

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XIV**  
**N. 5**

## **RELAZIONE**

### **DELLA CORTE DEI CONTI**

### **SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

**(Per l'esercizio finanziario 2004)**

---

*Presentata alla Presidenza il 24 giugno 2005*

---

**VOLUME I**

PAGINA BIANCA

## **RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004**

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

- DECISIONE sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004.

### **RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004**

- Volume I

#### Premessa

Gli andamenti e tendenze generali della finanza pubblica. L'ordinamento contabile. La legislazione di spesa e mezzi di copertura. La gestione di bilancio dello Stato. La gestione del patrimonio dello Stato.

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

- Volume II (tomi I e II)

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'economia e delle finanze

Ministero delle attività produttive

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

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Ministero delle comunicazioni

Ministero della difesa

Ministero delle politiche agricole e forestali

Ministero per i beni e le attività culturali

Ministero della salute

- APPENDICE STATISTICA AL VOLUME I DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004
- APPENDICE STATISTICA AL VOLUME II DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2004
- Volume III

DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLA REGIONE E DELLE PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE: Trentino-Alto Adige/Südtirol; Provincia autonoma di Trento; Provincia autonoma di Bolzano.

Analisi speciali

- Gli interventi di contenimento della spesa: dal decreto « tagli-spese », al DL n. 168 del 2004 e alla regola del 2 per cento.
- Le gestioni fuori bilancio e i fondi di rotazione.



**INDICE**

Premessa .....	Pag.	9
Capitolo I. Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica ...	»	13
1. Considerazioni generali e sintesi .....	»	13
2. La politica di bilancio per il 2004 .....	»	17
3. Il conto delle amministrazioni pubbliche .....	»	20
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria .....	»	29
5. La manovra di bilancio per il 2005 .....	»	51
Capitolo II. L'ordinamento contabile .....	»	59
1. Stato di attuazione della legislazione vigente e profili evolutivi ..	»	59
2. Procedure parlamentari e sessione di bilancio: recenti sviluppi e criticità .....	»	62
3. Legge di bilancio: limiti di significatività .....	»	64
4. Legge finanziaria e le relative problematiche .....	»	69
5. Aspetti propositivi .....	»	72
Capitolo III. La legislazione di spesa e i mezzi di copertura .....	»	75
1. Premessa .....	»	75
2. Dati e valutazioni d'insieme .....	»	77
3. Le leggi di delega .....	»	82
4. Le tecniche di quantificazione degli oneri .....	»	87
5. Le modalità di copertura .....	»	90
6. La legge finanziaria .....	»	96
Capitolo IV. La gestione del bilancio dello Stato .....	»	105
1. Considerazioni generali .....	»	106
2. Gestione dell'entrata .....	»	117
3. Gestione della spesa .....	»	159

Tavole allegate .....	Pag.	181
APPENDICE: note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata .....	»	189
Capitolo V. La gestione del patrimonio dello Stato .....	»	227
1. Considerazioni di sintesi sui risultati della gestione patrimoniale dello Stato e profili di raccordo con saldi di finanza pubblica ...	»	227
2. Le risultanze della gestione del debito del settore statale nel Conto del patrimonio dello Stato .....	»	230
3. Lo stato di realizzazione del piano di rientro del debito pubblico rispetto al PIL .....	»	231
4. Lo stato di applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997, articolo 14 ...	»	232
5. I risultati dell'attività della Patrimonio S.p.A. ....	»	235
6. I fondi immobiliari .....	»	238
7. Le operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico .....	»	240
8. Il conferimento di immobili alla CONI servizi S.p.A. ....	»	244
9. Le privatizzazioni mobiliari e gli effetti della cessione di quota del capitale sociale dell'ENEL S.p.A. ....	»	245
10. La tutela dei beni di interesse culturale ed artistico .....	»	247
11. I risultati della gestione 2004 .....	»	249
12. L'iscrizione nel Conto del patrimonio dello Stato del netto patrimoniale e dei beni dell'ex Azienda delle Ferrovie dello Stato e dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade .....	»	253
Capitolo VI. L'organizzazione .....	»	257
1. Considerazioni di sintesi .....	»	257
2. Il riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri .....	»	258
3. Segue. L'amministrazione periferica dello Stato .....	»	264
4. La riapertura della delega per il riordino dell'amministrazione .	»	267
5. Le società strumentali dello Stato .....	»	267
6. Le nuove tecnologie .....	»	269
7. I controlli interni .....	»	270
8. La dirigenza. Rinvio .....	»	273
9. L'organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2004 e 2005 .....	»	274
Capitolo VII. Il personale .....	»	277
1. Considerazioni di sintesi .....	»	277
2. La « Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002 ». Rinvio .	»	278
3. L'evoluzione della spesa per il personale .....	»	279

4. Il finanziamento della contrattazione collettiva .....	Pag.	283
5. La spesa per i rinnovi contrattuali .....	»	289
6. Il blocco delle assunzioni e gli istituti di flessibilità .....	»	298
7. La disciplina della dirigenza .....	»	302
Capitolo VIII. L'attività contrattuale .....	»	315
1. Considerazioni di sintesi .....	»	315
2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche .....	»	317
3. L'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo .....	»	326
4. Linee desumibili dalla programmazione economico-finanziaria .	»	332
5. Notazioni di ordine finanziario, contabile e gestionale .....	»	334
6. Profili innovativi .....	»	342
7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti .....	»	348
8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipen- denti .....	»	356

## **AVVERTENZA**

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.

## PREMESSA

E' noto che fin dalla sua costituzione, quale prima magistratura dello Stato italiano, la Corte dei conti ha assolto il compito affidatole dall'ordinamento di vigilare sul corretto svolgimento dell'azione amministrativa e quindi sul buon andamento della finanza pubblica, in funzione garantistica del razionale impiego delle risorse provenienti dalla collettività nazionale. Ciò ha fatto sia attraverso il controllo, inteso oltre che ad accertare la legittimità degli atti dell'Esecutivo anche a verificare la regolarità delle spese ed a vigilare sulla riscossione delle entrate, sia attraverso la funzione giurisdizionale, volta a contrastare e reprimere le patologie del sistema causative di danno erariale, a chiusura dell'impianto ordinamentale delle verifiche sul buon utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche.

Tale ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive la Corte ha sempre svolto, tanto allorché lo Stato accentrava in sé la quasi totalità della finanza pubblica per atteggiarsi gli altri enti pubblici come enti strumentali e gli enti locali come "amministrazione indiretta" dello Stato, che successivamente quando, con l'avvento della Repubblica, una e indivisibile, questa è risultata composta da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, a tutela degli interessi obiettivi dei quali la magistratura contabile svolge ora la propria opera.

E' vero che l'art. 100, secondo comma, della vigente Costituzione, nel chiamare la Corte ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, sembra riferirsi al solo Stato-apparato. Ma è sempre nello stesso art. 100 che trovasi istituzionalizzato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, mentre in sede attuativa dell'allora vigente art. 125, primo comma, la Corte è stata chiamata dall'art. 41 della legge n. 62 del 1953 a partecipare, attraverso la presenza di propri magistrati nelle neo-istituite Commissioni statali, al controllo sugli atti deliberativi delle amministrazioni regionali ed in seguito, per effetto dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, a riferire annualmente al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione

amministrativa degli enti locali e, più precisamente, delle Province e dei Comuni con più di 8000 abitanti e, in seguito, anche in situazione di disavanzo o con debiti fuori bilancio.

Una svolta radicale nel sistema dei controlli si è avuta nel 1994 con la legge 20 che, nel ricondurre il controllo preventivo di legittimità agli atti più significativi del Governo, ha intestato alla Corte il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, di tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le autonomie territoriali, mentre sugli agenti, amministratori e dipendenti delle amministrazioni stesse la Corte è stata chiamata ad esercitare la giurisdizione contabile in forma decentrata e quindi più incisiva.

La nuova configurazione della Corte dei conti risulta vieppiù corroborata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione che, nello stabilire che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e nell'affrancare conseguentemente le autonomie territoriali, quali componenti della Repubblica, dai controlli di legittimità sugli atti con effetti impeditivi in precedenza previsti dalla Costituzione medesima, ha affermato nel contempo l'esigenza indefettibile e primaria del coordinamento della finanza pubblica, resa necessaria anche dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. A tale opera di coordinamento, intestata dalla Costituzione novellata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, che presuppone ordinata tenuta dei conti ed equilibrio economico-finanziario del settore pubblico attraverso la corretta gestione delle risorse collettive, è stata chiamata a cooperare la Corte dei conti, proprio quale garante imparziale di detto equilibrio, nell'interesse della comunità nazionale e nell'intento di assicurare l'osservanza dei parametri posti dal Trattato di Maastricht in tema di bilancio.

E' proprio per questo che la legge n. 131 del 2003, nel dettare disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al Titolo V novellato della Costituzione, ha posto il primo principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica attribuendo alla Corte dei conti, poi individuata in sede regolamentare nella Sezione delle autonomie, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di tutte le Autonomie territoriali, e alle Sezioni regionali di controllo della Corte stessa, riconosciute a livello di normazione primaria e in parte potenziate nelle strutture, la verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalla leggi di principio e di programma nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni.

L'opera volta al coordinamento della finanza pubblica postula peraltro la conoscenza degli andamenti non solo della finanza statale ma anche della finanza regionale e locale, da

raccordare fra loro al fine di una visione integrata e completa del sistema. A tale funzione sono chiamate — com'è noto — le Sezioni riunite in sede di controllo, che riferiscono da sempre — con il supporto di tutte le articolazioni della Corte — sul rendiconto generale dello Stato, da intendersi ora — anche alla luce dei più recenti insegnamenti della Corte costituzionale — come Stato-comunità, vale a dire come Repubblica.

La Corte ritiene di poter ancora assolvere gli anzidetti compiti, anche se oggi più complessi ed impegnativi che nel passato, in uno Stato che si avvia a divenire federale e per il quale si impone anche l'esigenza della verifica dell'affidabilità, attendibilità e veridicità dei dati contabili, in funzione di una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci in ambito privatistico, pur nelle peculiarità e diversità insite nel sistema dei conti pubblici. A tal fine vi è peraltro la necessità che il Parlamento — con il quale si è detto che la Corte coopera in funzione ausiliaria proprio per la verifica del corretto andamento dei conti pubblici — si dia carico di alcune priorità che la nuova configurazione della Repubblica presuppone e postula.

Tali priorità sono essenzialmente quelle:

— della sollecita attuazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, ora costituzionalmente sancito, che dovrà coinvolgere tutte le componenti della Repubblica nell'intento di arrivare ad un coordinamento che permetta di conoscere l'effettivo andamento della finanza pubblica e della sana gestione delle risorse collettive, nell'interesse dei cittadini dai quali tali risorse provengono e per l'osservanza dei vincoli che derivano all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea. E questo pur nel rispetto del principio di autonomia, che postula negli amministratori pubblici discrezionalità delle scelte operative nell'impiego delle pubbliche sostanze ma non anche nella esposizione dei dati di bilancio, che debbono rispondere invece a criteri classificatori unitari e ad esigenze conoscitive globalizzanti, se si vogliono evitare diversificate metodologie di costruzione dei più importanti aggregati, eccessivo ricorso a stime in carenza di rilevazione dei flussi di spesa effettivi e divaricazione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale;

— della provvista di dotazioni di bilancio, direttamente quantificate ed approvate dal Parlamento sulla base di verificate esigenze funzionali che consentano alla Corte, nell'esercizio dell'autonomia finanziaria riconosciutale dalla legge, di avvalersi anche di potenziate competenze tecnico-scientifiche nelle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche per un più incisivo ed approfondito svolgimento del controllo sulla gestione, particolarmente necessario nell'attuale momento di non favorevole andamento dell'economia e dei conti pubblici, a completamento e supporto della difficile opera dei magistrati, nonché di acquisire più adeguate ed aggiornate strumentazioni informatiche, per la ricezione e la successiva

elaborazione in tempo reale dei dati contabili occorrenti, da mettere a disposizione da parte di chi ne ha la disponibilità;

- del radicamento della magistratura contabile sul territorio, attraverso l'ulteriore potenziamento delle strutture chiamate ad esercitare il controllo sulle molteplici realtà locali investite dell'esercizio di importanti funzioni e servizi pubblici e quindi della gestione di risorse finanziarie sempre più cospicue e la previsione di più incisive – pur nel rispetto dell'autonomia locale – forme di raccordo dell'Istituto con i servizi di controllo interno delle realtà stesse, necessarie sia per l'esercizio del controllo collaborativo che ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

- della maggiore valorizzazione degli apporti che la Corte, nello svolgimento del controllo cui è chiamata, può dare al buon andamento dell'azione amministrativa e alla sana gestione finanziaria, attraverso l'intensificazione della collaborazione già in atto con le Commissioni bilancio e con le Commissioni di settore delle Assemblee rappresentative nazionali e regionali, anche mediante audizioni rese ove occorra in contraddittorio con le amministrazioni interessate, per meglio esplicitare le possibili utili ricadute dei propri referti.

Con tali interventi la Corte, che è una magistratura indipendente, neutrale e terza e che dà quindi massima garanzia nell'assolvimento delle sue funzioni, potrà svolgere anche meglio e più compiutamente le attribuzioni intestate dall'ordinamento e dare così piena ed esaustiva attuazione alla funzione che è propria di ogni Istituzione Superiore o Autorità di controllo dei conti pubblici.



## **Capitolo I**

### **Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica**

- 1. Considerazioni generali e sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 2004.**
- 3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.**
- 5. La manovra di bilancio per il 2005.**

#### **1. Considerazioni generali e sintesi.**

*1.1* L'andamento dell'economia e dei conti pubblici propone motivi di seria preoccupazione, confermando il giudizio espresso più volte dalla Corte sul deterioramento strutturale intervenuto nell'ultimo quinquennio. Il peggioramento dei conti si è verificato in presenza di una crescita economica molto inferiore a quanto programmato, ma esso è solo in parte riferibile alla minore crescita.

Negli ultimi mesi, inoltre, molteplici fattori sono venuti a modificare, in senso peggiorativo, il quadro macroeconomico e di finanza pubblica:

- l'ulteriore rallentamento della crescita economica e il forte deterioramento degli indicatori di competitività, con un ampliamento dello scarto negativo rispetto agli altri paesi europei;
- la diffusione, da parte dell'ISTAT, di ampie rettifiche dei conti pubblici per il triennio 2001-2003 anche a seguito di decisioni di Eurostat;
- la pronuncia dell'Avvocato generale presso la Corte di giustizia europea che ha ritenuto l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in contrasto con la normativa europea sull'IVA.

La revisione della serie storica dei conti pubblici — derivante, principalmente, dalla mancata certificazione, da parte di Eurostat, di alcune operazioni contabilizzate negli anni scorsi

a riduzione del disavanzo o del debito – ha fatto emergere un quadro molto più critico: in tutto il quadriennio 2001-2004 il rapporto indebitamento/PIL, che nel 2000 era stato pari all'1,9 per cento, risulta sempre al di sopra della soglia del 3 per cento (con esclusione del 2002), il saldo primario in discesa dal 4,5 per cento del 2000 all'1,8 per cento del 2004, le spese correnti al netto degli interessi in rapporto al PIL in aumento dal 37,5 per cento del 2000 al 39,3 per cento del 2004, le entrate totali in rapporto al PIL stabilmente al di sopra del 45 per cento con una riduzione di solo lo 0,6 per cento nel periodo.

Secondo stime della Banca d'Italia, la spesa corrente primaria – cresciuta in tutte le principali componenti (retribuzioni del pubblico impiego, prestazioni pensionistiche e spesa sanitaria) – ha registrato, nel periodo 2000-2004, un incremento in termini reali (cioè depurato dagli effetti dell'inflazione) del 2,4 per cento medio annuo, a fronte di una crescita reale del prodotto interno lordo di circa l'1 per cento. Tra il 1994 e il 2000, al contrario, il rapporto era invertito, con la spesa corrente primaria cresciuta, in termini reali, dell'1,2 per cento in media all'anno, ma con il PIL aumentato del 2 per cento.

1.2 La manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi si proietta negativamente sulle prospettive dei conti pubblici, soprattutto considerando che il precario equilibrio dei saldi conseguito in questi anni ha utilizzato i margini amplissimi e non ripetibili offerti da una rapida riduzione dell'onere per interessi sul debito (che incidono oggi per poco più del 10 per cento sul totale della spesa pubblica, a fronte di circa il 22 per cento nel 1996) e dal ricorso ad interventi straordinari e non permanenti che – limitando il riscontro a quelli destinati alla riduzione del disavanzo – può essere stimato superiore a 70 miliardi di euro nell'ultimo quadriennio.

Del resto, i nostri conti pubblici mostrano, non da oggi, un peggioramento che deve allarmare soprattutto perché oltrepassa la soglia che sarebbe giustificata dallo sfavorevole andamento del ciclo. Le misure una-tantum hanno consentito in questi anni di contenere il disavanzo, ma il “deficit di fondo” è sempre risultato, nel periodo, ampiamente superiore alla soglia del 3 per cento: nel quadriennio 2001-2004, al netto degli effetti del ciclo e delle misure straordinarie, il rapporto indebitamento/PIL è risultato pari, in media, al 4,5 per cento; anche se l'aggravamento del ciclo economico ha contribuito a produrre, tra il 2003 e il 2004, una riduzione del “saldo strutturale” di circa lo 0,8 per cento (dal 4,9 per cento del 2003 al 4,1 del 2004).

Se si escludono le sole misure straordinarie, il disavanzo ha superato il 5 per cento del prodotto nel 2003 e si è collocato solo marginalmente al di sotto di tale valore nel 2004.

Anche a causa della sfavorevole congiuntura economica, le risorse liberate dalla convergenza dei tassi di interessi sui più bassi livelli prevalenti in Europa non sono state utilizzate né per correggere il disavanzo né per ridurre in misura sensibile la pressione fiscale, né infine per ricomporre la spesa verso le voci in grado di accrescere la capacità di competere del nostro apparato produttivo. Si è, al contrario, consentito un allentamento dei vincoli all'espansione della spesa corrente.

1.3 Il percorso di riequilibrio della finanza pubblica – pur reso più difficile da una sfavorevole evoluzione tendenziale – potrà, tuttavia, tener conto della nuova configurazione che verrà ad assumere il Patto di stabilità e crescita (PSC), dopo l'intesa raggiunta a livello europeo e il mandato, conferito dal Consiglio alla Commissione, di tradurre i principali punti dell'intesa in proposte operative.

Si tratta di interpretare, dunque, le nuove regole e di valutare se e in quale misura esse si concretino in effettivi maggiori margini nella gestione dell'azione di bilancio, tesa al riequilibrio dei conti pubblici.

La questione è complessa e non consente scelte unilaterali, come conferma il serrato confronto aperto tra il governo e la Commissione europea dopo la proposta di avvio della procedura per deficit eccessivo a carico dell'Italia.

La modifica del Patto – con il passaggio da regole rigide a una più articolata considerazione delle condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche del singolo paese – non può, tuttavia, che misurarsi con le concrete prospettive dei conti pubblici, come emergono dalle proiezioni di breve e di medio periodo.

La situazione dell'Italia presenta, da questo punto di vista, aspetti molto critici.

Nello scorso mese di maggio, le previsioni economiche e di finanza pubblica per il 2005 sono state oggetto di sostanziali revisioni di segno peggiorativo, con una rincorsa preoccupante che ha interessato tanto le stime governative quanto le proiezioni elaborate presso le istituzioni internazionali e gli istituti di ricerca economica.

Quanto alla crescita economica, il governo ha provveduto, dapprima, a quasi dimezzare la stima relativa all'incremento del PIL per il 2005 (dal 2,1 all'1,2 per cento), per procedere subito dopo, sulla base della forte caduta del prodotto negli ultimi due trimestri, a considerare non improbabile una crescita non superiore allo 0,6 per cento.

Nella Relazione annuale della Banca d'Italia si è prospettata una crescita nulla nel 2005, mentre la previsione contenuta nell'Economic Outlook dell'OCSE ha indicato, per l'Italia, una flessione in termini reali dello 0,6 per cento.

In corrispondenza con le ipotesi sulla crescita economica, anche la previsione di finanza pubblica ha subito importanti correzioni rispetto alle indicazioni programmatiche originarie (DPEF di luglio 2004), che fissavano al 2,7 per cento il rapporto indebitamento/PIL del 2005 e che a tale obiettivo avevano finalizzato una manovra correttiva – adottata con la legge finanziaria – commisurabile a 1,7 punti percentuali del prodotto.

Nella Relazione trimestrale di cassa di inizio maggio, il governo ha segnalato un rilevante peggioramento dei conti per il 2005, stimando che, nonostante l'operare delle citate misure correttive della finanziaria, il disavanzo avrebbe potuto raggiungere il 3,7 per cento del PIL. In occasione della diffusione dei dati sull'andamento negativo della produzione negli ultimi due trimestri, è stato prospettato un possibile ulteriore aggravamento del deficit, fino ad un livello intorno al 4 per cento del PIL. Un valore analogo è stato indicato, più recentemente, nelle Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, mentre l'OCSE, in coerenza con la previsione di una caduta del PIL, stima per l'Italia un rapporto indebitamento/PIL prossimo al 4,5 per cento. Al di là del confronto che propone con le regole europee, la formazione di un deficit così elevato deve essere considerata con grande attenzione per i riflessi sulla dinamica del rapporto debito/PIL, l'indicatore che ha acquisito rilievo preminente nella valutazione delle condizioni finanziarie dell'Italia.

E', infatti, agevole calcolare che, anche nella favorevole prospettiva di una piena realizzazione dell'ampio programma di privatizzazioni definito nel DPEF del luglio scorso, il fattore di accrescimento del debito costituito dal disavanzo dell'anno determinerebbe l'inversione della tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL.

*1.4* Livelli di disavanzo e di debito così distanti dagli obiettivi, oltre a costituire nella sostanza l'oggetto specifico dei rilievi della Commissione europea, si propongono anche come una difficile base di riferimento per lo scenario del 2006, anno per il quale devono essere definiti obiettivi programmatici di finanza pubblica compatibili con un percorso di rientro verso valori condivisi a livello europeo. Sotto questo aspetto, il profilo tendenziale dei conti pubblici non è affatto rassicurante, né con riguardo al disavanzo né, soprattutto, con riguardo al debito pubblico.

Le difficoltà operative segnalate dalla Corte, anche nella presente Relazione, in riferimento alle politiche di contenimento della spesa pubblica corrente e al recupero di basi imponibili, e le incertezze rilevate dallo stesso governo con riguardo all'efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento del disavanzo o del debito contenuti nella legge finanziaria

rendono impegnativo sia il compito di proporre un quadro previsionale realistico che di indicare una convincente strategia di interventi in grado di conseguire gli obiettivi programmatici.

Le difficoltà sono accentuate dall'esigenza di reperire le risorse necessarie alla graduale sostituzione dell'IRAP e dall'indirizzo teso ad escludere un ulteriore ricorso a misure un tantum.

Si tratta di un compito naturalmente affidato al Documento di Programmazione Economico-finanziaria. L'esperienza degli ultimi anni sollecita, tuttavia, una maggiore attenzione, in quella sede, con riguardo tanto alla costruzione degli scenari tendenziali quanto all'individuazione degli strumenti di intervento per la correzione dei conti.

## **2. La politica di bilancio per il 2004.**

2.1 Al momento di definire la politica di bilancio per il 2004, le previsioni di crescita economica e di finanza pubblica assunte nei documenti programmatici delineavano scenari poi rivelatisi irrealizzabili: il DPEF del luglio 2003 aveva indicato, per il 2004, una crescita reale del prodotto interno lordo del 2,0 per cento e un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'1,8 per cento del prodotto.

Con la Nota di aggiornamento al DPEF presentata il 30 settembre 2003 la crescita economica non si discostava significativamente da quanto previsto nel DPEF: l'aumento del PIL in termini reali veniva fissato all'1,9 per cento e la variazione dei prezzi al 2,1 per cento (deflatore del PIL).

Con riguardo alla finanza pubblica, i segnali di un andamento meno favorevole del previsto suggerivano di ridurre la rapidità del percorso di riequilibrio, fissando l'obiettivo programmatico di indebitamento netto al 2,2 per cento nel 2004. Sia il quadro macroeconomico che quello di finanza pubblica venivano confermati, senza alcuna sostanziale variazione, nel Programma di stabilità dell'Italia (novembre 2003).

Il profilo di riequilibrio dei conti pubblici nel medio termine tracciato nei documenti governativi prevedeva, a quel momento, che, a partire dal 2005, la riduzione dell'indebitamento al netto degli effetti del ciclo sarebbe stata di "almeno lo 0,5 per cento all'anno"; che una posizione prossima al pareggio si sarebbe realizzata nel 2006 ed un lieve avanzo nel 2007. L'avanzo primario sarebbe aumentato fino a toccare un valore di quasi il 5 per cento nel 2007 e il debito pubblico sarebbe disceso al di sotto del 100 per cento a fine periodo.

2.2 La manovra correttiva dei conti pubblici per il 2004 trovava attuazione nella legge finanziaria (legge n. 350 del 2003) e nel decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 (convertito

con legge n. 326 del 2003). A seguito delle modifiche approvate nel corso del dibattito parlamentare, poco meno di 12 miliardi di euro, pari allo 0,9 per cento del PIL, erano destinati alla riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, a seguito di un effetto di contenimento di circa 14 miliardi imputabile alle disposizioni del decreto-legge e, invece, di un effetto complessivamente espansivo, per circa 2,2 miliardi, della legge finanziaria.

L'allentamento dell'obiettivo programmatico di indebitamento netto nella misura rideterminata in sede di Nota di aggiornamento al DPEF (2,2 per cento in luogo dell'1,8 per cento del DPEF) consentiva al governo di disporre un impiego diverso dal previsto delle risorse attese dai provvedimenti correttivi. Con una manovra lorda (maggiori entrate più minori spese) misurabile in circa 18 miliardi di euro, le più limitate occorrenze di contenimento del disavanzo tendenziale liberavano, infatti, risorse per finanziare interventi di sgravio fiscale e di aumento di spese, complessivamente dell'ordine di 6 miliardi di euro.

In occasione del ciclo di audizioni parlamentari sulla sessione di bilancio, la Corte sollevava interrogativi sulla capacità delle misure proposte di produrre gli effetti quantitativi attesi per il 2004 e di garantire tali effetti anche per gli esercizi successivi (come richiesto dall'urgenza di acquisire risultati di aggiustamento strutturale). Del resto, le stesse indicazioni del DPEF tracciavano un percorso di graduale sostituzione delle misure temporanee, secondo il quale esse – pari a due terzi della manovra correttiva nel 2004 – si sarebbero ridotte a un terzo nel 2005, per poi azzerarsi nel 2006.

La composizione della manovra “lorda” (maggiori entrate e minori spese) per il 2004 evidenziava il peso preponderante degli interventi sulle entrate, pari a quasi il 90 per cento della provvista totale di risorse. A loro volta gli interventi connessi al condono edilizio, alle sanatorie fiscali e al concordato preventivo (complessivamente poco meno di 8 miliardi di gettito atteso) rappresentavano poco meno del 50 per cento di tutte le maggiori entrate attese per il 2004. Tale incidenza saliva a più dell'80 per cento tenendo conto anche degli introiti derivanti dalle dismissioni del patrimonio immobiliare (circa 5,5 miliardi). Nell'ambito delle minori spese, le voci di gran lunga più significative riguardavano la reiterata misura di blocco del *turn over* nel pubblico impiego e gli effetti di contenimento delle spese per interessi derivanti dall'esclusione della Cassa Depositi e Prestiti dalle Amministrazioni pubbliche, a seguito della trasformazione in società per azioni.

Il peso ancora largamente prevalente degli interventi di natura straordinaria (circa due terzi della manovra lorda nel 2004) accentuava il rischio di una difficoltà crescente a consolidare negli anni futuri i risultati del riequilibrio.

2.3 La manovra è stata congegnata in modo da “ritagliare” uno spazio di qualche rilievo (poco più di 6 miliardi di euro) ad interventi espansivi. Si deve precisare che, sotto tale etichetta, si raggruppavano maggiori spese (circa 3,7 miliardi di euro) e sgravi fiscali (circa 2,5 miliardi) di natura e qualità molto diversa.

Più di un terzo delle maggiori spese del 2004 (quota che sale ad oltre il 50 per cento nel 2005 e nel 2006) risultava assorbita dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, che si collocano nella manovra della finanziaria solo in quanto non considerati nelle proiezioni a legislazione vigente.

Agli altri interventi (sostegno della ricerca, sgravi all’agricoltura e interventi sociali) non erano destinati, quindi, che circa 2 miliardi di euro.

Le principali misure di sgravio fiscale contenute nel decreto legge e nella finanziaria si caratterizzavano, anch’esse, per la natura prevalentemente transitoria. Esse operavano anzitutto una limitata riallocazione di gettito fra l’esercizio finanziario 2003 e l’esercizio finanziario 2004: in ragione della proroga al 2004 dei termini delle sanatorie fiscali, il gettito del condono veniva ridotto di 872 milioni di euro nel 2003 ed aumentato di 498 e 347 milioni di euro rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Questo inevitabile ridimensionamento delle entrate dell’esercizio 2003 era compensato con l’estensione alle accise del pagamento dell’acconto previsto per le imposte di consumo, anticipando in altri termini al 2003 un versamento relativo agli oli minerali, con un effetto di gettito di poco meno di un miliardo di euro, in positivo per il 2003 e in negativo per il 2004.

Al netto di tale posta meramente contabile, le minori entrate del 2004 previste con la manovra riguardavano una serie di sgravi fiscali che, in termini di competenza economica, risultavano pari a circa 1,5 miliardi di euro, la metà dei quali destinati al settore agricolo.

2.4 Già nella primavera dello scorso anno apparivano con evidenza i rischi di scostamenti rilevanti dagli obiettivi assunti, con riguardo tanto alla crescita economica quanto alla finanza pubblica.

Le previsioni della Commissione europea (aprile 2004) segnalavano per l’Italia il superamento, per il rapporto indebitamento/PIL, della soglia del 3 per cento. La stessa Commissione raccomandava, pertanto, al Consiglio della UE di rivolgere al nostro paese un ammonimento preventivo (*early warning*), sollecitando l’adozione di interventi correttivi in grado di mantenere il disavanzo del 2004 al di sotto della soglia.

Nel mese di maggio, in occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa, il Governo – sulla base delle informazioni relative ai primi mesi – prendeva atto della necessità

di correggere al ribasso le previsioni sulla crescita economica (ridotta dall'1,9 all'1,2 per cento) e al rialzo la stima del disavanzo (dal 2,2 al 2,9 per cento in rapporto al PIL).

Alla vigilia della presentazione del DPEF 2005-2008 il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2004 evidenziava un ulteriore peggioramento, con un rapporto indebitamento/PIL stimato al 3,5 per cento.

In occasione della riunione del Consiglio europeo di inizio luglio il governo si impegnavo ad adottare misure intese a riportare il disavanzo 2004 entro il 3 per cento del prodotto. Il Consiglio decideva, pertanto, di non inviare l'ammonimento preventivo.

I preannunciati interventi erano adottati a metà luglio (DL n. 168 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2004, n. 191), con un effetto atteso di riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di dimensioni sufficienti a ricondurre, per il 2004, il rapporto indebitamento/PIL dal 3,5 al 2,9 per cento. Le stime governative prospettavano, infatti, un effetto complessivo di riduzione del disavanzo dell'ordine di 5.500 milioni di euro (0,4 per cento del PIL) attribuibile direttamente al decreto-legge, distribuito in circa 4,2 miliardi di riduzione di spese e in 1,3 miliardi di aumenti di entrate. Per ottenere l'ulteriore necessaria riduzione dell'indebitamento netto (pari allo 0,2 per cento del PIL) il DPEF preannunciava l'adozione nel corso del 2004 di non specificate "misure amministrative" per altri 2.000 milioni di euro.

L'obiettivo di indebitamento netto al 2,9 per cento era confermato sia nel DPEF 2005-2008, approvato alla fine dello scorso luglio, che nella successiva Nota di aggiornamento del DPEF (settembre) e nell'aggiornamento del Programma di stabilità (novembre).

### **3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**

3.1 Il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche – elaborato dall'ISTAT in conformità alle regole europee – aggrega i conti dello Stato e delle altre amministrazioni centrali, il conto delle amministrazioni locali (regioni, province, comuni ed enti minori) e quello degli enti di previdenza.



**Tavola 1 - Conto economico delle amministrazioni pubbliche - (milioni di euro)**

VOCI				Variaz. Perc.		% su pil		
	2002	2003	2004	2003 su 2002	2004 su 2003	2002	2003	2004
Spesa per consumi finali	238.921	253.035	260.063	5,9	2,8	19,0	19,5	19,2
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	136.423	143.870	148.248	5,5	3,0	10,8	11,1	11,0
<i>Consumi intermedi</i>	63.411	66.978	66.755	-5,6	-0,3	5,0	5,1	4,9
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate         direttamente sul mercato</i>	33.084	33.909	36.302	2,5	7,1	2,6	2,6	2,7
<i>Altre spese per consumi finali</i>	6.003	8.278	8.758	37,9	5,8	0,5	0,6	0,6
Prestazioni sociali in denaro	214.035	224.445	234.181	4,9	4,3	17,0	17,3	17,3
Contributi alla produzione	13.641	14.194	14.471	4,1	2,0	1,1	1,1	1,1
Altre uscite correnti	18.188	20.826	22.141	14,5	6,3	1,4	1,6	1,6
<b>TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI</b>	<b>484.785</b>	<b>512.500</b>	<b>530.856</b>	<b>5,7</b>	<b>3,6</b>	<b>38,5</b>	<b>39,4</b>	<b>39,3</b>
Interessi passivi	72.547	69.275	68.434	-4,5	-1,2	5,8	5,3	5,1
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>557.332</b>	<b>581.775</b>	<b>599.290</b>	<b>4,4</b>	<b>3,0</b>	<b>44,2</b>	<b>44,7</b>	<b>44,3</b>
Investimenti fissi lordi	24.049	34.138	34.927	42,0	2,3	1,9	2,6	2,6
Altre uscite in conto capitale	24.602	24.282	20.635	-1,3	-15,0	2,0	1,9	1,5
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>48.651</b>	<b>58.420</b>	<b>55.562</b>	<b>20,1</b>	<b>-4,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>
<b>TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI</b>	<b>533.436</b>	<b>570.920</b>	<b>586.418</b>	<b>7,0</b>	<b>2,7</b>	<b>42,3</b>	<b>43,9</b>	<b>43,4</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>605.983</b>	<b>640.195</b>	<b>654.852</b>	<b>5,6</b>	<b>2,3</b>	<b>48,1</b>	<b>49,2</b>	<b>48,5</b>
Imposte dirette	178.964	178.098	184.175	-0,5	3,4	14,2	13,7	13,6
Imposte indirette	185.116	187.345	195.207	1,2	4,2	14,7	14,4	14,4
Contributi sociali	161.241	168.899	174.756	4,7	3,5	12,8	13,0	12,9
Altre entrate correnti	40.613	40.617	44.055	0,0	8,5	3,2	3,1	3,3
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>565.934</b>	<b>574.959</b>	<b>598.193</b>	<b>1,6</b>	<b>4,0</b>	<b>44,9</b>	<b>44,2</b>	<b>44,3</b>
Imposte in conto capitale	2.986	19.235	9.572	544,2	-50,2	0,2	1,5	0,7
Altre entrate in conto capitale	2.600	4.246	3.435	63,3	-19,1	0,2	0,3	0,3
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>5.586</b>	<b>23.481</b>	<b>13.007</b>	<b>320,4</b>	<b>-44,6</b>	<b>0,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,0</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>571.520</b>	<b>598.440</b>	<b>611.200</b>	<b>4,7</b>	<b>2,1</b>	<b>45,3</b>	<b>46,0</b>	<b>45,2</b>
Saldo corrente al netto degli interessi	81.149	62.459	67.337	-23,0	7,8	6,4	4,8	5,0
Saldo generale al netto interessi	38.084	27.520	24.782	-27,7	-9,9	3,0	2,1	1,8
Indebitamento netto	-34.463	-41.755	-43.652	21,2	4,5	-2,7	-3,2	-3,2
Pressione fiscale	41,9	42,6	41,7	1,7	-2,1			
PIL	1.260.598	1.300.928	1.351.328	3,2	3,9			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nel 2004, il Conto evidenzia i seguenti principali risultati:

- un indebitamento netto pari a 43.652 milioni di euro a fronte dei 41.755 milioni del 2003, con un'incidenza sul PIL in entrambi gli anni pari al 3,2 per cento e, quindi, superiore alla soglia di Maastricht;
- una riduzione dell'avanzo primario, ormai disceso al di sotto del 2 per cento del prodotto (1,8 per cento), per effetto di una flessione delle uscite al netto degli interessi in rapporto al PIL (-0,5 per cento) inferiore alla riduzione dell'incidenza delle entrate totali (-0,8 per cento);
- la prosecuzione della tendenza alla diminuzione dell'incidenza sul prodotto delle spese per interessi (dal 5,3 al 5,1 per cento), in virtù della riduzione dello 0,2 per cento dell'onere medio del debito, riferibile principalmente all'estinzione di titoli con cedole elevate;
- la conferma della progressiva erosione del saldo corrente – che misura il risparmio delle Amministrazioni pubbliche – in avanzo fino al 2002 e negativo negli ultimi due anni (-0,5 e -0,1 per cento in rapporto al PIL rispettivamente nel 2003 e nel 2004);
- le spese al netto degli interessi, cresciute di 3,8 punti percentuali sul PIL tra il 2000 e il 2003, hanno segnato una riduzione di 0,5 punti nel 2004, per effetto di una sostanziale stabilità (-0,1 per cento) della spesa corrente primaria e di una più marcata diminuzione dell'incidenza delle spese in conto capitale (-0,4 per cento);
- la pressione fiscale, cresciuta di 0,7 punti tra il 2002 e il 2003, è diminuita nel 2004 di quasi un punto percentuale (dal 42,6 al 41,7 per cento), quasi per intero attribuibile, tuttavia, alla riduzione delle imposte in conto capitale (-50,2 per cento), categoria che contabilizza gli introiti delle sanatorie tributarie e del condono edilizio. Al netto di tale componente straordinaria, sia la pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali) che la pressione tributaria (imposte dirette e indirette) hanno mantenuto sostanzialmente invariata l'incidenza rispetto al PIL;
- il debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 51,3 miliardi, mentre in rapporto al prodotto è diminuito dal 106,8 al 106,6 per cento.

3.2 Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche ora illustrato riflette le numerose operazioni di revisione statistica, in larga misura derivanti da decisioni assunte in sede Eurostat, che hanno corretto i risultati dell'intero periodo 2000-2004 in senso peggiorativo.

Un primo blocco di revisioni e riclassificazioni è stato reso noto dall'ISTAT in occasione della Notifica all'UE del 1 marzo scorso: l'aumento dell'indebitamento netto (al 3,0, al 2,6 e al

2,9 per cento del PIL per gli anni 2001, 2002 e 2003) era principalmente da riferire alla riclassificazione delle erogazioni a favore delle Ferrovie dello Stato tra i trasferimenti in conto capitale (in luogo della contabilizzazione “sotto la linea”, come partite finanziarie). A seguito della mancata certificazione, da parte di Eurostat, dei dati forniti dall'Italia con la Notifica, è stato condotto e completato un riesame sul trattamento contabile di altre rilevanti operazioni (versamenti dei concessionari della riscossione, il finanziamento da parte di Infrastrutture s.p.a. del progetto Alta velocità ferroviaria, operazioni di cartolarizzazione di immobili, transazioni con il bilancio della UE e discrepanze tra risultanze di cassa e contabilità nazionale). Con un comunicato del 24 maggio l'ISTAT ha recepito le decisioni assunte in materia da Eurostat, includendo nell'indebitamento netto maggiori trasferimenti alle imprese connessi con le operazioni con la UE e oneri derivanti da cartolarizzazioni di immobili; non contabilizzando, in riduzione dell'indebitamento netto, i versamenti anticipati dei concessionari della riscossione (che vanno ad aumentare il debito pubblico); includendo nel debito pubblico il prestito emesso da ISPA per il progetto Alta velocità.

Nel complesso, queste revisioni hanno prodotto un ulteriore aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto alla Notifica del 1 marzo, dello 0,2 per cento in media nel periodo 2000-2004. Il saldo risulta, pertanto, ridefinito all'1,9 per cento nel 2000, al 3,2 per cento nel 2001, al 2,7 per cento nel 2002 e al 3,2 per cento nel 2003 e nel 2004. Il rapporto debito/PIL è rideterminato nei seguenti valori: 111,3 nel 2000, 110,9 nel 2001, 108,3 nel 2002, 106,8 nel 2003 e 106,6 nel 2004.

3.3 I risultati di finanza pubblica del 2004 sono da ricondurre ad andamenti molto differenziati delle diverse componenti delle entrate e della spesa.

Quanto alle entrate, l'incremento complessivo del 2,1 per cento rispetto al 2003 è il risultato di un aumento delle entrate correnti delle Amministrazioni pubbliche in linea con la crescita del PIL nominale (4 per cento) e, al contrario, di una flessione marcata delle imposte in conto capitale (-50,2 per cento contro un incremento di oltre il 500 per cento nel 2003), per effetto dei più contenuti introiti delle sanatorie fiscali e del condono edilizio (anche a seguito della norma che ne ha disposto lo slittamento parziale al 2005).

Nell'ambito delle entrate correnti va rilevata, in primo luogo, la crescita del gettito delle imposte dirette (+3,4 per cento) che - pur restando al di sotto del tasso di crescita nominale del PIL e scontando gli effetti del primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito e della riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società - hanno segnato una netta inversione rispetto al 2003, anno nel quale si erano ridotte dello 0,5 per cento.

Anche le imposte indirette (+4,2 per cento) hanno registrato un andamento positivo, sostenuto in particolare dal gettito del lotto e dell'imposta sui tabacchi.

Come di consueto, alla data di presentazione di questa relazione non sono disponibili le informazioni sull'andamento dei singoli tributi, nella definizione di contabilità nazionale che renderebbe l'analisi disaggregata confrontabile con i dati relativi al conto economico delle Amministrazioni pubbliche sopra illustrati. La dinamica dei singoli tributi è, pertanto, esaminata solo con riferimento alle risultanze del rendiconto generale dello Stato nel capitolo quarto del presente volume.

Con riguardo alle spese, il totale delle uscite correnti e in conto capitale indica un notevole rallentamento, con un incremento sul 2003 del 2,3 per cento (contro il 5,6 per cento tra il 2002 e il 2003). Va, tuttavia, osservato che il dato di sintesi non è sufficiente per esprimere un giudizio tranquillizzante su questa apparente ripresa di controllo della spesa pubblica.

Un primo aspetto da porre in rilievo riguarda la notevole differenziazione tra l'andamento della spesa statale e quello registrato da Regioni, province e comuni: nel caso dell'amministrazione centrale, infatti, nel 2004 si è verificato un rallentamento della spesa complessiva (+0,6 per cento), come effetto di un incremento della spesa corrente (3,3 per cento) inferiore alla crescita nominale del PIL e di una forte flessione della spesa in conto capitale (-20,1 per cento); nel comparto delle amministrazioni locali (Regioni, province e comuni), invece, l'espansione della spesa sembra aver assunto ritmi anche superiori a quelli degli anni precedenti (circa il doppio degli incrementi del 2003), con aumenti di oltre il 7 per cento per la parte corrente e di poco meno del 10 per cento per la spesa in conto capitale.

Se si guarda alla composizione della spesa per grandi aggregati, si nota un andamento dei redditi da lavoro relativamente contenuto (+3 per cento), soprattutto rispetto al preconsuntivo formulato in sede di Relazione previsionale e programmatica (+6,3 per cento), ma che è da riferire, in larga misura, al mero rinvio della stipula di importanti contratti collettivi del settore statale.

I dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo (si veda l'analisi illustrata nel capitolo del presente volume dedicato al "Il personale").

La crescita dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche si è attestata, annualmente, su valori costantemente superiori all'incremento del PIL nominale (in media, nel quinquennio 2000-2004, il 4,6 per cento annuo, a fronte del 4,0 per cento medio annuo del PIL). Nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono aumentati ad un tasso medio di poco superiore al 2,5 per cento. Nel confronto con il settore privato, nel decennio 1993-2003 le

retribuzioni pro-capite delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate complessivamente di dieci punti percentuali oltre la variazione dell'indice dei prezzi al consumo e quasi cinque punti più delle retribuzioni del settore privato. Il divario si è ampliato a partire dal 2000 ed è continuato nel 2004.

I vincoli di crescita fissati per la spesa di personale sono stati sistematicamente superati da incrementi retributivi dovuti a fattori non “governati” dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle regioni e negli enti locali, non esistono efficaci controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa formulate nei documenti di bilancio (la formulazione di tipo “aperto” di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno); in entrambi i casi, con effetti che non rientrano, evidentemente, nelle proiezioni di spesa formulate nei documenti di bilancio e riscontrate dalla Corte in sede di “certificazione” dei contratti.

L'eventuale esorbitanza dei consuntivi della spesa di personale rispetto alle previsioni può, inoltre, dipendere anche da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che, come si è ricordato, vengono contabilizzati, in contabilità nazionale, nell'anno di stipula del contratto) e/o da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno, infatti, dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT le unità di lavoro dell'amministrazione pubblica sarebbero, anzi, aumentate di poco meno di 110 mila unità tra il 2000 e il 2004 (più di 80 mila solo tra 2000 e 2001), un aumento più concentrato nell'amministrazione centrale (circa 75 mila unità) che negli enti territoriali. Solo nel 2004 si è realizzata una lieve flessione nel numero di dipendenti pubblici.

Si tratta di una tendenza in evidente contrasto con gli obiettivi di riduzione ripetutamente assunti a base dei documenti programmatici e da attribuire alle innumerevoli deroghe al blocco, consentite dalle stesse leggi che si sono proposte di ridurre il personale. Sul presupposto del blocco, peraltro, si sono sviluppate forme di lavoro flessibile ed anche forme di lavoro non dipendente: secondo dati dell'ARAN, gli occupati con rapporti di lavoro flessibile superavano, nel 2001, le 250.000 unità e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cui costi, come è noto, vengono però contabilizzati nei consumi intermedi) sono passati dagli 85.000 del 2001 a poco meno di 100.000 nel 2003.

Il blocco, inoltre, ha ulteriormente favorito l'espansione dell'area in cui operano imprese private che gestiscono, con personale in regime privatistico, attività e servizi pubblici.

3.4. Anche il risultato favorevole conseguito in materia di consumi intermedi (-0,3 per cento) richiede una attenta lettura. Infatti, esso è riconducibile, soprattutto, alla consistente flessione (-13,5 per cento) degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni centrali, che tuttavia deve essere attribuita, in larga misura, ad un effetto meramente contabile, determinato dalla trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti (con la conseguente eliminazione, da tale categoria di spesa, degli acquisti di beni e servizi riferibili alla Cassa). Escludendo anche dai consuntivi 2002 e 2003 gli acquisti della Cassa, l'andamento dei consumi intermedi delle Amministrazioni centrali nell'ultimo biennio segna una dinamica molto sostenuta nel 2003 (+15,6 per cento), anno nel quale si sono concentrati recuperi di spesa dopo la compressione del 2002 riferibile all'operare del c.d. "decreto taglia-spesa", e una limitata flessione (-3,6 per cento) nel 2004. Guardando, in particolare, all'andamento degli impegni di spesa riferibili al rendiconto dello Stato, esso non segnala, invece, riduzioni rispetto al 2003, confermando le difficoltà operative che si frappongono al pieno operare dei provvedimenti di contenimento della spesa messi a punto nell'ultimo triennio. Una valutazione puntuale dell'operare del DL n. 168 del 2004 è contenuta nell'Appendice "Le misure di contenimento della spesa: dal decreto "taglia-spesa", al DL n. 168 del 2004 e alla regola del 2 per cento".

In accelerazione sono invece i consumi delle amministrazioni locali (5,5 per cento).

Nel quadro della spesa corrente, appare poi particolarmente sostenuta la crescita degli acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (oltre il 7 per cento), voce di spesa che contabilizza essenzialmente le spese per farmaci e i costi delle convenzioni sanitarie.

3.5. Le prestazioni sociali in denaro sono aumentate del 4,3 per cento, sostanzialmente in linea con la crescita nominale del prodotto, mantenendo dunque costante l'incidenza sul PIL al 17,3 per cento. In particolare, le spese per pensioni sono aumentate, nel 2004, del 4,0 per cento (4,5 nel 2003), mentre più sostenuto è risultato l'incremento delle altre prestazioni previdenziali e assistenziali (7,6 per cento).

Tutte le proiezioni di lungo periodo sulle tendenze della spesa pensionistica in Italia convergono nell'indicare una crescita continua dell'incidenza sul PIL fino ad una data intorno al 2030, quando la quota – nella definizione confrontabile a livello europeo – raggiungerebbe circa il 16 per cento, contro il 14 per cento circa del 2004. Ben superiore sarebbe stato, tuttavia,

l'aumento tendenziale dell'incidenza, se non fossero stati introdotti i meccanismi correttivi a seguito delle riforme adottate negli ultimi dieci anni.

Con riguardo alla situazione attuale – e, pertanto, ai problemi di sostenibilità di breve periodo – l'anomalo livello della spesa pensionistica in Italia (circa 4 punti superiore al valore medio europeo) è da attribuire essenzialmente all'età media di pensionamento effettivo (quasi il 70 per cento dei lavoratori va in pensione a 56 anni) e all'elevato tasso di sostituzione (rapporto tra pensione e ultima retribuzione) che, in Italia, a differenza della generalità degli altri paesi, non subisce alcuna correzione in relazione alla speranza di vita, collocandosi, di conseguenza, ad un livello medio particolarmente elevato (circa il 68 per cento).

Sui problemi connessi alle prospettive del sistema pensionistico, con riguardo alle questioni della sostenibilità finanziaria, della copertura e dell'equità e, infine, delle condizioni per un efficace funzionamento della previdenza complementare, la Corte ha condotto una specifica analisi, della quale sarà prossimamente fornita al Parlamento adeguata informazione.

3.6 L'andamento della spesa in conto capitale (-4,9 per cento) per il complesso delle amministrazioni pubbliche costituisce un indicatore sintetico sostanzialmente privo di significato economico, in quanto risultato dell'evoluzione effettiva della spesa ma anche della contabilizzazione di poste di notevoli dimensioni, quali le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita. In particolare, gli investimenti fissi lordi segnerebbero un aumento di solo il 2,3 per cento nel 2004, a fronte di un incremento del 42,0 per cento nel 2003 e di una flessione del 21,1 per cento nel 2002; ma, in realtà, tale andamento erratico riflette l'esito delle vendite di immobili effettuate nel triennio dalle amministrazioni pubbliche sia nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni o altre operazioni finanziarie. Nel complesso le vendite sono state pari a 4,4 miliardi di euro nel 2004 (in larga misura attraverso il conferimento di edifici non residenziali al Fondo immobili pubblici), mentre nel 2002 e nel 2003 erano state, rispettivamente, pari a poco meno di 11 miliardi e a 2,7 miliardi di euro.

Al netto di tali operazioni – che nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti – gli investimenti fissi lordi risultano in crescita, in rapporto al PIL, in ciascuno degli ultimi tre anni, con incrementi dell'8 per cento nel 2002, del 6,1 per cento nel 2003 e del 6,6 per cento nel 2004. Questa crescita relativamente sostenuta è da ascrivere, soprattutto nel 2004, alla rapida espansione (+10,2 per cento) degli investimenti delle amministrazioni locali che ormai costituiscono poco meno di tre quarti degli investimenti complessivi delle amministrazioni pubbliche (al netto delle dismissioni immobiliari).

Rispetto al 2003, oltre al più elevato livello di vendite immobiliari, gli altri fattori che hanno contribuito, nel 2004, alla contenuta crescita delle spese in conto capitale sono stati la diminuzione dei contributi alla produzione, in particolare degli incentivi alle imprese e alle aree svantaggiate e il più limitato importo del conferimento di capitale alle Ferrovie dello Stato (2,6 miliardi di euro contro i quasi 4 miliardi del 2003) riclassificato, sulla base di una decisione Eurostat, tra le voci di spesa che concorrono a determinare l'indebitamento netto e non come una partita finanziaria.

3.7 Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 49,3 miliardi: è stato accresciuto per 533 milioni da regolazioni debitorie pregresse (8,5 miliardi nel 2003) e ridotto per 7,6 miliardi da dismissioni mobiliari (16,9 miliardi nel 2003). Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, depurato dagli esborsi per regolazioni debitorie pregresse e dai proventi per dismissioni mobiliari, è dunque ammontato a 56,5 miliardi di euro, pari al 4,2 per cento del PIL; lo stesso aggregato era risultato pari a 48,1 miliardi nel 2003 (3,7 per cento del PIL). Il divario tra indebitamento netto e fabbisogno netto è cresciuto passando da circa 6,3 a 12,8 miliardi di euro (rispettivamente 0,5 ed 1 punto di PIL) mentre quello tra indebitamento netto e fabbisogno al netto delle sole dismissioni mobiliari, l'aggregato che meglio rappresenta la componente strutturale dell'incremento del debito pubblico, si è lievemente ridotto passando da 14,8 a 13,3 miliardi di euro. Se si analizza l'andamento di questo divario nel corso degli ultimi cinque anni, si può agevolmente constatare come le revisioni statistiche cui di recente si è dato corso abbiano comportato un restringimento di tale scostamento; nell'apprezzare positivamente questo esito si deve sottolineare come i meccanismi di formazione ad esso sottostanti continuino, tuttavia, a meritare particolare cura ed analisi.

Secondo quanto comunicato dall'ISTAT alla fine di maggio, a seguito delle ricordate operazioni di rettifica, lo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari a fine 2004 a 1440,9 miliardi di euro, con una variazione assoluta rispetto al 2003 di 51,3 miliardi (24,7 nel 2003). Tale variazione è l'effetto di spinte di segno opposto: hanno rappresentato fattori di accrescimento il fabbisogno complessivo (49,3 miliardi) e la variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia (2,6 miliardi di euro), mentre hanno agito nel senso della riduzione gli scarti di emissione di titoli pubblici sopra la pari e l'apprezzamento del cambio dell'euro che ha ridotto il controvalore del debito in valuta (0,6 miliardi l'effetto complessivo).

In rapporto al prodotto interno lordo, nel 2004 il debito delle Pubbliche amministrazioni è risultato più alto di quanto previsto sia nel DPEF 2005-2008 del luglio 2004 che nella versione



aggiornata del Programma di stabilità (106,6 per cento contro, rispettivamente, 105,6 e 106 per cento). La sua lievissima riduzione su base annua (0,2 punti percentuali) è il riflesso di molti fattori di segno diverso: vi hanno, infatti, contribuito positivamente per circa 1,3 punti la crescita del PIL reale, per circa 2,9 punti la crescita dei prezzi (espressa dal deflatore del PIL), per circa 1,8 punti percentuali l'avanzo primario e per circa 0,6 punti "fattori residuali", ossia tutte quelle poste che hanno ridotto lo stock di debito senza incidere sull'indebitamento netto. Di contro un apporto negativo misurabile in circa 5,3 punti percentuali è derivato dalla spesa per interessi (onere medio del debito). La minore riduzione del rapporto debito/PIL registrata nel 2004 rispetto al 2003 (0,2 contro 1,5 punti) appare dunque ascrivibile soprattutto al minor contributo delle operazioni straordinarie di contenimento del fabbisogno di cassa e dello stock del debito ricomprese tra i sopra citati "fattori residuali" e, in secondo luogo, al minore apporto dell'avanzo primario; ha viceversa significativamente allentato rispetto allo scorso anno il suo tradizionale contributo negativo l'andamento del differenziale tra costo medio del debito pubblico e crescita nominale dell'economia (2 punti nel 2003 contro 1,1 punti nel 2004).

#### **4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.**

4.1 Con la manovra finanziaria per il 2004 non sono state introdotte modifiche significative all'orientamento seguito negli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale. Come specificato nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2003 "lo scenario previsto per il 2004 si muove da un lato nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e dall'altro nel progressivo risanamento della finanza pubblica attraverso il Patto di stabilità interno".

Per la finanza regionale:

- sono state confermate le norme introdotte con la finanziaria 2003 che prevedevano limiti alla crescita della spesa corrente (al netto di interessi passivi, programmi comunitari e sanità), sia in termini di competenza che di cassa, entro un valore del 7,6 per cento tra il 2000 e il 2004;
- sono stati mantenuti gli obiettivi assunti con il DL n. 347 del 2001 (che recepiva l'accordo di agosto 2001) per una evoluzione della spesa sanitaria entro i limiti concordati e sono state riconfermate le misure volte ad attivare le responsabilità e le sanzioni nel caso di formazione di ulteriori disavanzi;
- in base al DL n. 269 del 2003 sono state, poi, potenziate le norme previste per il rispetto del tetto alla spesa farmaceutica e per il monitoraggio di tutte le prestazioni farmaceutiche attraverso un controllo centrale informatizzato. A un nuovo organismo,

l'Agenzia del farmaco, è stato, tra l'altro, affidato il compito di provvedere, in caso di superamento dei tetti previsti, ad una ripartizione della spesa eccedente, per il 60 per cento ridefinendo le quote di spettanza del produttore (sul prezzo dei farmaci ammessi al rimborso), e per il 40 per cento attribuendone l'onere del ripiano a livello regionale.

Per le province e per i comuni:

- è stato confermato, come riferimento, il disavanzo finanziario secondo quanto previsto con la finanziaria 2003. Esso, sia in termini di competenza che di cassa, non poteva crescere di oltre il 1,7 per cento rispetto al valore registrato nel 2003;
- sono stati previsti finanziamenti attraverso i principali fondi di parte corrente (ordinario, perequativo e consolidato) per importi inferiori a quelli dell'esercizio precedente: dai 5.670 milioni del 2003 ai 5.041 milioni nel 2004, mentre è stato confermato il livello delle risorse garantito dalla compartecipazione all'IRPEF già previsto nel 2003 (pari a 6.600 milioni di euro);
- sono state, invece, aumentate le risorse stanziare per i fondi in conto capitale: dai 2385 milioni del 2003 a 2.784 milioni del 2004.

E' stata, inoltre, prorogata di un ulteriore anno la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, disposta dalla finanziaria 2003, ed è stato previsto un ulteriore allungamento dei tempi necessari per la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle regioni per il finanziamento delle funzioni ad esse trasferite con i decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997.

Destinata ad avere un forte impatto su tutte le amministrazioni territoriali è, infine, la disposizione che, ad integrazione delle norme dettate dalla finanziaria 2002 sull'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, ha definito le modalità di interpretazione e di applicazione della norma costituzionale che prevede il ricorso all'indebitamento per regioni ed enti locali solo per finanziare spese di investimento (art. 119, comma sesto della Costituzione). Tre gli aspetti chiariti dalla norma introdotta nella finanziaria: le tipologie di operazioni che costituiscono indebitamento, individuate in base alle regole di contabilità assunte al livello europeo in quelle di carattere finanziario che non hanno impatto sul disavanzo; le operazioni che rappresentano investimento, limitate a quelle che inducano realizzazioni di opere che rimangano nella disponibilità delle amministrazioni pubbliche (vengono esclusi quindi i trasferimenti in conto capitale a famiglie o imprese); i limiti nel finanziamento di conferimenti o ricapitalizzazioni, escluse per aziende o società a fini di ripiano delle perdite. Una disposizione

rafforzata dalla previsione di nullità degli atti e dei contratti posti in essere in difformità e di sanzionabilità degli amministratori.

4.2 Sulla finanza territoriale ha inciso in corso d'anno il DL n. 168 del 2004: il provvedimento ha riguardato la spesa per consumi intermedi delle amministrazioni territoriali già interessate dal patto di stabilità interno, disponendo che tale categoria di spesa (al netto delle spese per prestazioni correlate a diritti soggettivi) nell'anno 2004 non potesse essere superiore a quella mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento.

La disposizione è stata proposta come un ulteriore strumento a disposizione degli enti territoriali per consentire loro il raggiungimento degli obiettivi di saldo già fissati nel patto di stabilità interno. Ciò al fine di compensare gli elementi di criticità derivanti da una dinamica delle spese per il personale superiore, in conseguenza dei rinnovi contrattuali, a quella programmata.

Sempre il DL n. 168 del 2004 ha previsto, in deroga al divieto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento dei contributi agli investimenti in favore dei privati, un regime transitorio per gli impegni assunti al 31/12/2003 e per quelli assunti, nel corso dell'anno 2004, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, finanziati con ricorso all'indebitamento o per i quali fosse già stata autorizzata l'accensione di mutui.

4.3 Il conto delle amministrazioni locali presenta nel 2004 uscite correnti e in conto capitale in netta accelerazione: l'incremento è sul 2003 del 7,8 per cento (contro il 3,8 per cento tra il 2002 e il 2003)

Un dato che pone in evidenza la notevole differenziazione tra l'andamento della spesa statale e quello registrato da regioni, province e comuni: se, come si è visto, per l'amministrazione centrale nel 2004 la spesa corrente è cresciuta del 3,3 per cento (solo un punto in più rispetto al 2003), nelle amministrazioni locali la variazione supera il 7,4 per cento contro il 3,6 per cento del 2003. Anche la spesa in conto capitale, in forte flessione nelle amministrazioni centrali (-20,1 per cento), conosce nel caso delle amministrazioni locali aumenti di poco inferiori al 10 per cento.

Nella spesa corrente sono i consumi finali a conoscere l'aumento più significativo (+8,4 per cento): crescono i redditi da lavoro dipendente (+10 per cento), aumenta la spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (+7,1 per cento); in crescita anche i consumi intermedi (+5,5 per cento).

Si tratta di risultati che devono essere letti nel dettaglio.

**Tavola 2 - Conto economico delle amministrazioni locali - (milioni di euro)**

VOCI	2001	2002	2003	2004	variazioni percentuali		
					2002 su 2001	2003 su 2002	2004 su 2003
Spesa per consumi finali	125.440	132.653	137.707	149.235	5,75	3,81	8,37
<i>redditi da lavoro dipendente</i>	54.636	56.844	58.291	64.118	4,04	2,55	10,00
<i>acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	30.930	32.791	33.505	35.888	6,02	2,18	7,11
<i>consumi intermedi</i>	42.493	44.660	45.982	48.486	5,10	2,96	5,45
Contributi alla produzione	7.618	7.948	8.111	8.182	4,33	2,05	0,88
Prestazioni sociali in denaro	1.794	1.936	2.033	2.133	7,92	5,01	4,92
Trasferimenti correnti diversi	4.654	5.064	5.600	5.732	8,81	10,58	2,36
Altre spese correnti	1.631	1.591	1.453	1.580	-2,45	-8,67	8,74
<b>TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI</b>	<b>141.137</b>	<b>149.192</b>	<b>154.904</b>	<b>166.862</b>	<b>5,71</b>	<b>3,83</b>	<b>7,72</b>
Interessi passivi	4.557	4.522	4.448	4.297	-0,77	-1,64	-3,39
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>145.694</b>	<b>153.714</b>	<b>159.352</b>	<b>171.159</b>	<b>5,50</b>	<b>3,67</b>	<b>7,41</b>
Investimenti fissi lordi	22.990	24.548	25.925	28.578	6,78	5,61	10,23
Contributi agli investimenti	7.542	8.337	8.492	9.080	10,54	1,86	6,92
<i>a famiglie</i>	1.751	2.327	1.904	2.078	32,90	-18,18	9,14
<i>a imprese</i>	5.791	6.010	6.588	7.002	3,78	9,62	6,28
Altre uscite in conto capitale	1.343	506	402	540	-62,32	-20,55	34,33
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>31.875</b>	<b>33.391</b>	<b>34.819</b>	<b>38.198</b>	<b>4,76</b>	<b>4,28</b>	<b>9,70</b>
<b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>	<b>177.569</b>	<b>187.105</b>	<b>194.171</b>	<b>209.357</b>	<b>5,37</b>	<b>3,78</b>	<b>7,82</b>
Imposte indirette	56.657	58.349	61.074	61.590	2,99	4,67	0,84
Imposte dirette	20.671	24.102	26.133	27.042	16,60	8,43	3,48
Contributi sociali	1.027	1.087	1.120	1.219			
Trasferimenti da enti pubblici	62.427	62.208	61.785	68.643	-0,35	-0,68	11,10
Trasferimenti correnti diversi	4.795	5.151	5.205	6.080	7,42	1,05	16,81
Altre entrate correnti	12.175	12.682	14.255	15.897	4,16	12,40	11,52
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>157.752</b>	<b>163.579</b>	<b>169.572</b>	<b>180.471</b>	<b>3,69</b>	<b>3,66</b>	<b>6,43</b>
Imposte in conto capitale	48	68	1.898	1.026	41,67	2691,18	-45,94
Contributi agli investimenti	10.871	10.903	12.482	15.467	0,29	14,48	23,91
Altri trasferimenti in c/capitale	5.737	4.415	7.146	1.268	-23,04	61,86	-82,26
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>16.656</b>	<b>15.386</b>	<b>21.526</b>	<b>17.761</b>	<b>-7,62</b>	<b>39,91</b>	<b>-17,49</b>
<b>TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>174.408</b>	<b>178.965</b>	<b>191.098</b>	<b>198.232</b>	<b>2,61</b>	<b>6,78</b>	<b>3,73</b>
Saldo corrente	12.058	9.865	10.220	9.312			
Indebitamento	-3.161	-8.140	-3.073	-11.125			

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Sulla spesa per lavoro dipendente ha pesato nell'anno la firma di alcuni rinnovi contrattuali. La contabilizzazione nell'esercizio di stipula dei contratti non solo dell'effetto degli incrementi retributivi a regime ma anche dell'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato, secondo le convenzioni contabili assunte in sede di contabilità delle amministrazioni pubbliche, è alla base della forte espansione rilevata nel 2004.

Negli acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" sono ricompresi essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci a cui è attribuibile buona parte dell'incremento dell'anno. Dopo il buon risultato del 2003, quando la crescita era stata contenuta entro il 2,2 per cento, il tasso di incremento ritorna sui livelli del triennio precedente.

Ancora più netta appare la divaricazione rispetto alle amministrazioni centrali in materia di consumi intermedi: ad una riduzione consistente (-13,5 per cento) degli acquisti di beni e servizi delle prime corrisponde, invece, una dinamica sostenuta degli enti territoriali (5,5 per cento). Anche in questo caso l'azione svolta nel contenimento della spesa nel 2003 sembra aver prodotto effetti non permanenti.

Divergente, infine, risulta l'andamento delle spese in conto capitale, che aumentano del +9,7 per cento, una crescita più che raddoppiata rispetto all'ultimo biennio (si era attestata su valori intorno al 4,5 per cento). Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (+10,2 per cento), ma anche ai contributi agli investimenti verso famiglie e imprese, cresciuti rispettivamente del 9,1 per cento e del 6,3 per cento.

In questo caso, il confronto con l'andamento delle amministrazioni centrali deve essere fatto guardando al dato al netto delle vendite di immobili effettuate nel triennio, siano esse nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni, o siano altre operazioni finanziarie (nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti). Dal confronto si conferma nel 2004 la tendenza, già evidenziata negli esercizi passati, ad un crescente ruolo delle amministrazioni decentrate negli investimenti delle pubbliche amministrazioni: esse ormai costituiscono poco meno dei tre quarti degli investimenti complessivi (al netto delle dismissioni immobiliari).

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale indicano, per il 2004, un rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 16,1 per cento, mentre nel 2003 aveva raggiunto il 16,2 per cento confermando una crescita continua dal 1990. Si riduce di un punto percentuale il tasso di autofinanziamento (rapporto tra entrate fiscali ed entrate

complessive), anche in questo caso interrompendo una crescita che aveva caratterizzato gli ultimi anni.

Il rallentamento va imputato alla forte contrazione nella crescita delle imposte indirette (solo +0,84 per cento), aumentate invece nelle amministrazioni centrali di oltre il 5,8 per cento. Su tale risultato ha inciso sia la diversa composizione del paniere delle imposte indirette riscosse dalle amministrazioni locali rispetto a quelle delle amministrazioni centrali, sia il ritardo nel completamento del riordino del sistema di finanziamento territoriale: se infatti alcuni tributi regionali hanno manifestano effettivamente una crescita più contenuta (è il caso della tassa sulle auto), per la compartecipazione IVA la continua revisione della quota compartecipata in funzione dei trasferimenti da abolire piuttosto che della variazione effettiva del gettito (criterio dovuto all'allungamento dei tempi di entrata a regime del nuovo sistema) non ha consentito agli enti territoriali di "appropriarsi" di una quota proporzionata al buon andamento dell'IVA registrato a livello erariale (+4,6 per cento).

Nel complesso, tali andamenti comportano un forte incremento del contributo delle amministrazioni locali all'indebitamento complessivo: da poco più di 2 miliardi di euro del 2003 si passa nel 2004 ad oltre 11 miliardi; in termini di PIL si passa dallo 0,2 per cento allo 0,9 per cento. E' soprattutto il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale a determinare tale risultato: a fronte di una crescita della spesa in conto capitale del 9,7 per cento, che raggiunge i 38,2 miliardi di euro, le entrate in conto capitale sono pari a 17,8 miliardi, in flessione rispetto all'esercizio precedente di oltre il 17 per cento.

4.4 In attesa della pubblicazione da parte dell'ISTAT dei conti economici intestati, separatamente, alle regioni, alle province, ai comuni e alle aziende sanitarie, un riscontro degli andamenti finora rilevati, anche se solo indicativo per la diversità delle caratteristiche della rilevazione e dei dati trattati, può essere effettuato esaminando i risultati di cassa resi noti con la Relazione trimestrale diffusa lo scorso maggio.

Per tutti gli enti si rileva un aumento significativo del fabbisogno rispetto all'esercizio 2003: le regioni passano dai 1.300 a oltre 2.700 milioni, i comuni e le province da poco più di 1.650 a 2.270 milioni di euro, le aziende sanitarie locali e ospedaliere peggiorano il loro risultato di oltre 750 milioni, passando da un attivo di 190 milioni di euro ad un fabbisogno di circa 560 milioni. Come si è detto, il risultato è legato ad un netto peggioramento del disavanzo in conto capitale: in tutte le realtà territoriali migliora, o si mantiene, l'avanzo corrente rilevato nel 2003 (in ogni caso risultando su livelli più elevati rispetto a quelli attesi nelle stime del 2004

di inizio anno), mentre aumenta in misura rilevante la differenza tra pagamenti ed entrate in conto capitale.

Nelle regioni, i pagamenti correnti crescono del 3,7 per cento (mostrando una variazione più ridotta rispetto al 2003 quando erano aumentati del 6,6 per cento), mentre gli incassi correnti aumentano del 4,8 per cento.

L'andamento della spesa discende da un aumento dell'11 per cento di quella per redditi da lavoro dipendente (+4 per cento nel 2003), in parte compensato da una lieve variazione dei consumi intermedi (+0,4 per cento) e da una netta riduzione del tasso di crescita dei trasferimenti correnti passati dal 6,6 per cento del 2003 a meno del 3,4 per cento. I trasferimenti alle aziende sanitarie crescono del 4,3 per cento (contro il 6,2 per cento del precedente esercizio), restando dunque molto al di sotto dell'ipotesi di crescita di oltre il 10 per cento contenuta nelle previsioni per il 2004 esposte nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003.

Elevato risulta l'incremento della spesa in conto capitale (+10,4 per cento contro il 13,8 per cento del 2003, derivante da una crescita sia degli investimenti diretti (18,8 per cento) che dei trasferimenti a famiglie (+14,2 per cento) e enti pubblici (+16,8 per cento). A tale dinamica della spesa non corrisponde un pari aumento delle entrate in conto capitale, cresciute nell'anno del 3,3 per cento.

Diversi gli andamenti per comuni e province: i pagamenti correnti crescono nel 2004 del 5,5 per cento contro il 3,1 per cento del 2003.

La crescita dei redditi da lavoro dipendente (+11 per cento) è, per tali enti, accompagnata anche da un aumento dei consumi intermedi del 2,5 per cento (erano cresciuti del 1,9 per cento nel 2003), che sovverte l'ipotesi di invarianza contenuta nella previsione per il 2004, e da una crescita della spesa per interessi (+2,9 per cento) che interrompe il calo evidenziato nei precedenti esercizi. Questi andamenti sono compensati in parte dalla decelerazione nella crescita dei trasferimenti correnti, dovuta alla sostanziale invarianza, rispetto al 2003, di quelli alle famiglie. In accelerazione risultano anche i pagamenti in conto capitale (+9,6 per cento nel 2004 contro l'8,3 per cento nel 2003) per effetto di una crescita sia degli investimenti diretti (+9,5 per cento come nel 2003) che dei trasferimenti in conto capitale (+10,8 per cento).

**Tavola 3 - Le regioni e le province autonome - Conto consolidato di cassa - (milioni di euro)**

	2002 cons.	2003 cons.	2004 stime	2004 cons	2005 stime	var 03/02	var 04s/03	var 04/04s	var 04/03	var 05s/04
<b>Incassi correnti</b>	<b>108.867</b>	<b>120.362</b>	<b>128.885</b>	<b>126.126</b>	<b>131.497</b>	<b>10,56</b>	<b>7,08</b>	<b>-2,14</b>	<b>4,79</b>	<b>4,26</b>
Tributari	52.185	55.984	57.465	55.759	58.212	7,28	2,65	-2,97	-0,40	4,40
<i>indirette</i>	<i>9.696</i>	<i>11.085</i>	<i>11.476</i>	<i>11.815</i>	<i>12.494</i>	<i>14,33</i>	<i>3,53</i>	<i>2,95</i>	<i>6,59</i>	<i>5,75</i>
<i>dirette</i>	<i>42.489</i>	<i>44.899</i>	<i>45.989</i>	<i>43.944</i>	<i>45.718</i>	<i>5,67</i>	<i>2,43</i>	<i>-4,45</i>	<i>-2,13</i>	<i>4,04</i>
Altri (contributi, redditi capitale)	528	539	550	641	654	2,08	2,04	16,55	18,92	2,03
Trasferimenti	55.457	63.171	70.140	69.003	71.791	13,91	11,03	-1,62	9,23	4,04
Altri incassi correnti	697	668	730	723	840	-4,16	9,28	-0,96	8,23	16,18
<b>Incassi di capitale</b>	<b>5.794</b>	<b>6.051</b>	<b>6.176</b>	<b>6.232</b>	<b>6.385</b>	<b>4,44</b>	<b>2,07</b>	<b>0,91</b>	<b>2,99</b>	<b>2,46</b>
Trasferimenti	5.713	5.971	6.095	5.799	5.969	4,52	2,08	-4,86	-2,88	2,93
Altri incassi di cap	81	80	81	433	416	-1,23	1,25	434,57	441,25	-3,93
<b>Partite finanziarie</b>	<b>5.684</b>	<b>2.350</b>	<b>2.007</b>	<b>1.403</b>	<b>1.569</b>	<b>-58,66</b>	<b>-14,60</b>	<b>-30,09</b>	<b>-40,30</b>	<b>11,83</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>100.817</b>	<b>107.475</b>	<b>115.443</b>	<b>111.491</b>	<b>115.914</b>	<b>6,60</b>	<b>7,41</b>	<b>-3,42</b>	<b>3,74</b>	<b>3,97</b>
Redditi da lavoro dipendente	4.802	4.993	5.283	5.540	5.610	3,98	5,81	4,86	10,96	1,26
Consumi intermedi	3.473	3.551	3.651	3.565	3.654	2,25	2,82	-2,36	0,39	2,50
Trasferimenti correnti	89.472	95.351	103.037	98.558	102.737	6,57	8,06	-4,35	3,36	4,24
<i>di cui sanità</i>	<i>71.047</i>	<i>75.452</i>	<i>83.631</i>	<i>78.663</i>	<i>81.620</i>	<i>6,20</i>	<i>10,84</i>	<i>-5,94</i>	<i>4,26</i>	<i>3,76</i>
<i>di cui altri enti territoriali</i>	<i>7.062</i>	<i>7.227</i>	<i>7.100</i>	<i>7.056</i>	<i>7.100</i>	<i>2,34</i>	<i>-1,76</i>	<i>-0,62</i>	<i>-2,37</i>	<i>0,62</i>
<i>di cui altri enti pubblici</i>	<i>2.215</i>	<i>2.231</i>	<i>2.693</i>	<i>2.312</i>	<i>2.340</i>	<i>0,72</i>	<i>20,71</i>	<i>-14,15</i>	<i>3,63</i>	<i>1,21</i>
<i>di cui famiglie</i>	<i>2.962</i>	<i>3.001</i>	<i>3.040</i>	<i>3.044</i>	<i>3.090</i>	<i>1,32</i>	<i>1,30</i>	<i>0,13</i>	<i>1,43</i>	<i>1,51</i>
<i>di cui aziende di pubblici servizi</i>	<i>3.476</i>	<i>3.922</i>	<i>3.557</i>	<i>4.006</i>	<i>4.042</i>	<i>12,83</i>	<i>-9,31</i>	<i>12,62</i>	<i>2,14</i>	<i>0,90</i>
<i>di cui imprese</i>	<i>2.661</i>	<i>3.293</i>	<i>2.964</i>	<i>3.209</i>	<i>4.314</i>	<i>23,75</i>	<i>-9,99</i>	<i>8,27</i>	<i>-2,55</i>	<i>34,43</i>
Interessi	1.630	1.764	1.658	1.915	2.027	8,22	-6,01	15,50	8,56	5,85
Altri pagamenti correnti	1.440	1.816	1.814	1.913	1.886	26,11	-0,11	5,46	5,34	-1,41
<b>Pagamenti di capitale</b>	<b>18.812</b>	<b>21.213</b>	<b>21.687</b>	<b>23.424</b>	<b>24.249</b>	<b>12,76</b>	<b>2,23</b>	<b>8,01</b>	<b>10,42</b>	<b>3,52</b>
Costituzione capitali fissi	3.430	3.870	4.081	4.597	4.733	12,83	5,45	12,64	18,79	2,96
Trasferimenti cap	14.302	16.163	16.362	17.575	18.442	13,01	1,23	7,41	8,74	4,93
Altri pag capitale	1.080	1.180	1.244	1.252	1.074	9,26	5,42	0,64	6,10	-14,22
<b>Partite finanziarie</b>	<b>1.051</b>	<b>1.495</b>	<b>1.528</b>	<b>1.572</b>	<b>1.926</b>	<b>42,25</b>	<b>2,21</b>	<b>2,88</b>	<b>5,15</b>	<b>22,52</b>

<b>Disavanzo corrente</b>	<b>8.050</b>	<b>12.887</b>	<b>13.442</b>	<b>14.635</b>	<b>15.583</b>
<b>Disavanzo capitale</b>	<b>-13.018</b>	<b>-15.162</b>	<b>-15.511</b>	<b>-17.192</b>	<b>-17.864</b>
<b>Disavanzo</b>	<b>-4.968</b>	<b>-2.275</b>	<b>-2.069</b>	<b>-2.557</b>	<b>-2.281</b>
<b>Fabbisogno</b>	<b>-335</b>	<b>-1.420</b>	<b>-1.590</b>	<b>-2.726</b>	<b>-2.638</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003 e Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004 - Mef



**Tavola 4 - Comuni e Province - Conto consolidato di cassa - (milioni di euro)**

	2002 cons.	2003 cons.	2004 stime	2004 cons.	2005 stime	var 03/02	var 04s/03	var 04/04s	var 04/03	var 05s/04
<b>Incassi correnti</b>	<b>53.080</b>	<b>53.649</b>	<b>52.620</b>	<b>56.280</b>	<b>57.106</b>	<b>1,07</b>	<b>-1,92</b>	<b>6,96</b>	<b>4,90</b>	<b>1,47</b>
Tributari	23.799	25.136	23.530	26.994	28.547	5,62	-6,39	14,72	7,39	5,75
<i>indirette</i>	2.169	2.676	2.600	2.759	2.842	23,37	-2,84	6,12	3,10	3,01
<i>dirette</i>	21.630	22.460	20.930	24.235	25.705	3,84	-6,81	15,79	7,90	6,07
Altri (contributi, redditi capitale)	7.663	7.489	8.313	7.688	7.914	-2,27	11,00	-7,52	2,66	2,94
Trasferimenti	19.456	18.834	17.727	19.335	18.325	-3,20	-5,88	9,07	2,66	-5,22
<i>di cui da Regioni</i>	11.878	11.065	10.047	11.729	10.667	-6,84	-9,20	16,74	6,00	-9,05
Altri incassi correnti	2.162	2.190	3.050	2.263	2.320	1,30	39,27	-25,80	3,33	2,52
<b>Incassi di capitale</b>	<b>12.346</b>	<b>13.248</b>	<b>15.490</b>	<b>14.043</b>	<b>14.654</b>	<b>7,31</b>	<b>16,92</b>	<b>-9,34</b>	<b>6,00</b>	<b>4,35</b>
Trasferimenti	10.565	11.461	13.690	12.276	12.878	8,48	19,45	-10,33	7,11	4,90
<i>di cui da Stato</i>	4.058	4.587	4.800	4.700	4.818	13,04	4,64	-2,08	2,46	2,51
<i>di cui da Regioni</i>	4.243	4.696	4.650	5.155	5.542	10,68	-0,98	10,86	9,77	7,51
Altri incassi di capitale	1.781	1.787	1.800	1.767	1.776	0,34	0,73	-1,83	-1,12	0,51
<b>Partite finanziarie</b>	<b>6.457</b>	<b>6.787</b>	<b>7.362</b>	<b>5.830</b>	<b>5.958</b>	<b>5,11</b>	<b>8,47</b>	<b>-20,81</b>	<b>-14,10</b>	<b>2,20</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>48.738</b>	<b>50.244</b>	<b>52.690</b>	<b>53.000</b>	<b>53.505</b>	<b>3,09</b>	<b>4,87</b>	<b>0,59</b>	<b>5,49</b>	<b>0,95</b>
Redditi da lavoro dipendente	15.952	16.784	17.310	18.768	18.775	5,22	3,13	8,42	11,82	0,04
Consumi intermedi	22.631	23.068	23.080	23.633	23.980	1,93	0,05	2,40	2,45	1,47
Trasferimenti correnti	5.511	6.045	6.230	6.159	6.326	9,69	3,06	-1,14	1,89	2,71
<i>di cui altri enti pubblici</i>	950	1.126	1.200	1.178	1.251	18,53	6,57	-1,83	4,62	6,20
<i>di cui famiglie</i>	3.068	3.410	3.450	3.411	3.449	11,15	1,17	-1,13	0,03	1,11
<i>di cui aziende di pubblici servizi</i>	712	747	800	794	835	4,92	7,10	-0,75	6,29	5,16
<i>di cui imprese</i>	428	414	430	426	435	-3,27	3,86	-0,93	2,90	2,11
Interessi	3.143	2.833	3.740	2.914	2.934	-9,86	32,02	-22,09	2,86	0,69
Altri pagamenti correnti	1.501	1.514	2.330	1.526	1.490	0,87	53,90	-34,51	0,79	-2,36
<b>Pagamenti di capitale</b>	<b>18.470</b>	<b>20.009</b>	<b>21.070</b>	<b>21.931</b>	<b>23.041</b>	<b>8,33</b>	<b>5,30</b>	<b>4,09</b>	<b>9,61</b>	<b>5,06</b>
Costituzione capitali fissi	16.338	17.917	18.800	19.624	20.644	9,66	4,93	4,38	9,53	5,20
Trasferimenti capitale	2.132	2.092	2.270	2.307	2.397	-1,88	8,51	1,63	10,28	3,90
<i>di cui famiglie</i>	1.354	1.264	1.400	1.313	1.339	-6,65	10,76	-6,21	3,88	1,98
<i>di cui aziende di pubblici servizi</i>	144	214	210	251	276	48,61	-1,87	19,52	17,29	9,96
<i>di cui imprese</i>	298	284	300	320	327	-4,70	5,63	6,67	12,68	2,19
<b>Partite finanziarie</b>	<b>5.839</b>	<b>5.082</b>	<b>3.230</b>	<b>3.491</b>	<b>3.803</b>	<b>-12,96</b>	<b>-36,44</b>	<b>8,08</b>	<b>-31,31</b>	<b>8,94</b>

<b>Disavanzo corrente</b>	<b>4.342</b>	<b>3.405</b>	<b>-70</b>	<b>3.280</b>	<b>3.601</b>
<b>Disavanzo capitale</b>	<b>-6.124</b>	<b>-6.761</b>	<b>-5.580</b>	<b>-7.888</b>	<b>-8.387</b>
<b>Disavanzo</b>	<b>-1.782</b>	<b>-3.356</b>	<b>-5.650</b>	<b>-4.608</b>	<b>-4.786</b>
<b>Fabbisogno</b>	<b>-1.164</b>	<b>-1.651</b>	<b>-1.518</b>	<b>-2.269</b>	<b>-2.631</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003 e Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004 - Mef

Guardando alle aziende sanitarie – il cui andamento della spesa è legato ancor più che per gli altri enti alle politiche di trasferimento – i pagamenti correnti nel complesso crescono nell'anno del 5,5 per cento (come nel 2003).

**Tavola 5 - La sanità - Conto consolidato di cassa - (milioni di euro)**

	2002 cons.	2003 cons.	2004 stime	2004 cons.	2005 stime	var 03/02	var 04s/03	var 04/04s	var 04/03	var 05s/04
<b>Incassi correnti</b>	<b>74.724</b>	<b>79.449</b>	<b>92.185</b>	<b>82.921</b>	<b>85.953</b>	<b>6,32</b>	<b>16,03</b>	<b>-10,05</b>	<b>4,37</b>	<b>3,66</b>
Trasferimenti	71.528	75.945	84.151	79.164	81.909	6,18	10,81	-5,93	4,24	3,47
di cui da Regioni	71.047	75.452	83.631	78.663	81.620	6,20	10,84	-5,94	4,26	3,76
Altri (contributi, redditi capitale)	1.860	2.135	6.520	2.290	2.494	14,78	205,39	-64,88	7,26	8,91
Altri incassi correnti	1.336	1.369	1.514	1.467	1.550	2,47	10,59	-3,10	7,16	5,66
<b>Incassi di capitale</b>	<b>2.119</b>	<b>2.463</b>	<b>2.369</b>	<b>2.750</b>	<b>3.080</b>	<b>16,23</b>	<b>-3,82</b>	<b>16,08</b>	<b>11,65</b>	<b>12,00</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>74.603</b>	<b>78.712</b>	<b>92.790</b>	<b>83.010</b>	<b>87.360</b>	<b>5,51</b>	<b>17,89</b>	<b>-10,54</b>	<b>5,46</b>	<b>5,24</b>
Redditi da lavoro dipendente	28.063	28.760	32.968	31.375	33.403	2,48	14,63	-4,83	9,09	6,46
Consumi intermedi	44.300	47.805	57.466	49.417	51.647	7,91	20,21	-14,01	3,37	4,51
Trasferimenti correnti	858	648	803	693	728	-24,48	23,92	-13,70	6,94	5,05
Interessi	97	121	121	103	106	24,74	0,00	-14,88	-14,88	2,91
Altri pagamenti correnti	1.285	1.378	1.432	1.422	1.476	7,24	3,92	-0,70	3,19	3,80
<b>Pagamenti di capitale</b>	<b>1.848</b>	<b>1.990</b>	<b>2.008</b>	<b>2.158</b>	<b>2.320</b>	<b>7,68</b>	<b>0,90</b>	<b>7,47</b>	<b>8,44</b>	<b>7,51</b>
<b>Partite finanziarie</b>	<b>1.333</b>	<b>1.020</b>	<b>0</b>	<b>1.070</b>	<b>0</b>	<b>-23,48</b>	<b>-100,00</b>		<b>4,90</b>	<b>-100,00</b>

<b>Disavanzo corrente</b>	<b>121</b>	<b>737</b>	<b>-605</b>	<b>-89</b>	<b>-1.407</b>
<b>Disavanzo capitale</b>	<b>271</b>	<b>473</b>	<b>361</b>	<b>592</b>	<b>760</b>
<b>Disavanzo</b>	<b>392</b>	<b>1.210</b>	<b>-244</b>	<b>503</b>	<b>-647</b>
<b>Fabbisogno</b>	<b>-941</b>	<b>190</b>	<b>-244</b>	<b>-567</b>	<b>-647</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003 e Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004 - Mef

Al forte incremento dei redditi da lavoro (+9,1 per cento), corrisponde una flessione nella dinamica dei pagamenti per consumi intermedi (cresciuti del 3,4 per cento contro il 7,9 per cento del 2003), più indicativa di una decelerazione nelle liquidazioni di debiti pregressi (per il rallentamento dei trasferimenti dalle regioni, cresciuti del 4,3 per cento a fronte di una previsione del 10,8 per cento) che di una effettiva correzione del profilo di spesa. Si è ulteriormente rafforzato il tasso di crescita degli investimenti fissi delle aziende sanitarie, con esborsi superiori a quelli del 2003 di circa l'8,5 per cento (7,7 per cento nel 2003).

4.5 I dati di contabilità economica nazionale e quelli di cassa finora osservati indicano, per tutti gli enti territoriali, un andamento della spesa superiore alle attese. Un risultato che spinge a guardare con attenzione all'efficacia dei meccanismi di controllo della spesa. Tra questi, in primo luogo, al Patto di stabilità interno.

Nelle regioni a statuto ordinario, in cui il patto riguarda la spesa corrente non sanitaria, i dati relativi al monitoraggio per il 2004 mostrano un pieno rispetto degli obiettivi.

**Tavola 6 - Il Patto di stabilità interno - Le regioni a statuto ordinario - (migliaia di euro)**

<b>Spesa corrente (1)</b>								
	impegni				pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
<b>Nord</b>	33.893.486	40.572.067	41.040.677	42.833.280	36.315.766	38.518.589	40.879.174	42.755.377
<b>Centro</b>	16.730.347	19.583.839	20.859.816	21.472.674	16.355.647	18.479.113	19.752.602	20.053.777
<b>Sud</b>	19.306.429	21.437.687	22.594.010	22.735.519	18.019.399	21.151.260	22.336.159	22.807.779
<b>Totale</b>	69.930.262	81.593.593	84.494.503	87.041.473	70.690.812	78.148.962	82.967.935	85.616.933
<b>Variazioni</b>								
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
<b>Nord</b>	26,4	19,7	1,2	4,4	17,7	6,1	6,1	4,6
<b>Centro</b>	28,3	17,1	6,5	2,9	22,6	13,0	6,9	1,5
<b>Sud</b>	17,8	11,0	5,4	0,6	26,6	17,4	5,6	2,1
<b>Totale</b>	24,5	16,7	3,6	3,0	21,1	10,6	6,2	3,2

<b>Spesa corrente sanitaria (2)</b>								
	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
<b>Nord</b>	27.092.691	33.191.381	33.633.458	35.044.983	27.399.199	31.515.007	33.538.061	35.612.092
<b>Centro</b>	12.557.405	15.292.099	16.574.798	16.889.787	12.661.327	14.394.802	15.934.812	16.272.611
<b>Sud</b>	15.311.175	16.544.336	17.646.145	17.743.727	14.234.133	16.878.404	17.530.910	17.919.994
<b>Totale</b>	54.961.271	65.027.816	67.854.401	69.678.497	54.294.659	62.788.213	67.003.783	69.804.697
<b>Variazioni</b>								
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
<b>Nord</b>	29,4	22,5	1,3	4,2	30,0	15,0	6,4	6,2
<b>Centro</b>	34,5	21,8	8,4	1,9	28,5	13,7	10,7	2,1
<b>Sud</b>	15,9	8,1	6,7	0,6	25,9	18,6	3,9	2,2
<b>Totale</b>	26,8	18,3	4,3	2,7	28,6	15,6	6,7	4,2

<b>Spesa corrente non sanitaria (3)=(1)-(2)</b>								
	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
<b>Nord</b>	6.800.795	7.380.686	7.407.219	7.788.297	8.916.567	7.003.582	7.341.113	7.143.285
<b>Centro</b>	4.172.942	4.291.740	4.285.018	4.582.887	3.694.320	4.084.311	3.817.790	3.781.166
<b>Sud</b>	3.995.254	4.893.351	4.947.865	4.991.792	3.785.266	4.272.856	4.805.249	4.887.785
<b>Totale</b>	14.968.991	16.565.777	16.640.102	17.362.976	16.396.153	15.360.749	15.964.152	15.812.236
<b>Variazioni</b>								
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
<b>Nord</b>	14,5	8,5	0,4	5,1	-19,9	-21,5	4,8	-2,7
<b>Centro</b>	9,8	2,8	-0,2	7,0	2,4	10,6	-6,5	-1,0
<b>Sud</b>	24,9	22,5	1,1	0,9	29,1	12,9	12,5	1,7
<b>Totale</b>	16,0	10,7	0,4	4,3	-3,6	-6,3	3,9	-1,0

<b>Spesa corrente non ricompresa nel patto (da dedurre) (4)</b>								
	<b>Impegni</b>				<b>Pagamenti</b>			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
<b>Nord</b>	641.551	2.129.145	2.443.064	2.472.021	836.888	2.012.868	2.508.529	2.231.671
<b>Centro</b>	1.044.234	1.599.681	1.529.420	1.727.287	642.946	1.434.756	1.179.794	1.286.483
<b>Sud</b>	363.943	1.490.846	1.473.736	1.585.660	494.019	1.273.699	1.479.521	1.580.399
<b>Totale</b>	2.049.728	5.219.672	5.446.220	5.784.968	1.973.853	4.721.323	5.167.844	5.098.553
<b>Variazioni</b>								
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
<b>Nord</b>	285,3	231,9	14,7	1,2	166,7	140,5	24,6	-11,0
<b>Centro</b>	65,4	53,2	-4,4	12,9	100,1	123,2	-17,8	9,0
<b>Sud</b>	335,7	309,6	-1,1	7,6	219,9	157,8	16,2	6,8
<b>Totale</b>	182,2	154,7	4,3	6,2	158,3	139,2	9,5	-1,3

<b>Spesa soggetta al vincolo (5)=(3)-(4)</b>								
	<b>Impegni</b>				<b>Pagamenti</b>			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
<b>Nord</b>	6.159.244	5.251.541	4.964.155	5.316.276	8.079.679	4.990.714	4.832.584	4.911.614
<b>Centro</b>	3.128.708	2.692.059	2.755.598	2.855.600	3.051.374	2.649.555	2.637.996	2.494.683
<b>Sud</b>	3.631.311	3.402.505	3.474.129	3.406.132	3.291.247	2.999.157	3.325.728	3.307.386
<b>Totale</b>	12.919.263	11.346.105	11.193.882	11.578.008	14.422.300	10.639.426	10.796.308	10.713.683
<b>Variazioni</b>								
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
<b>Nord</b>	-13,7	-14,7	-5,5	7,1	-39,2	-38,2	-3,2	1,6
<b>Centro</b>	-8,7	-14,0	2,4	3,6	-18,2	-13,2	-0,4	-5,4
<b>Sud</b>	-6,2	-6,3	2,1	-2,0	0,5	-8,9	10,9	-0,6
<b>Totale</b>	-10,4	-12,2	-1,3	3,4	-25,7	-26,2	1,5	-0,8

<b>Livello obiettivo</b>								
	<b>Impegni</b>				<b>Pagamenti</b>			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
<b>Nord</b>	6.159.244	6.436.410	6.525.158	6.633.917	8.079.679	8.443.265	8.560.060	8.703.337
<b>Centro</b>	3.129.838	3.270.681	3.315.355	3.369.940	3.053.362	3.190.763	3.234.335	3.287.568
<b>Sud</b>	3.631.311	3.794.720	3.847.846	3.913.259	3.291.247	3.439.353	3.487.504	3.546.792
<b>Totale</b>	12.920.393	13.501.811	13.688.359	13.917.117	14.424.288	15.073.381	15.281.899	15.537.697
<b>Scostamento tra spesa soggetta al vincolo e livello obiettivo</b>								
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
<b>Nord</b>	-13,7	-22,6	-31,4	-24,8	-39,2	-69,2	-77,1	-77,2
<b>Centro</b>	-8,8	-21,5	-20,3	-18,0	-18,3	-20,4	-22,6	-31,8
<b>Sud</b>	-6,2	-11,5	-10,8	-14,9	0,5	-14,7	-4,9	-7,2
<b>Totale</b>	-10,4	-19,0	-22,3	-20,2	-25,7	-41,7	-41,5	-45,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef.

Per l'anno scorso, il livello di spesa doveva infatti essere contenuto, per il complesso delle regioni, entro i 15,5 miliardi di euro in termini di pagamenti ed entro i 13,9 miliardi di euro in termini di impegni. Per ciascuna regione l'obiettivo era pari al livello della spesa del 2000 incrementato del 7,8 per cento. Tutte le regioni, secondo i prospetti di consuntivo

impegni che di pagamenti: nel complesso, infatti, i pagamenti sono pari a 10,7 miliardi e gli impegni a 11,6 miliardi; il totale della spesa soggetta al patto risulta nel 2004 inferiore, in termini assoluti, allo stesso livello registrato nel 2000.

Un risultato che, solo in apparenza, contraddice gli andamenti non favorevoli in precedenza descritti. Va rilevato, infatti, che dai prospetti presentati dalle regioni si osserva che:

- la spesa corrente tra il 2000 e il 2004 è cresciuta, nel complesso delle regioni, di oltre il 24 per cento in impegni e di poco più del 21 per cento in termini di pagamenti. Nell'ultimo anno tali valori sono risultati in crescita anche se contenuta (rispettivamente +3 per cento e +3,2 per cento);
- l'andamento è da ricondurre in primo luogo alla spesa sanitaria: tra il 2000 e il 2004 gli impegni sono cresciuti del 26,8 per cento (del 28,6 per cento i pagamenti); nell'ultimo anno la crescita è risultata rispettivamente del 2,7 per cento e del 4,2 per cento;
- la spesa corrente non sanitaria è cresciuta nel periodo del 16 per cento come impegni, mentre si è ridotta del 3,6 per cento in termini di pagamenti.

Sono, dunque, le categorie di spese non soggette al patto ad aver evidenziati l'incremento maggiore, passando dai 2,1 miliardi del 2000 ad oltre 5,1 del 2004 (si tratta, come è noto, delle spese per le funzioni trasferite, per interessi e per gli interventi comunitari).

In sintesi i dati relativi al monitoraggio del patto sembrano consentire le seguenti conclusioni:

- le regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti di questa limitata quota di spesa mostrando margini per un recupero di efficienza;
- gli spazi di gestione della spesa (in termini di tempi e modalità di assunzione di impegni e di gestione dei pagamenti) hanno consentito di rendere accettabile il vincolo;
- per alcune realtà regionali, poi, maggiori spazi di manovra sono ascrivibili alla particolarità dell'esercizio assunto a base del vincolo: nel 2000 in queste regioni il peso di impegni e pagamenti per la spesa corrente soggetta al patto risultava particolarmente elevato.

4.6 Anche nel caso delle Province e dei Comuni i risultati del patto sono positivi. L'esame che la Corte svolge nel referto annuale al Parlamento, di cui qui si anticipano alcuni risultati, ha per oggetto le province, i comuni sopra i 60.000 abitanti e l'insieme di quelli tra 8.000 e 60.000. Si tratta nel complesso di 1015 comuni e 96 province (sono esclusi comuni e province delle regioni a statuto speciale con propria disciplina specifica). Nel 2004 il saldo finanziario rientra nei limiti previsti in termini programmatici e migliora rispetto al 2003.

Per i comuni di minori dimensioni i dati trasmessi con i prospetti del patto consentono, inoltre, di cogliere alcune ulteriori risultati:

- una crescita della spesa corrente nel complesso molto contenuta in termini di impegni (+1,9 per cento), pur scontando gli aumenti del costo del lavoro. Crescono, in linea con quanto già rilevato nell'esame dei risultati di cassa, i pagamenti (+3,9 per cento). L'andamento della spesa corrente utile ai fini del saldo finanziario non si discosta significativamente da quello complessivo;
- le entrate nette, rilevanti per il patto, crescono del 4,8 per cento in termini di accertamenti e del 8,2 per cento come incassi: un risultato frutto di una crescita moderata delle entrate tributarie (+2,7 per cento) ed extratributarie (+2,8 per cento) e di una forte aumento dei proventi per concessioni edilizie e sanzioni amministrative (+10,5 per cento). I trasferimenti correnti si riducono in misura rilevante, mentre crescono in media di oltre il 33 per cento quelli in conto capitale.

Anche nel caso dei comuni oltre i 60.000 abitanti il buon risultato del saldo è dovuto ad un forte rallentamento degli impegni relativi alla spesa corrente (+1,7 per cento) e ad una crescita più marcata delle entrate nette (+3,8 per cento). In questo caso, tuttavia, va rilevato che le entrate dei primi quattro titoli del bilancio nel complesso si riducono: in flessione risultano, infatti, i trasferimenti correnti e in conto capitale e le entrate extra tributarie.

Migliora in misura considerevole il saldo finanziario nel caso delle provincie: la differenza tra entrate nette e spese correnti nette a fini del saldo finanziario aumenta tra il 2003 e il 2004 del 38 per cento; più contenuto il miglioramento in termini di pagamenti (+3,7 per cento).

Il risultato favorevole discende da una limitata crescita della spesa netta (+1,65 per cento), a cui corrisponde un incremento delle entrate nette di poco inferiore al 7 per cento, a sua volta dovuto ad incrementi sia delle entrate tributarie (soprattutto della imposta di trascrizione e di quella sulle assicurazioni), che di quelle extratributarie (+20,2 per cento) e relative a proventi e sanzioni amministrative.

Anche nel caso dei Comuni e delle Province, il pressoché generalizzato rispetto del patto è attribuibile anche alle modalità di calcolo dei valori-obiettivo. La scelta di basare l'obiettivo di riferimento non sul risultato effettivo, ma sull'obiettivo programmatico dell'esercizio precedente, ha di fatto annullato l'incidenza sul nuovo esercizio dei migliori risultati conseguiti nel 2003. Si è in tal modo reso meno stringente il vincolo posto agli enti locali. Resta comunque di rilievo il buon risultato evidenziato soprattutto in termini di impegni.

**Tavola 7 - IL PATTO DI STABILITA' INTERNO - I COMUNI - (migliaia di euro)**

ENTRATE	COMUNI TRA 8000 E 60000 ABITANTI				COMUNI OLTRE I 60000 ABITANTI			
	2004	var 04/03	2004	var 04/03	2004	var 04/03	2004	var 04/03
ICI	3.209.875	3,66	3.364.477	10,53	4.071.774	1,32	4.360.585	5,85
Addizionale IRPEF	451.243	6,81	481.037	10,52	491.077	2,50	518.324	3,72
Compartecipazione IRPEF	1.626.558	-2,78	1.622.895	-2,21	2.588.970	1,69	2.573.965	1,08
TARSU	1.335.034	3,92	1.256.703	4,34	1.593.518	5,29	1.393.449	-2,14
Altre entrate tributarie	660.341	7,74	643.409	9,66	805.752	3,42	831.549	14,75
TOTALE TITOLO I	7.283.051	2,73	7.368.521	6,33	9.551.091	2,30	9.677.872	3,91
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione IRPEF)	5.656.493	4,43	5.745.626	9,02	6.962.121	2,53	7.103.907	4,97
TOTALE TITOLO II	2.533.200	-10,41	2.588.532	-4,32	4.624.408	-12,10	4.568.284	-6,80
Trasferimenti correnti da Stato	1.549.130	-14,89	1.589.021	-9,75	3.132.529	-11,93	3.264.683	1,27
Trasferimenti correnti da U.E.	14.855	-26,18	15.554	46,82	25.329	44,26	17.742	-3,82
Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	863.678	-1,29	879.958	6,54	1.403.151	-13,40	1.229.594	-23,15
ENTRATE TITOLO II	105.537	-5,87	103.999	-3,96	63.399	-4,60	56.265	-5,46
TOTALE TITOLO III	2.623.651	2,82	2.581.583	2,74	3.626.706	-2,02	3.447.074	1,03
TOTALE TITOLO IV	4.180.627	14,38	3.162.527	8,16	10.580.903	-3,95	9.583.944	-0,90
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	392.126	-15,31	386.166	-8,39	749.039	14,02	505.438	-3,36
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	36.074	-64,92	48.545	-46,86	431.304	-21,12	481.622	-1,19
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	354.338	36,47	236.507	5,97	543.101	-64,88	494.576	-58,08
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	75.949	33,93	42.060	47,37	41.260	-50,53	26.457	-35,82
Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.615.158	31,76	884.127	9,84	930.907	-10,55	568.622	41,74
Riscossione di crediti	172.199	11,02	162.210	3,83	6.499.056	6,60	6.320.835	3,17
Altre rettifiche	750	-76,77	1.087	-70,87	-	-	-	-
ENTRATE TITOLO IV	1.534.033	10,48	1.401.825	17,37	1.386.236	32,65	1.186.394	30,11
<b>ACCERTAMENTI NETTI</b>	<b>9.919.714</b>	<b>4,76</b>	<b>9.833.033</b>	<b>8,22</b>	<b>12.038.462</b>	<b>3,75</b>	<b>11.793.640</b>	<b>5,76</b>

SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI		IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2004	var 04/03	2004	var 04/03	2004	var 04/03	2004	var 04/03
TITOLO I - SPESE CORRENTI	11.631.054	1,90	11.444.334	3,86	17.371.527	1,73	16.689.747	2,62
Interessi passivi	581.809	0,67	593.085	3,47	1.023.179	-0,72	974.921	-3,96
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	47.685	-6,92	48.202	7,40	57.829	42,46	46.133	5,21
Spese per calamità naturali	34.946	-18,71	34.694	-19,76	4.008	-72,46	6.056	53,63
Spese per elezioni amministrative	20.915	107,72	19.205	144,00	14.071	31,53	12.395	89,58
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	18.352	58,93	14.359	52,43	20.461	3415,64	28.828	4931,06
Spese di personale	50.325	53,73	66.345	328,50	69.526	49,29	90.243	328,97
* Altre rettifiche	6.886	-34,44	8.353	-34,74	187	-99,08	-	-100,00
<b>SPESE CORRENTI NETTE utili a fini del saldo finanziario</b>	<b>10.870.136</b>	<b>1,81</b>	<b>10.660.091</b>	<b>3,37</b>	<b>16.182.266</b>	<b>1,70</b>	<b>15.531.171</b>	<b>2,39</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>-950.422</b>	<b>-21,34</b>	<b>-827.058</b>	<b>-32,57</b>	<b>-4.143.804</b>	<b>-3,82</b>	<b>-3.737.531</b>	<b>-6,96</b>
Saldo finanziario 2001	-1.960.759		-1.744.521		-5.064.571		-5.034.394	
Obiettivo programmatico	-1.994.092		-1.774.178		-5.150.669		-5.119.979	
Rispetto saldo	SI		SI		SI		SI	

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati comunali

**Tavola 8 - Il patto di stabilità interno - le province - (migliaia di euro)**

ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2004	var 04/03	2004	var 04/03
Addizionale consumo energia elettrica	707.631	2,05	714.330	2,40
Compartecipazione IRPEF	407.940	-9,85	346.182	-20,38
Imposta provinciale di trascrizione	1.183.988	9,40	1.200.919	9,48
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	2.014.183	4,35	2.050.157	5,63
Altre entrate tributarie	240.866	-1,57	252.393	3,03
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>4.554.608</b>	<b>3,44</b>	<b>4.563.981</b>	<b>3,37</b>
<b>TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione IRPEF)</b>	<b>4.146.668</b>	<b>4,96</b>	<b>4.217.799</b>	<b>5,96</b>
<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>3.622.330</b>	<b>-3,71</b>	<b>3.454.625</b>	<b>-2,74</b>
Trasferimenti correnti da Stato	1.032.495	-6,45	1.024.481	-2,74
Trasferimenti correnti da U.E.	66.720	-34,46	61.734	-29,85
Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	2.489.910	-1,27	2.336.990	-1,63
<b>ENTRATE TITOLO II</b>	<b>33.205</b>	<b>-3,12</b>	<b>31.420</b>	<b>-9,60</b>
<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>546.747</b>	<b>20,18</b>	<b>508.817</b>	<b>22,77</b>
<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>3.004.686</b>	<b>-10,02</b>	<b>1.993.281</b>	<b>-9,78</b>
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	76.315	-6,76	68.059	1,70
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	335.579	-56,86	423.197	-39,52
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	239.019	-22,71	267.069	-16,48
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	80.234	142,43	9.364	-36,35
Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.723.639	-9,93	952.616	2,43
Riscossione di crediti	452.095	206,53	204.410	71,93
Altre rettifiche	0		0	
<b>ENTRATE TITOLO IV</b>	<b>97.805</b>	<b>28,82</b>	<b>68.566</b>	<b>15,39</b>
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>4.824.425</b>	<b>6,83</b>	<b>4.826.602</b>	<b>7,52</b>
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2004	var 04/03	2004	var 04/03
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>7.600.973</b>	<b>-0,03</b>	<b>7.387.718</b>	<b>10,43</b>
Interessi passivi	367.143	3,78	357.555	2,24
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	58.395	-42,09	54.920	31,78
Spese per calamità naturali	4.841	-67,07	9.236	-30,76
Spese per elezioni amministrative	58.794	79,00	21.827	-58,19
Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	2.907.063	-2,62	2.745.719	12,45
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	250.538	7,63	289.394	35,16
Spese di personale	18.074	71,77	28.939	1.990,97
<b>SPESE CORRENTI NETTE utili a fini del saldo finanziario</b>	<b>3.936.125</b>	<b>1,65</b>	<b>3.880.128</b>	<b>8,50</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>888.300</b>	<b>38,05</b>	<b>946.474</b>	<b>3,66</b>
<b>Obiettivo programmatico 2003</b>	<b>23.883</b>		<b>428.960</b>	
<b>Obiettivo programmatico 2004</b>	<b>23.477</b>		<b>421.667</b>	
<b>Rispetto saldo</b>	<b>SI</b>		<b>SI</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati provinciali



4.7 I dati relativi alla spesa sanitaria corrente contenuti nei bilanci regionali (desumibili dalle comunicazioni relative al patto di stabilità) e quelli sui pagamenti registrati dalle aziende sanitarie non consentono di cogliere l'effettivo andamento della spesa e di valutarne il risultato in rapporto a quello che era l'importo previsto per l'anno in base all'accordo di agosto 2001. Tale analisi è resa, invece, possibile dalla recente diffusione dei dati relativi ai preconsuntivi delle aziende sanitarie diffusi dal Ministero della Salute (banca dati Sis).

I costi complessivi delle aziende sanitarie raggiungono nel 2004 gli 88,9 miliardi di euro, con un incremento rispetto al 2003 di poco meno di 6 miliardi. Dopo la bassa crescita dello scorso anno (+2,5 per cento rispetto al 2002), la spesa è ritornata ad aumentare in misura consistente (+7 per cento).

Sul risultato ha certamente pesato la definizione degli oneri per i rinnovi contrattuali. Negli ultimi tre anni il costo del personale (la voce di maggior rilievo tra i costi del settore) aveva progressivamente perso di peso, scendendo, in termini di spesa complessiva, dal 36,8 per cento del 2000 al 34,6 per cento del 2003. I maggiori oneri per i rinnovi contrattuali ammontano nel 2004, nelle stime della Corte, a circa 2.970 milioni di euro (di cui 1.785 milioni per arretrati); nel complesso la spesa per lavoro dipendente, nella definizione di contabilità nazionale, cresce di oltre il 10 per cento.

Nell'ultimo esercizio non si ripete, poi, il buon risultato del 2003 in termini di spesa farmaceutica: la spesa netta (sottratti quindi i ticket e gli sconti delle farmacie), che si era ridotta nel 2003 del 5,4 per cento rispetto al 2002, torna a crescere a ritmi sostenuti (+8 per cento). Nel complesso delle regioni, il superamento dell'obiettivo posto alla spesa per farmaci è di oltre 1.500 milioni.

Il disavanzo del settore è tornato, quindi, ad aumentare, passando dai 1,8 miliardi del 2003 a 3,5 miliardi nel 2004. Ciò, nonostante l'integrazione di risorse per oltre 1.100 milioni assicurata nell'anno (di cui 540 per il rinnovo dei contratti e 566 per i maggiori costi dovuti alle regolarizzazione degli extracomunitari), in aggiunta a quanto garantito in sede di riparto (81.275 milioni di euro comprensivi delle entrate proprie convenzionali), e ai proventi ed ai ricavi aggiuntivi per oltre 3.000 milioni di competenza regionale.

Continuano ad essere molto diverse le capacità di controllo della spesa nelle diverse realtà territoriali: oltre il 65 per cento del deficit evidenziato negli ultimi tre anni è riconducibile a quattro regioni (Campania, Lazio, Sicilia e Sardegna); molto rilevanti risultano le differenze nelle *performance* ospedaliere (tasso di ospedalizzazione; ricoveri in day hospital; ricoveri inappropriati). Particolarmente significativo poi il permanere di forti differenze nei consumi di farmaci: il 90 per cento delle eccedenze di spesa nel 2004 è imputabile a quattro regioni (Lazio,

Sicilia, Campania e Puglia); gli importi pro capite risultano molto variabili, con differenze nelle regioni del Mezzogiorno, anche del 30-40 per cento.

4.8 Il triennio di gestione del patto dell'agosto 2001 si chiude con un risultato negativo che non rappresenta tuttavia il solo portato di questa esperienza gestionale. Come è noto, l'accordo si basava su una calibratura delle risorse sugli importi ritenuti necessari per la copertura dei livelli essenziali di assistenza, sulla piena partecipazione delle amministrazioni regionali nella gestione dei fattori di produzione e su una responsabilità finanziaria nella copertura di eventuali disavanzi con risorse aggiuntive regionali secondo un meccanismo di copertura a consuntivo.

Il riprodursi di disavanzi rappresenta, da un certo punto di vista, la prevedibile conseguenza della scelta di consentire una gestione graduale del rientro della spesa. Una valutazione del successo o meno del patto richiederebbe, piuttosto, di verificare se la disciplina introdotta abbia accresciuto la capacità di mantenere un profilo graduale, ma continuo, di riduzione dei disavanzi. Sotto questo aspetto, i risultati sembrano incoraggianti: in molte realtà regionali vi sono segnali di una progressiva attivazione di meccanismi di aggiustamento strutturale e di una maggiore responsabilità nel controllo della spesa. Un dato che, in alcune regioni, sembra ormai consolidato.

Progressi si sono verificati nella gestione della spesa farmaceutica, nella quale la revisione del prontuario, il potenziamento del ricorso ai farmaci generici e l'estensione di sperimentazioni nella distribuzione diretta hanno prodotto risultati di sicuro interesse. Anche i dati forniti dall'Agenzia del farmaco circa l'applicazione nel 2004 della manovra di ripiano sembrano positivi: le misure attivate (sconto dell'4,2 per cento a carico del produttore e la revisione del prontuario 2005) dovrebbero consentire il ripiano della quota di deficit prevista a carico dei produttori.

Sull'esperienza del patto hanno pesato anche alcune scelte che ne hanno modificato l'iniziale impostazione: il ripetersi di una sottovalutazione degli oneri ha finito per incidere sulla stessa credibilità del vincolo; la limitazione nella operatività delle leve finanziarie ha fortemente condizionato la gestione dei disavanzi; le incertezze sul sistema di finanziamento (limitazione delle anticipazioni, incertezze sui criteri di riparto...) non hanno impedito l'insorgere di disavanzi, ma hanno invece portato alla generazione di ulteriori oneri di gestione; la scelta di ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza pressoché tutte le prestazioni fornite dal servizio sanitario ha limitando fortemente i margini di gestione regionale in un comparto dove progresso tecnico e bisogni crescenti sottopongono la spesa a pressioni sempre più forti.

4.9 L'intervento previsto con la finanziaria 2004 è l'ultimo di una serie di provvedimenti che, a partire dalla fine del 2001, hanno mirato a rimuovere gli ostacoli e razionalizzare gli accessi al mercato dei capitali degli enti territoriali. Un mercato a cui le amministrazioni decentralizzate hanno fatto ricorso negli ultimi anni in misura crescente: tra il 1999 e il 2003 i debiti verso soggetti esterni alla PA sono cresciuti di poco meno del 50 per cento.

Lo stock di debito ha raggiunto a fine 2004 i 75.650 miliardi di euro con una crescita del 7,3 per cento.

**Tavola 9 - Il debito delle amministrazioni locali - (milioni di euro)**

	<i>Regioni</i>			<i>Comuni e Province</i>			<i>Altri enti</i>	<i>Totale</i>
	<i>totale</i>	<i>di cui</i>	<i>di cui</i>	<i>totale</i>	<i>di cui</i>	<i>di cui</i>		
		<i>Titoli</i>	<i>Prestiti</i>		<i>Titoli</i>	<i>Prestiti</i>		
2003	26799	11612	13273	38039	5025	32483	5635	70473
2004	29134	13494	13725	40897	7785	32581	5619	75650
var 04/03	8,7	16,2	3,4	7,5	54,9	0,3	-0,3	7,3
comp.2003	100,0	43,3	49,5	100,0	13,2	85,4		
comp.2004	100,0	46,3	47,1	100,0	19,0	79,7		

Fonte. Elaborazioni Corte dei conti su dati Banca d'Italia

La quota delle amministrazioni locali sul totale del debito della PA è così passata dal 5,1 per cento al 5,3 per cento nel 2004. Ancora limitato il peso del debito sul prodotto pari al 5,6 per cento, ma con differenze territoriali di rilievo (stabile all'8,4 per cento del PIL nelle aree centrali ed in crescita di poco meno di mezzo punto nel Sud, dove rappresenta il 6,1 per cento).

Alcune differenze emergono anche negli andamenti distinti per tipologie di enti:

- la variazione del debito delle amministrazioni comunali e provinciali (+7,5 per cento) è sostanzialmente legata ad una crescita delle emissioni di titoli, il cui importo ha subito nell'anno un incremento di quasi il 55 per cento. I prestiti continuano a rappresentare, tuttavia, poco meno dell'80 per cento del debito complessivo;
- in crescita dell'8,7 per cento il debito regionale, frutto di un incremento del 16,6 per cento degli importi in titoli ed di una più contenuta variazione di quelli sotto forma di prestiti (+3,4 per cento). A fine anno i titoli rappresentavano più del 46 per cento del debito complessivo.

La limitazione delle spese finanziabili con debito (per la quale il DL n. 168 del 2004 aveva previsto una deroga per il corrente anno) non sembra aver rallentato l'utilizzo della leva esterna, sempre più necessaria per le crescenti difficoltà finanziarie.

La dimensione assoluta del fenomeno è ancora limitata, ma non mancano segnali di evoluzione che potrebbero ripercuotersi sugli equilibri economici soprattutto degli enti minori o di quelli a minore capacità fiscale.

Una particolare attenzione merita la forte espansione tra gli enti territoriali dei contratti derivati. Sul tema la Corte ha condotto di recente indagini specifiche presentate in occasioni di audizioni parlamentari. Se nella maggior parte dei casi l'obiettivo perseguito è quello della riduzione del costo del debito, è anche vero che le condizioni assunte con il "derivato" possono esporre l'ente a rischi che eccedono il guadagno ottenuto nel breve periodo: non sono rari i contratti che prevedono tassi di riferimento molto ridotti e con variazioni in un arco temporale ristretto, oltre il quale l'ente sarà chiamato a corrispondere uno "spread" penalizzante; non mancano forme di rinegoziazione che prevedono la corresponsione di premi di liquidità da girare immediatamente all'intermediario per la chiusura di vecchie posizioni ma che comportano l'esposizione dell'ente a condizioni di maggior incertezza nel futuro. Un rischio a cui sono meno esposti, ma non esenti, gli enti di maggiori dimensioni, sia per le condizioni di tasso che possono ottenere nell'accesso ai mercati sia per la possibilità di contare su strutture specializzate interne più adeguate. Le regioni e i grandi comuni, specie nell'ultimo esercizio, hanno fatto ricorso in misura crescente a questi contratti (il capitale interessato da derivati è cresciuto nel caso delle regioni di circa 2.600 milioni di euro) con operazioni volte a coprire dalle evoluzioni dell'originale tasso variabile, a rendere possibile la ristrutturazione del debito anche per la quota a tasso fisso, a consentire la rinegoziazione di mutui oltre che, naturalmente, a rendere meno rischiose emissioni obbligazionarie con rimborso alla scadenza.

Per le regioni, poi, continua a risultare crescente il ricorso all'indebitamento per la copertura delle spese di investimento. L'importo delle previsioni definitive di competenza (che misura i debiti annualmente previsti a pareggio del bilancio) ha conosciuto nel 2004 una ulteriore accelerazione (+10,1 per cento), passando dai 9.924 milioni di euro del 1999 agli oltre 17.200 del 2004. Una crescita particolarmente forte nelle regioni del Nord e del Centro, che si traduce tuttavia solo in parte in nuovi mutui (gli accertamenti sono compresi tra il 20 e il 30 per cento): una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura trova sostegno in queste aree nella liquidità regionale. Diversamente, nel Sud gli stanziamenti, dopo la forte crescita nel 2002 e nel 2003 (con tassi di incremento superiori al 23 per cento) sono continuati a crescere anche nel 2004 seppur a tassi più contenuti (+8,4 per cento), confermando un livello di realizzazione elevato (il 74 per cento).

4.10 Sulla gestione delle amministrazioni locali hanno continuato ad influire le incertezze riconducibili alla mancata definizione del sistema di finanziamento in attuazione del nuovo testo costituzionale.

Non è stata ancora sottoscritta l'intesa tra Stato, Regioni, Province, Comuni propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione. Oltre a rallentare il processo di attuazione, ciò ha comportato una accentuazione della conflittualità istituzionale per la quale si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale. Le sentenze pronunciate dalla Corte hanno tutte sottolineato la necessità, per il concreto operare del nuovo assetto, di una normativa statale di attuazione, che individui i principi fondamentali del coordinamento dell'intero sistema tributario (anche in virtù del suo ruolo di verifica del rispetto del Patto di stabilità interno), confermando, in sua mancanza, il limite dell'autonomia delle regioni. In ogni caso il legislatore statale non può sopprimere, senza sostituirli gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi in vigore a regioni ed enti locali, né può prevedere trasferimenti vincolati nelle materie di competenza esclusiva regionale e in quelle di legislazione concorrente.

Nell'anno scorso si è riaperto il dibattito sul sistema di finanziamento regionale. Con l'approvazione nel maggio 2004 del primo DPCM di attuazione del federalismo fiscale si sono radicalizzate le obiezioni, da parte di alcune Regioni, sul sistema di finanziamento introdotto con il d.lgs. n. 56 del 2000. Esse hanno presentato istanze di illegittimità e di incostituzionalità presso il TAR del Lazio e la Corte Costituzionale. I ricorsi toccano diversi aspetti del provvedimento. La critica più rilevante è, tuttavia, quella che contesta la capacità della formula perequativa introdotta dal decreto legislativo di assicurare la copertura del fabbisogno sanitario.

In seguito a tali atti, il Governo ha deciso di sospendere l'applicazione del d.lgs. n. 56 del 2000 per individuare le modifiche necessarie per il suo adeguamento al nuovo testo costituzionale. Si tratta di una sospensione che chiude una stagione di continui rinvii delle scadenze previste per i diversi adempimenti (determinazione definitiva delle aliquote di compartecipazione; definizione dei DPCM relativi agli anni 2003 e 2004); ciò mentre risulta ancora bloccato l'esercizio per le Amministrazioni locali dei margini di gestione ad esse riservati per l'IRAP e/o per l'addizionale all'IRPEF.

Tale blocco nella politica tributaria locale ha inciso negativamente sul processo di responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali. Non va dimenticato che, pur entro margini ancora limitati, pressoché tutte le regioni avevano fatto ricorso, fino al 2002, alla leva fiscale, non solo per accrescere il gettito, ma anche per finanziare, ricorrendo a redistribuzioni del carico fiscale, trattamenti agevolati per settori o categorie economiche particolari. Così, alcune regioni hanno ridotto l'aliquota Irap per determinate categorie di soggetti, compensando

tale calo con l'incremento di altri tributi (tassa auto o addizionale IRPEF). Quasi tutte le regioni hanno ridotto l'aliquota per le Onlus, molte hanno aumentato l'aliquota sul settore bancario, finanziario ed assicurativo. In alcuni casi l'IRAP è stata utilizzata a fini di incentivo e sostegno ad alcuni settori produttivi o di determinate aree territoriali. Anche quando gli incrementi sono stati mirati alla copertura del deficit sanitario non si è rinunciato a garantire trattamenti agevolati per alcuni settori o regimi di esenzioni. Non marginali e diversificati anche gli interventi relativi all'IRPEF. Sette regioni hanno per il momento previsto l'introduzione di variazioni rispetto agli importi base. Nella maggioranza dei casi si è trattato di incrementi costanti di aliquota (estesi a tutti i soggetti di imposta o applicato solo sopra una certa soglia di reddito); solo in alcuni casi, invece, si è fatto ricorso ad un vero e proprio sistema di aliquote progressive in funzione del reddito.

4.11 Per quanto, poi, riguarda il c.d. federalismo amministrativo, un ulteriore rinvio ha subito la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle regioni per le funzioni ad esse attribuite. Si tratta di importi di rilievo: circa 4.500 milioni di euro nel 2004 (oltre 18.300 milioni tra il 2000 e il 2004) concentrati prevalentemente nel finanziamento di quattro settori (al trasporto pubblico locale va il 43,5 per cento delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 14,4 per cento, agli incentivi alle imprese il 14,3 per cento e agli interventi per la viabilità l'11,3 per cento), con una distribuzione in termini pro capite tra regioni che presenta forti disomogeneità. Sono le regioni minori del Centro Sud a presentare gli importi pro-capite più rilevanti, mentre Lombardia, Veneto, Campania e Lazio presentano importi significativamente al di sotto della media. Le differenze (sempre pro capite) delle somme attribuite a ciascuna regione, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica poco omogenei, richiederanno una attenta valutazione in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Il semplice riferimento alla capacità fiscale, anche se con elevati livelli di solidarietà, riuscirebbe al più a ottenere una distribuzione pro capite più omogenea, ma non consentirebbe di garantire una distribuzione coerente con quella attualmente concordata tra regioni e frutto di una analisi dei fabbisogni a livello di settore.

Lo slittamento nei tempi di trasformazione di tali somme in entrate proprie non è stato, peraltro, privo di conseguenze: la costanza degli importi nell'ultimo biennio ha sottoposto le somme riconosciute per le politiche trasferite ad una inevitabile erosione del loro valore in termini reali; il ricorso a trasferimenti non ha poi consentito l'adeguamento conseguente "all'indicizzazione", ad esempio, al gettito dell'IVA (ipotizzando che una eventuale trasformazione si sarebbe tradotta in un aumento dell'aliquota di compartecipazione a questo

tributo). Una “perdita” di cui è possibile una seppur approssimativa stima, in base all’andamento del gettito nell’ultimo biennio, in oltre il 9 per cento delle somme trasferite; infine, guardando all’andamento della spesa per funzioni nel bilancio dello Stato, il mantenimento delle risorse sui livelli del 2002 sembra indicare una perdita di rilievo della funzione trasferita anche in rapporto alla spesa dell’amministrazione centrale.

4.12 A rendere ancora più incerto il quadro complessivo è la recente, improvvisa, accelerazione nei tempi previsti per la graduale abolizione dell’IRAP (legge n. 80 del 2003) in ragione della possibile pronuncia di incompatibilità di questo tributo con le norme comunitarie. Con il deposito delle conclusioni dell’Avvocato generale della Corte di giustizia europea (17 marzo 2005), che ha espresso un giudizio contrario al tributo, si sono poste le premesse per un esito non favorevole al Governo italiano del procedimento.

Ove si confermasse l’esito negativo, si porrebbero due ordini di problemi: come sostituire il gettito finora assicurato, ma anche come ripristinare l’autonomia tributaria regionale che, con una eventuale abolizione dell’IRAP, verrebbe sostanzialmente ridotta.

4.13 L’anno che si è chiuso ha visto venire al pettine i nodi di un sistema per troppo tempo sottoposto alle incertezze di un complesso e contrastato cantiere istituzionale.

A distanza di oltre otto anni dai primi trasferimenti di funzioni e in attesa dell’operare delle nuove modifiche costituzionali all’esame del Parlamento, i nodi attuativi sono tutti ancora aperti o destinati a riaprirsi (sistema perequativo, regole di bilancio, modalità di gestione del patto di stabilità interno, sistema fiscale decentrato, finanziamento delle funzioni trasferite).

Il prolungarsi di questa fase di indeterminatezza rischia oggi, tuttavia, in un quadro di disponibilità finanziarie sempre più ridotte, di risultare non più sostenibile. La mancanza di elementi e di strumenti di responsabilità fiscale, e di un quadro di riferimento per la gestione del coordinamento a livello territoriale, riduce le possibilità di predisporre una adeguata programmazione degli interventi delle amministrazioni locali, incidendo per questa via anche sulla possibilità di intervenire sulla competitività del sistema economico complessivo.

## **5. La manovra di bilancio per il 2005.**

5.1 La manovra di bilancio per il 2005, definita nella sessione dello scorso autunno, si appoggia ad un quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica che, da allora, è profondamente mutato in senso peggiorativo.

A differenza di quanto avvenuto negli ultimi anni, la Nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008 – messa a punto contestualmente alla predisposizione della legge finanziaria – ha confermato sostanzialmente lo scenario presentato nel DPEF alla fine dello scorso luglio. Con riguardo alle principali grandezze economiche, la crescita in termini reali del PIL per il 2005 è rimasta fissata nel 2,1 per cento, mentre il tasso d'inflazione programmata è stato definito nell'1,6 per cento. Si deve sottolineare che si tratta di ipotesi che, a quella data, non si discostavano in misura significativa da quelle formulate dai principali organismi internazionali. Quanto alla finanza pubblica, il quadro tendenziale proiettava nel 2005 un rapporto indebitamento/PIL pari al 4,4 per cento e fissava un obiettivo programmatico del 2,7 per cento, prefigurando pertanto, una manovra correttiva dell'ordine dell'1,7 per cento del prodotto.

La Relazione trimestrale di cassa presentata a fine aprile ha operato alcune prime importanti revisioni dello scenario 2005, quasi dimezzando la previsione di crescita economica (dal 2,1 all'1,2 per cento) e ipotizzando un peggioramento rilevante dei conti pubblici, sintetizzato nella proiezione di un rapporto indebitamento/PIL che, pur incorporando gli effetti di contenimento della manovra di bilancio approvata con la legge finanziaria, potrebbe salire fino al 3,7 per cento (valore corrispondente all'ipotesi, poi confermata dai fatti, di una conclusione entro l'anno della vicenda contrattuale relativa al settore statale).

A metà maggio, in occasione di una audizione presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, il Ministro dell'economia e delle finanze esponeva uno scenario ancora meno favorevole, soprattutto in relazione alla forte caduta del prodotto registrata negli ultimi due trimestri. Si precisava, in quella sede, come un completo aggiornamento del quadro economico e finanziario per il 2005 richiedesse informazioni più solide sulle tendenze della produzione e della finanza pubblica. Si prospettava, tuttavia, uno scenario di crescita reale contenuta allo 0,6 per cento (contro l'1,2 per cento assunto nella Rtc), associando ad esso un deterioramento del disavanzo pubblico che potrebbe condurre, nel 2005, il rapporto indebitamento/PIL intorno al 4 per cento. Analisi degli organismi internazionali e degli istituti di ricerca valutavano in misura più negativa la fase recessiva in atto, prospettando per il 2005 una sostanziale stagnazione del PIL (nell'Economic Outlook dell'Ocse è prevista una flessione dello 0,6 per cento). Nelle Considerazioni finali del 31 maggio scorso il Governatore della Banca d'Italia ha prospettato uno scenario in linea con queste non favorevoli valutazioni, prevedendo, per il 2005, una crescita nulla del prodotto interno lordo e un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche "dell'ordine del 4 per cento".

Al prossimo DPEF resta, dunque, affidato il compito di ricomporre il quadro di riferimento 2005 e, conseguentemente, di valutare – anche in funzione delle sollecitazioni



avanzate dalla Commissione europea – una accettabile revisione degli obiettivi programmatici, nonché di indicare le modalità di adeguamento della politica di bilancio, al fine di disporre interventi in grado di conseguirli.

5.2 Con tali necessarie precisazioni preliminari, può essere sinteticamente illustrata la manovra di bilancio per il 2005 nella versione definitiva approvata dal Parlamento che, rispetto al disegno originario, incorpora il provvedimento di sgravio fiscale oggetto dell'emendamento governativo presentato durante la sessione di bilancio. Una analisi puntuale delle disposizioni contenute nella legge finanziaria è stata proposta dalla Corte nella Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, trasmessa al Parlamento all'inizio di aprile.

Come si è ricordato, con la Nota di aggiornamento del DPEF (settembre 2004) il Governo confermava per il 2005 la dimensione quantitativa (24 miliardi di euro) della manovra correttiva dei conti pubblici necessaria per ricondurre il rapporto indebitamento/PIL dal 4,4 per cento tendenziale al 2,7 per cento. Si confermava, inoltre, la scelta di ricorrere in misura molto più contenuta ad interventi temporanei. Infatti, solo 7 miliardi di euro sarebbero dovuti derivare da misure una tantum di dismissioni del patrimonio immobiliare e dalla cessione di tratti della rete stradale. I restanti 17 miliardi di euro sarebbero stati assicurati da provvedimenti di contenimento della spesa (per 9,5 miliardi) e da misure di aumento delle entrate, attraverso operazioni di “manutenzione” delle basi imponibili (7,5 miliardi).

L'emendamento in materia fiscale si è tradotto in sgravi fiscali valutati, in termini di competenza economica, in 4,3 miliardi di euro.

La sessione parlamentare ha sostanzialmente confermato la dimensione complessiva della manovra correttiva del disavanzo 2005, ma ha aumentato l'importo della manovra “lorda” (portata a oltre 32 miliardi di euro), allo scopo di consentire la copertura degli sgravi fiscali relativi all'imposta sul reddito e all'IRAP e degli interventi espansivi decisi nel corso dell'esame parlamentare (1,8 miliardi di euro).

La manovra lorda, ridefinita in 32,6 miliardi di euro, risulta costituita per il 40 per cento da minori spese, per circa il 34 per cento da maggiori entrate, per il 22 per cento circa da dismissioni di attivi patrimoniali e per il 4,6 per cento da misure di razionalizzazione nella gestione degli attivi patrimoniali. L'aumentata dimensione della manovra lorda consentirebbe, nel 2005, di produrre gli effetti programmati di riduzione dell'indebitamento netto (confermati in circa 24 miliardi di euro) e, nello stesso tempo, di coprire maggiori spese correnti per 2,7 miliardi di euro e, soprattutto, minori imposte dirette stimate, complessivamente, in circa 5,8

miliardi (4,3 miliardi riferibili alla riforma dell'imposta sul reddito e 1,5 miliardi a diverse proroghe di sgravi e agevolazioni).

Come si è detto, è programmata una considerevole quota di interventi di dismissione di attivi patrimoniali (immobili, strade, demanio) che, nel 2005, dovrebbero superare i 7 miliardi di euro. Considerando le altre misure di natura transitoria, quali le rate del condono edilizio slittate dal 2004 e le altre sanatorie previste, si rileva come il peso dei provvedimenti una tantum, anche se in via di riduzione, resterebbe significativo: secondo stime della Banca d'Italia circa l'1 per cento del PIL.

Rispetto al disegno di legge iniziale, la manovra definitiva ha introdotto misure di ulteriore contenimento dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche (per circa 1,1 miliardi) e di aumento del prelievo (per circa 3,9 miliardi). Si tratta di interventi che, nel caso della spesa, mirano a comprimere una categoria già oggetto di reiterati provvedimenti di controllo (dal decreto taglia-spesa del 2002, al DL n. 168 del 2004 e alla stessa disciplina del 2 per cento contenuta già nel disegno di legge finanziaria per il 2005) e, nel caso delle entrate, riguardano lo slittamento di due rate del condono edilizio al 2005 e aumenti degli importi fissi delle imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale.

Il quadro definitivo, dunque, propone una manovra nella quale il peso delle misure di aumento del prelievo fiscale è ancora molto rilevante. A fronte dello sgravio relativo all'imposta sul reddito, infatti, si delinea un insieme di interventi di recupero del gettito per un importo di circa 11 miliardi di euro. Si tratta essenzialmente di misure volte all'ampliamento e all'emersione delle basi imponibili e, in particolare, alla revisione e all'aggiornamento degli studi di settore. In materia, tuttavia, l'esame parlamentare si è concluso con l'eliminazione della norma che prevedeva un aggiornamento annuale automatico basato su indicatori di contabilità nazionale; scelta che accentua le perplessità sulla consistenza degli effetti attesi dal provvedimento.

Sul fronte della spesa, l'azione di contenimento è, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la "regola del 2 per cento" che fissa un limite all'incremento tendenziale della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai livelli del 2004, come definiti nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2004 (previsioni iniziali ridotte a seguito degli interventi disposti con il DL n. 168 del 2004); la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduce per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria.

Con riguardo ai redditi da lavoro dipendente, la manovra approvata comporta sia un adeguamento delle risorse destinate ai rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio

2004-2005 che, con segno opposto e dimensioni analoghe (0,4 miliardi di euro), un rafforzamento del blocco delle assunzioni nelle amministrazioni centrali e la fissazione di limiti di spesa alle amministrazioni locali.

5.3 Il giudizio già espresso dalla Corte sull'impianto della politica di bilancio per il 2005 affronta due aspetti distinti: da un lato, si tratta di valutare se la dimensione quantitativa complessiva della manovra correttiva approvata dal Parlamento, anche nell'ipotesi di una piena realizzazione degli effetti attesi, si prospetti adeguata al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica fissati dal Governo; dall'altro, si tratta di esaminare le principali singole misure correttive, allo scopo di verificarne il grado di realizzabilità e la consistenza delle stime degli effetti di contenimento del disavanzo.

Quanto al primo aspetto, il giudizio non può, al momento, che restare sospeso, in ragione della profonda revisione del quadro di riferimento economico e finanziario sopra illustrata. Non è, infatti, possibile valutare se una correzione pari all'1,7 per cento del PIL (quale quella disposta con la finanziaria per il 2005) sia tuttora sufficiente per raggiungere i saldi-obiettivo. Si avverte, in proposito, tanto la mancanza di una più puntuale ricognizione sulle prospettive dell'economia e sulle implicazioni sui conti pubblici, quanto la necessità di ridefinire, d'intesa con la Commissione europea, gli stessi obiettivi per il 2005.

Con riguardo all'efficacia delle principali misure correttive, la Corte ha già trasmesso al Parlamento le proprie osservazioni, sottolineando in particolare il grado di aleatorietà di alcuni interventi e delle relative proiezioni quantitative (la "regola del 2 per cento", la stima degli oneri per il personale delle amministrazioni pubbliche, la disciplina contenuta nella legge finanziaria per la finanza decentrata, alcuni interventi in materia di entrate).

Le condizioni per la piena realizzazione degli effetti attesi si presentano, infatti, molto complesse:

- gli obiettivi di spesa derivanti dalla "regola del 2 per cento" appaiono molto stringenti, soprattutto per la categoria più colpita, i consumi intermedi. Il vincolo è, infatti, riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del DL n. 168) che risulta inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 si collocherebbe al di sotto del livello di spesa del 2004. Si può, in ogni caso, ribadire la perplessità sull'efficacia di strumenti di controllo di tale natura, almeno sotto il profilo della capacità di introdurre correzioni permanenti al profilo della spesa: l'introduzione di argini più robusti (con l'estensione triennale della regola di contenimento e con il più rigido dimensionamento dei fondi generali di

- riserva) non elimina, infatti, l'osservazione di fondo, secondo la quale la tecnica dei tetti uniformi di spesa, pur sorretta dalla limitazione degli stanziamenti di competenza e di cassa, resta sempre uno strumento di carattere congiunturale che, se protratto nel tempo finirà per incidere negativamente sulla funzionalità dell'amministrazione;
- la dinamica della spesa di personale delle Amministrazioni pubbliche, nell'impianto originario della manovra finanziaria per il 2005, era contenuta entro il 2 per cento (per effetto di una evoluzione tendenziale stimata "compatibile"). Lo slittamento al 2005 di contratti del settore statale non stipulati entro il 2004 e la conclusione di un accordo sul pubblico impiego più gravoso di quanto previsto concorrono nel determinare una crescita dei redditi da lavoro dipendente superiore al tetto di spesa (ai fini degli equilibri complessivi di finanza pubblica non rileva che tale categoria di spesa risultasse *formalmente* non vincolata alla regola del 2 per cento). Già la Relazione trimestrale di cassa dello scorso mese di maggio ha aggiornato la previsione al 3,5 per cento. Ma si tratta di una stima che, verosimilmente, sconta il rinvio al 2006 di una parte consistente dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2004-2005;
  - dalla revisione del patto di stabilità interno e dall'estensione agli enti decentrati della regola del 2 per cento sono attesi risparmi di spesa crescenti (1.465 milioni nel 2005 e 2.210 milioni nel 2006). Ma la scelta – maturata in sede di dibattito parlamentare – di riferire l'obiettivo di spesa 2005, anziché all'anno 2003, alla media del triennio 2001-2003 (rispetto alla quale sarebbe consentito un incremento dell'11,5 per cento), anche se giustificata dall'esigenza di attenuare la variabilità del dato di base, potrebbe ridurre l'efficacia della disposizione. Verifiche condotte dalla Corte su un campione di enti sembrano indicare, infatti, che il nuovo criterio di calcolo comporterebbe una minore stringenza del vincolo: il tetto alla spesa risulterebbe più elevato di quello originario, soprattutto per i Comuni e, quindi, renderebbe dubbio il conseguimento dei risparmi indicati. Si confermerebbe, inoltre, l'impressione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possono considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica;
  - anche i risparmi in materia di spesa sanitaria, stimati in oltre 4.250 milioni di euro, presentano margini di rischio. Nonostante il riadeguamento degli importi riconosciuti, l'obiettivo di spesa per il 2005 risulta, infatti, pari al risultato di consuntivo 2004. Un valore che sconta l'incidenza sui costi della sanità solamente di una parte degli oneri

riferiti ai rinnovi contrattuali. L'entità dello sforzo correttivo richiesto attraverso politiche della domanda e dell'offerta è, quindi, in ogni caso impegnativa. La maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e la previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale, nel caso di superamento dei tetti di spesa, spostata naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi "sommersi";

- il ricorso sia ad entrate straordinarie (cessioni di immobili e di strade) che ad anticipazioni ed acconti presenta rischi, tanto per le riserve avanzate da Eurostat sulla contabilizzazione di alcune partite a riduzione del disavanzo e sulla collocazione della società ISPA, quanto per le comprovate difficoltà di realizzazione sul piano gestionale. Per quanto riguarda quest'ultimo profilo, sono note le difficoltà incontrate nell'ultimo anno per la cessione ai privati degli immobili di SCIP2, con il conseguente ricorso nell'aprile dello scorso anno all'accensione di un mutuo bancario per far fronte alle scadenze di rimborso dei titoli e di pagamento degli interessi agli investitori. Sono altresì note anche le difficoltà incontrate con SCIP3 per la cartolarizzazioni degli immobili della Difesa.

PAGINA BIANCA

## Cap. II

### L'ordinamento contabile

- 1. Stato di attuazione della legislazione vigente e profili evolutivi.**
- 2. Procedure parlamentari e sessione di bilancio: recenti sviluppi e criticità.**
- 3. Legge di bilancio: limiti di significatività.**
- 4. Legge finanziaria e relative problematiche.**
- 5. Aspetti propositivi.**

#### **1. Stato di attuazione della legislazione vigente e profili evolutivi.**

*1.1* Prosegue il difficile processo di attuazione della legge 94 del 1997, completata dal decreto legislativo 279 del 1997, nonché dalle successive norme recate dalla legge 208 del 1999 e dal DL 194 del 2002, convertito con modificazioni nella legge 246 del 2002.

Con l'emanazione della legge 94 del 1997 si è inteso migliorare il percorso avviato dalle leggi 468 del 1978 e 362 del 1988, che hanno consentito di porre al centro del processo decisionale le scelte annuali di fiscal policy, come strumento essenziale del controllo dell'economia nel breve periodo.

Con tale legge, e con il decreto legislativo che la integra, si è voluto altresì allineare la normativa italiana al sistema europeo dei conti (SEC'95) nonché alle modifiche ordinamentali intervenute nel corso degli anni '90, soprattutto ad opera della legge n. 59 del 1997 come successivamente modificata ed integrata (modelli organizzativi, federalismo amministrativo, controlli).

Punti qualificanti della riforma del 1997 erano e restano:

- migliore definizione delle politiche pubbliche, in relazione anche ad un più trasparente e razionale procedimento di allocazione delle risorse;

- innovativi criteri guida per la formazione, deliberazione e gestione del bilancio dello Stato, basati sulla distinzione fra bilancio politico e bilancio amministrativo;
- connessione stretta fra razionalizzazione del bilancio e revisione dei modelli organizzativi e procedurali delle pubbliche amministrazioni;
- arricchimento dell'apparato informativo di supporto alla decisione di bilancio e, conseguentemente, del rendiconto.

In particolare, sono ancora da porre in evidenza:

- l'introduzione delle unità previsionali di base, a ciascuna delle quali deve corrispondere un centro di responsabilità;
- la classificazione delle spese per funzioni obiettivo;
- il ruolo essenziale delle note preliminari e delle direttive ministeriali;
- l'adozione della contabilità analitica per centri di costo.

Con la riforma del 1997 si è anche affrontato il tema del raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conto della pubblica amministrazione che – nonostante le ulteriori misure di rafforzamento varate con la legge 208 del 1999 – è ad oggi lontano da una soddisfacente soluzione, come le recenti vicende dei conti del 2004 e della revisione degli esiti gestionali del triennio 2001-2003 indiscutibilmente sottolineano.

1.2 Inducono a cautela le negative esperienze del passato in cui – a cominciare dalla legge 468 del 1978 – si è data applicazione solo alla parte operativa delle precedenti riforme, senza una proficua utilizzazione dei relativi materiali informativi allo scopo di incentivare la conoscenza sullo stato dei conti pubblici.

Il passare del tempo – ormai circa otto anni – rischia di congelare le più significative innovazioni recate dalla legge 94 che, in correlazione con la riforma amministrativa, mirano, da un lato, a potenziare gli strumenti di governo della finanza pubblica e, dall'altro, alla misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Le unità previsionali di base, nell'esperienza applicativa, non corrispondono alle attese di una migliore ponderazione delle scelte da effettuare in sede parlamentare.

Nella sostanza il bilancio dello Stato continua ad essere gestito prevalentemente, se non esclusivamente, sulla base dei capitoli, che per la loro disomogeneità finiscono per pregiudicare la leggibilità dei conti.

Delle medesime carenze soffre anche la classificazione della spesa per funzioni obiettivo, sottratta – com'è noto – al voto parlamentare.



Ne deriva un sostanziale svuotamento dell'art. 13 del decreto legislativo 279 del 1997, con cui si è teso alla valorizzazione del rendiconto generale dello Stato che, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche, dovrebbe far leva proprio sulla classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base. Il giudizio sui risultati della gestione annuale è condizionato, per altro verso, dalla inadeguatezza, particolarmente accentuata per taluni ministeri, delle note preliminari e delle direttive ministeriali di inizio d'anno, su cui la Corte si è più volte soffermata.

Al di là di una attuazione formale e non incidente sul piano della effettiva riqualificazione della spesa, lungo resta il cammino da fare sul versante della contabilità analitica e del controllo di gestione, che richiedono peraltro il convinto coinvolgimento di tutte le amministrazioni di spesa.

La riforma impostata dalla legge 94 con riguardo alla formazione, gestione e rendicontazione del bilancio va avanti, quindi, con lentezza. La via più praticabile da seguire su questo fronte sembra comunque essere quella di un processo affidato, ad aggiustamenti metodologici ed operativi più che quella di un ulteriore “stress normativo”; un intervento normativo – come si vedrà in seguito – si rivela invece necessario in altri contesti.

Si tratta di dare reale sostanza alle innovazioni strutturali e procedimentali recate dalla riforma del 1997, finora purtroppo non accompagnate dalla necessaria modifica della legge e del regolamento di contabilità di Stato, che la stessa legge 94 prevedeva.

1.3 Diversi sono i problemi legati alla riforma organica della legge 468 del 1978, per quanto attiene alla funzione della “decisione di bilancio”, ai contenuti della legge finanziaria e ai mutamenti di ordine costituzionale che comportano, fra l'altro, l'esigenza di acquisire il quadro complessivo del conto delle pubbliche amministrazioni all'interno dei documenti fondamentali per la decisione parlamentare (e conseguentemente in sede di struttura del rendiconto).

Su questi temi, già in parte sfiorati dalla legge 208 del 1999, si pone la necessità di una attenta rivisitazione, sulla base anche delle vicende riguardanti le ultime due sessioni di bilancio; in ogni caso la complessità della materia e la rilevanza anche istituzionale dei temi evocati presuppongono riflessioni da riconnettere alle dinamiche dei processi politici in atto.

A questi temi generali si rifaceva il dibattito, avviato dall'audizione del febbraio 2002 dal Ministro dell'economia e delle finanze dinanzi alle competenti Commissioni congiunte di Camera e Senato, sfociato nell'approvazione di due risoluzioni “parallele” nel mese di giugno.

Ma né questa né altre successive iniziative parlamentari – anche per la mancata spinta governativa – hanno finora avuto concreto svolgimento. In proposito vanno comunque qui

richiamate, per l'incidenza in questa materia, le vicende in parte connesse alle iniziative di revisione del patto di stabilità e crescita innescate dalla non favorevole congiuntura europea e alle modifiche della Parte seconda della vigente Costituzione all'esame del Parlamento, che coinvolgono nuove competenze e procedure in tema di manovra di finanza pubblica in funzione del previsto federalismo fiscale.

Una ripresa di attenzione per alcuni dei temi in parola è ora riscontrabile nel testo dell'art. 2 del d.d.l. (A.C. n. 5736), recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, facente parte integrante del c. d. "pacchetto competitività", che sconta peraltro i tempi legati all'attuazione di specifiche deleghe. Lo scopo essenziale del progetto normativo è quello di pervenire ad un effettivo monitoraggio dei conti pubblici (basato sulla normalizzazione dei sistemi contabili e su criteri unitari per la redazione e la revisione del bilancio di previsione e del rendiconto generale) e favorire l'acquisizione delle informazioni fondamentali per la costruzione del conto economico delle pubbliche amministrazioni.

## **2. Procedure parlamentari e sessione di bilancio: recenti sviluppi e criticità.**

2.1 Le riflessioni della Corte – che qui si svolgono – si qualificano per il loro carattere di mero ausilio al Parlamento, "dominus" – per definizione – della materia in questione.

Va riconosciuto, preliminarmente, che la disciplina in atto ha consentito, nell'arco temporale di più di un decennio, di salvaguardare, pur tra difficoltà di non poco momento, gli equilibri complessivi, le partizioni in settori, le distinzioni degli interventi relativi alla manovra annuale.

Resta la necessità di assicurare, con rigorose delimitazioni, i contenuti propri della decisione di bilancio (e – in proposito – la vicenda che ha accompagnato la legge finanziaria 2005 fornisce significativi elementi negativi). Al riguardo deve rilevarsi criticamente che esplica influenza determinante l'affermata necessità di pervenire, con sicurezza, ad una approvazione tempestiva delle più svariate misure entro l'anno, motivata dalla incertezza degli approdi delle ordinarie iniziative legislative.

Tale valutazione è autorevolmente avvalorata dall'ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati (9/5310 – bis – C – R/167), dove è rilevato che l'esperienza della fine del 2004 ha confermato e, per certi versi, accentuato "i profili di criticità già presenti negli anni precedenti, in quanto, nonostante le intese raggiunte lo scorso anno sulla adozione di criteri più rigorosi, per la prima volta si è registrata una netta divaricazione tra i criteri applicativi delle regole vigenti sul contenuto proprio della legge finanziaria tra i due rami del Parlamento".

Altra significativa problematica che, ormai da anni, viene posta in luce dalla Corte attiene alla estrema complessità del processo emendativo, che pur è attentamente valutato nel contesto dei poteri di esame preliminare attribuiti alle Commissioni bilancio e alle Presidenze dei due rami del Parlamento, le quali ultime assolvono alla essenziale funzione di imporre il rispetto delle regole, anche eliminando emendamenti microsettoriali.

In questa specifica materia, ed anche ai fini di auspicabili misure riformatrici “a regime”, la Corte reitera in questa sede di referto annuale al Parlamento e proprio ai fini dell’ausiliarietà — più avanti ricordata — sue specifiche ipotesi propositive:

a) potrebbero essere preclusi non solo gli emendamenti che incidono sui saldi ma anche quelli che alterano gli andamenti dell’entrata e della spesa, da configurare come tetti invalicabili (dal momento che l’equilibrio fra componente della manovra affidata all’entrata e componente affidata alla spesa costituisce un elemento qualificante della politica di breve periodo);

b) può, altresì, essere esaminata la possibilità di introdurre limitazioni all’effetto allocativo degli emendamenti parlamentari, che potrebbero essere ricondotti all’interno delle grandi allocazioni di risorse oggetto della decisione parlamentare: oggi le unità previsionali e, in prospettiva, le “missioni” e i “programmi” ispirati alla struttura di bilancio della legge organica francese n. 692 del 2001.

In termini conclusivi, e confermando quanto contenuto nella terza relazione quadrimestrale 2004 sulla legislazione di spesa trasmessa al Parlamento nella prima decade del mese di aprile 2005, la Corte osserva che le modalità di svolgimento e l’esito della sessione di bilancio hanno reso sempre più attuale la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una sollecita ripresa dell’esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che costituiscono — in ogni caso — una valida base di discussione.

2.2 Nell’ambito dei più recenti sviluppi verificatisi nelle procedure di bilancio, va richiamato un “aggiornamento di contenuto” della legge finanziaria, che assume speciale significato anche dal punto di vista ordinamentale e degli equilibri nel rapporto istituzionale tra Governo e Parlamento.

Deve farsi qui riferimento alle leggi di delega volte ad introdurre riforme strutturali del settore pubblico (fisco, istruzione, previdenza).

Al riguardo si stanno sempre più delineando, con chiarezza, modalità di quantificazione degli oneri e di conformazione delle coperture affidate a questa sequenza: gradualità dell’attuazione del disegno complessivo della riforma affidato ai provvedimenti delegati;

quantificazione degli oneri e individuazione delle coperture demandate, annualmente, alle leggi finanziarie; definitiva calibratura delle innovazioni attraverso i decreti delegati, entro i confini assentiti dalle coperture delimitate dalla finanziaria: si è in presenza – pertanto – di una tecnica normativa nuova da coniugare in modo coerente, e con assoluto rigore, con il principio della copertura di nuovi oneri fissato dall'articolo 81, comma quarto, della Costituzione.

Con maggiore compiutezza può dirsi che la legge di delega sta assumendo la natura di una dettagliata enunciazione dei capisaldi programmatici e dei lineamenti operativi della riforma, la cui realizzazione – anche in ragione della vasta portata della riforma stessa e dell'opportunità del suo disegno – è però affidata al reperimento di risorse in sede di legge finanziaria e solo successivamente – e nei limiti consentiti dalle risorse già reperite – alla normazione delegata.

Nell'ambito di questa cornice si appalesano rilevanti le responsabilità che finiscono per gravare sul Documento di programmazione economico-finanziaria. La innovativa sequenza delineata dalle leggi di riforma per le coperture deve infatti sempre fondarsi, secondo i principi fissati dalla Corte Costituzionale, su una credibile prospettiva di equilibrio nel medio periodo fissata dagli organi della rappresentanza. La previsione programmatica di medio periodo inclusa nel DPEF (nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208/1999) può peraltro offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica, ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidata alle leggi finanziarie annuali ed ai decreti legislativi, sempre però se la stessa previsione è attendibile e ben costruita.

Da ultimo la Corte non può che ribadire, ai fini del rispetto dell'obbligo posto dall'art. 81 Cost., la centralità della regola secondo cui la copertura, anche se successiva, deve comunque precedere l'operatività del disegno normativo contenuto nella legge di delega e sviluppato attraverso i decreti delegati. Ciò anche in relazione ai principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 226/1976.

### **3. Legge di bilancio: limiti di significatività.**

3.1 Con la riforma del 1978 si era inteso, fra l'altro, superare la sostanziale inidoneità del previgente sistema a fornire alle Camere elementi conoscitivi utili per le valutazioni e le scelte di finanza pubblica, facendo della legge di bilancio un aggiornato ed efficace strumento di azione finanziaria. Si era delineata, nella stessa prospettiva, l'attrazione, nel processo di bilancio statale, di elementi di collegamento con il settore pubblico allargato.

Il dato di partenza della riforma era quello di aumentare il grado di significatività economica del bilancio stesso. Tale condivisibile profilo si è andato peraltro scolorendo nel tempo, nonostante le prescrizioni che a più riprese (l. 362/88; l. 94/97; l. 208/99 e DL 194/02)

hanno marcato l'esigenza di rivalorizzazione del bilancio e di un suo più stretto raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.

Molti sono i fattori che hanno condotto alla "crisi" del bilancio dello Stato, in termini sia di tenuta dei principi contabili sia di rappresentatività. Per l'un verso si tratta di problemi di lunga durata e, per l'altro, di evenienze proprie degli ultimi anni: aspetti questi che si inquadrano nell'ambito dell'effettivo ruolo svolto dalla legge di bilancio nel governo del sistema di finanza pubblica.

3.2 Sul versante della competenza, è da tempo in discussione il mantenimento di istituti radicati nella tradizione contabile del nostro Paese. Tale è il caso dei residui di stanziamento, che mal si conciliano con il profilo dell'annualità delle autorizzazioni di bilancio.

Rientra in questa tematica anche il rapporto tra spese pluriennali e bilancio, che richiede - se non altro - l'approntamento di un adeguato quadro complessivo degli impegni assunti al di là degli stanziamenti annuali.

Elementi di problematicità investono anche l'istituto dei "limiti di impegno", che in qualche misura finiscono per incrementare la rigidità dei bilanci futuri.

La vera anomalia - di per sé non automaticamente legata al bilancio di competenza - è costituita dal cospicuo stock di residui passivi, che persiste pur dopo gli interventi di cosmesi contabile, adottati con la legge finanziaria per il 1997. Concorrono a tale esito una legislazione di spesa sganciata dalle capacità operative dell'amministrazione, la farraginosità delle norme procedurali e contabili e un approccio sostanzialmente di tipo burocratico alla gestione del bilancio.

In tempi più recenti i limiti di significatività del bilancio di previsione (e del rendiconto) si sono accentuati, sotto la spinta di ripetute manovre restrittive, che - pur ispirate ad indiscutibili necessità di contenimento della spesa - hanno di fatto provocato ulteriori elementi di alterazione del principio dell'annualità del bilancio e lo slittamento di oneri sui bilanci degli anni successivi.

Si è consolidata per tale via la presenza delle regolazioni contabili e debitorie, che da anni si muovono in un circuito gestionale parallelo e producono la perdita di visibilità degli effettivi andamenti di pertinenza dell'esercizio.

3.3 Col problema delle regolazioni si è venuto intrecciando anche il nuovo fenomeno delle c.d. "eccedenze di spesa", scaturenti dal monitoraggio delle leggi di spesa indotto dall'applicazione del decreto-legge 194 del 2002, convertito - con modificazioni - nella citata legge 246 del

2002, considerato che esse in parte trovano copertura nella legge finanziaria, ma per una quota sono sostanzialmente assimilate a partite meramente regolatorie. Si tratta, comunque, di un fenomeno che deve essere oggetto di attento monitoraggio.

La copertura delle eccedenze di spesa in sede di legge finanziaria - con il ricorso alle misure correttive dell'art. 11, comma 3, lettera i) *quater* della legge 468 come da ultimo novellata - segna una svolta rispetto alla precedente situazione, in cui le maggiori occorrenze venivano meramente recepite dal provvedimento di assestamento, determinandosi così un'alterazione degli equilibri di bilancio. Tale procedura è peraltro meno in grado di quella dell'art. 11<sup>ter</sup>, comma 7, della stessa legge di contabilità, di ovviare in modo strutturale agli scostamenti, in quanto non prevede espressamente l'obbligo di riferire al Parlamento sulle cause che hanno determinato gli scostamenti stessi, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri.

Per altro verso continua a persistere l'anomalia delle eccedenze di spesa da sempre registrate nel consuntivo, che l'impostazione del bilancio fondata sulle unità previsionali di base avrebbe dovuto radicalmente eliminare, anche in relazione alla tendenza in atto di rendere meno rigide le partizioni di spesa al loro interno attraverso lo strumento delle variazioni compensative. In proposito è da osservare che, sotto la spinta del decreto correttivo di metà anno, nel 2004 si è registrato un ulteriore allargamento dell'area delle variazioni. Ciò si è innestato, come già avvenuto con la manovra infrannuale del 2002, sulla tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio, che costituisce uno specifico effetto della riforma del 1997 e delle più recenti leggi finanziarie. Si tratta di una opzione di per sé condivisibile, ma che merita ad avviso della Corte una attenta ponderazione sotto il profilo della corretta quantificazione iniziale delle risorse e dell'incidenza sull'operatività dell'Amministrazione.

In tale contesto assumono crescente e problematica rilevanza le modulazioni effettuate con atti amministrativi e, soprattutto, quelle con cui i Ministri, sulla base delle modifiche introdotte con l'art. 18, comma 22, della legge 290 del 2002 (riprodotta nelle successive leggi di bilancio) effettuano variazioni compensative nell'ambito del medesimo stato di previsione e al di fuori pertanto delle singole unità previsionali di base.

E' quest'ultima una novità piuttosto rilevante che mal si concilia con l'impianto della legge 94 del 1997, basato sulla distinzione tra bilancio politico e bilancio amministrativo.

Sull'area delle variazioni compensative è, comunque, necessaria una attenta azione di monitoraggio da parte della Ragioneria generale dello Stato.

E' da aggiungere che se da un lato le variazioni compensative rappresentano uno strumento sicuramente utile per favorire l'attività gestionale, possono, dall'altro, essere indice

di una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – il quadro previsionale e programmatico recepito negli stanziamenti di bilancio.

3.4 La rappresentatività del bilancio è destinata a diminuire anche per la tendenza in atto a spostare la spesa di investimento su canali paralleli, come la Infrastrutture S.p.a. o la rinnovata Cassa Depositi e Prestiti; assume rilievo, al riguardo, anche l'attività di una serie di "società legali" costituite per l'esercizio di compiti pubblici, interamente possedute dal Ministero dell'economia e delle finanze.

L'eccessivo uso della gestione di tesoreria incide, in taluni settori, anche sugli stanziamenti di competenza, determinandone una quantificazione non pienamente coerente con le occorrenze dell'anno di riferimento. Ciò anche perché si è interrotto il processo di sostituzione dei flussi di tesoreria con più congrue dotazioni di bilancio, che sembrava avviato con la legge 88 del 1989 relativa alla ristrutturazione dell'INPS.

Sotto la pressione del decentramento di attività e di risorse al sistema delle autonomie, delle diverse modalità di finanziamento della spesa sanitaria e della dislocazione presso l'INPDAP degli oneri pensionistici per i dipendenti statali - tranne un residuale apporto a carico dello Stato - i confini del bilancio statale si sono ristretti ed il suo ruolo ha subito un ulteriore ridimensionamento.

In controtendenza, rispetto al processo di prosciugamento del documento fondamentale per i conti dello Stato, sono invece la soppressione, nel 2004, di numerose gestioni fuori bilancio e la loro riconduzione nell'ambito delle ordinarie procedure contabili.

3.5 Specifiche considerazioni devono svolgersi, altresì, sul lato delle entrate, dove è mancata finora l'applicazione dello schema classificatorio stabilito dal SEC'95.

La sola modifica registrata ha riguardato - a partire dal 2000 - il passaggio degli introiti per sanzioni ed interessi dalle entrate tributarie a quelle extratributarie<sup>1</sup>.

Si pongono, ma sono comparativamente meno importanti rispetto alla spesa, problemi di raccordo con il conto della pubblica amministrazione, destinati ad accrescersi con l'effettivo avvio del federalismo fiscale; non poche sono, peraltro, le questioni di osservanza dei principi contabili, di attendibilità e di rappresentatività dei dati anche sul versante delle entrate.

---

<sup>1</sup> Nell'apposito stato di previsione del 2002 le entrate di bilancio sono state classificate, per la prima volta, anche secondo i criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della p.A.. E' stata apposta, pertanto, in calce a ciascun capitolo ed articolo di entrata, la codifica riferita a tale criterio di riclassificazione.

Le principali anomalie sono rappresentate dalle regolazioni contabili – che finiscono per appannare gli annuali effettivi andamenti gestori – e dal ruolo sostanziale oggi impropriamente giocato dal bilancio di cassa (cui si riconnettono una non realistica quantificazione degli accertamenti e una gonfiata formazione dei residui attivi).

La gran parte dei residui formalmente esposti nel rendiconto risulta praticamente inesigibile; per di più non adeguati si dimostrano i criteri adottati per la loro cancellazione dal bilancio.

3.6 Sul versante della cassa la riforma del 1978 ha avuto una scarsa incidenza.

Nel disegno normativo l'integrazione delle autorizzazioni di competenza con quelle di cassa - congiuntamente alla rappresentazione dei residui - avrebbe dovuto soddisfare le esigenze di globalità e di contestualità del piano di gestione annuale estesa agli effetti di spesa assunti in precedenza e non pervenuti alla fase di pagamento.

Lo stretto intreccio tra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria – soprattutto nel vasto settore dei trasferimenti – ha, invece, pressoché vanificato il significato del bilancio di cassa, relegandolo in un ruolo marginale. Inoltre l'eccessivo ricorso alla funzione di intermediazione della tesoreria finisce per svalutare la rappresentatività dei dati di bilancio.

Invero con la manovra di finanza pubblica per il 1997 è iniziato lo svuotamento dei conti di tesoreria, al fine di ricondurre sotto controllo i flussi di cassa verso soggetti esterni; ma la dimensione delle giacenze è ancora tale che con essa si può far fronte anche ad occorrenze non considerate nel bilancio dell'anno. I prelievi dalla tesoreria possono così pregiudicare l'efficacia delle manovre correttive finalizzate al rispetto dei parametri fissati in sede europea.

D'altronde, resta sostanzialmente irrisolto il problema della individuazione di criteri metodologici appropriati per il calcolo dei residui presunti, in modo da far diminuire il divario fra autorizzazioni giuridiche e stime di cassa, ancora oggi causa di una irrealistica (e sovrastimata) quantificazione delle dotazioni di bilancio.

Un più rigoroso metodo di previsione dei pagamenti era collegato, nello schema della legge 94 del 1997, alla istituzione del “fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa”. Allo stato, peraltro, i risultati di tale innovazione non sembrano corrispondere agli effetti attesi.

Il bilancio di cassa non riesce così a svolgere il ruolo di strumento di governo dei flussi di spesa e non è in grado di recare un contributo utile per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Le autorizzazioni di cassa continuano, sostanzialmente, ad essere costruite



non in funzione di una analisi di fattibilità amministrativa e di compatibilità economico-finanziaria, ma come una sorta di duplicato delle previsioni di competenza.

3.7 Gli scompensi del bilancio di competenza e del bilancio di cassa emergono con evidenza, ma l'adozione di schemi innovativi, come quello della "competenza economica", resta purtroppo un obiettivo di medio/lungo periodo. La sua adozione sembrerebbe vantaggiosa, soprattutto per favorire una migliore allocazione delle risorse e la verifica dei risultati gestionali; ma tale modello, in relazione allo stato degli apparati amministrativi, non è immediatamente attivabile.

Nell'attuale contesto organizzativo della pubblica amministrazione e in una fase non ancora conclusa di risanamento finanziario, ritiene la Corte che non sia opportuno abbandonare il bilancio di competenza giuridica che - se correttamente osservato - resta ancora strumento indispensabile per governare gli andamenti di finanza pubblica.

#### **4. Legge finanziaria e le relative problematiche.**

4.1 Se la riforma avviata dalla legge 94 del 1997 postula aggiustamenti metodologici e operativi del bilancio a fini di valorizzarne i contenuti e consentirne una più razionale applicazione, maggiormente complessi si presentano i problemi in ordine alla legge finanziaria, volta a garantire, in sede di manovra di bilancio, la puntuale osservanza dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione. E' noto che, nell'ambito del dibattito culturale e politico-istituzionale, vi è chi propone di abolire tale legge potenziando quella di bilancio, mentre altri sostengono l'opportunità di trasformare la legge finanziaria in legge di stabilità, per consentire un più coerente recepimento nella normativa nazionale dei principi, posti in sede europea, dal Patto di stabilità e crescita.

4.2 In attesa di una riconsiderazione delle soluzioni più razionali da adottare, condizionate da un lato dalla riformulazione o almeno dalla nuova lettura che si vorrà dare del Patto e delle connesse implicazioni su quello di stabilità interno, e dall'altro dalle modifiche proposte della parte seconda della Costituzione, in corso di esame da parte del Parlamento, destinate ad incidere sulla conformazione della sessione di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica, è indubbio che le innovazioni arretrate alla disciplina della "finanziaria" dalla legge 208 del 1999 hanno fatto sentire i loro effetti sul piano applicativo.

Tale legge, infatti, è caratterizzata da una sua validità sotto il profilo concettuale, definendo correttamente e coerentemente i contenuti tipici che debbono connotare la legge

finanziaria, ampliati rispetto al passato, e statuendo il superamento dell'istituto dei "collegati di sessione", sostituiti dai "collegati fuori sessione".

Anche la normativa regolamentare dei due rami del Parlamento disciplina puntualmente l'esame del disegno di legge finanziaria e il relativo procedimento e stabilisce, altresì, quali sono i poteri dei Presidenti delle due Assemblee in ordine alla verifica dei contenuti del disegno di legge stesso ed all'eventuale stralcio delle disposizioni estranee.

Nella sostanza regole ben precise vi erano e vi sono tuttora, ma sussiste l'esigenza di una loro più puntuale applicazione.

4.3 L'ampliamento degli ambiti del disegno di legge finanziaria, che, fruisce di una corsia preferenziale in sede di esame parlamentare, è stato utilizzato per proporre e far approvare disposizioni di natura ordinamentale e perfino di interesse locale attraverso la presentazione di emendamenti non coerenti con la finalità della legge stessa. D'altra parte i collegati fuori sessione, non hanno avuto alcun seguito, per essere venuto meno il fine della più rapida approvazione.

4.4 Anche sul piano procedurale gli intenti affidati alla legge finanziaria, che avrebbero dovuto connotare la manovra di finanza pubblica, talora sono stati disattesi e la manovra stessa si è articolata in più atti legislativi, non sempre omogenei fra loro, che non hanno certo contribuito alla organicità e visibilità degli interventi programmati.

Si riscontrano anche profili di incoerenza fra il documento di programmazione economico-finanziaria e la legge finanziaria.

Perfino in sede parlamentare la disciplina regolamentare che sovrintende l'iter approvativo della legge finanziaria è stata diversamente intesa ed applicata e gli effetti sul piano operativo non sono mancati, nel senso che sono stati talora espunti da un ramo del Parlamento emendamenti che erano stati invece ammessi dall'altro.

4.5 La Corte non ha mancato di evidenziare, nell'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato, le divaricazioni e le incongruenze verificatesi in sede di approvazione della manovra di finanza pubblica per l'anno 2004, sostanzialmente incentrata in un decreto legge, che ha coperto la maggior parte della spesa, cui ha fatto seguito la legge finanziaria propriamente detta.

Lo stesso fenomeno si è verificato per la manovra finanziaria relativa all'anno in corso, articolata in segmenti che sembrano aver ripristinato nei fatti i collegati di sessione,

nell'intento di dare attuazione anche alla programmata revisione delle aliquote fiscali ed al recupero della "competitività", con effetti e riserve non dissimili da quelle già prospettate.

Fra l'altro la legge finanziaria per il 2005, dopo una tormentata sessione di bilancio, è stata concentrata, attraverso un maxiemendamento del Governo su cui è stata posta la questione di fiducia, in un solo articolo composto di 572 commi, con una procedura che, non solo non ha consentito la ripartizione del testo per grandi aree tematiche, nell'intento di assicurarne una maggiore visibilità e leggibilità, ma che sembra contrastare anche con la previsione dell'articolo 72 della Costituzione, che vuole ogni disegno di legge approvato articolo per articolo e quindi con votazione finale.

Esistono quindi, come innanzi si diceva, regole che consentirebbero di eliminare emendamenti microsettoriali e impropri, perché non attinenti alle materie della "finanziaria", e di concentrare l'attenzione di Governo e Parlamento sulle scelte essenziali di finanza pubblica. Tali regole peraltro non sempre vengono osservate, talora anche per l'applicazione differenziata nei due rami del Parlamento.

4.6 Le anomalie testè evidenziate hanno dato luogo a riserve anche da parte dello stesso Parlamento. Mentre sono tuttora fermi in Senato i disegni di legge Azzollini e Morando (A.S. 1492 e A.S. 1548), la Camera dei deputati, in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 2005, ha adottato un ordine del giorno con cui impegna il Governo a collaborare con il Parlamento per riprendere al più presto il lavoro già avviato per l'adeguamento della vigente disciplina relativa alla legge finanziaria (9/5310-bis-C-R/165). In tale ordine del giorno, da un lato si lamenta sia la divaricazione registrata nei due rami del Parlamento tra i criteri applicativi delle regole vigenti sul contenuto della legge finanziaria, che ha portato all'approvazione da parte di una Camera di emendamenti dichiarati poi inammissibili dall'altra, sia il ricorso allo strumento del maxiemendamento, che ha implicato la strutturazione in un solo articolo dell'intero provvedimento normativo (nel quale figurano, per giunta, disposizioni su materie non prese in considerazione nelle precedenti fasi dell'esame parlamentare). Per l'altro lato – nello stesso ordine del giorno – si rappresentano le esigenze sia di una diversa articolazione della legge finanziaria che privilegi gli aspetti regolativi riconducibili alle tabelle e ai dati numerici riducendo il peso della parte normativa (da incanalare, per gli interventi di maggiore rilevanza, in appositi provvedimenti collegati a "corsia veloce"), sia dell'individuazione, nell'ambito dei procedimenti parlamentari, di soluzioni alternative all'uso della questione di fiducia su maxiemendamenti, che assicurino la decisione entro i termini e la semplificazione della votazioni in Assemblea.

4.7 In attesa della ripresa di una valida collaborazione fra Parlamento e Governo per porre maggior ordine nella delicata materia, deve proseguire il dibattito sulla riforma dei meccanismi di formazione e di gestione del bilancio pubblico. Si segnala al riguardo l'iniziativa avviata dalla Camera dei deputati, che prende spunto da una ricognizione delle procedure di bilancio in quattordici paesi dell'Unione europea attraverso l'esame dei documenti di bilancio, il contenuto decisionale del bilancio, l'emendabilità parlamentare del bilancio e la periodizzazione del ciclo annuale di bilancio.

Le modalità di svolgimento e l'esito dell'ultima sessione di bilancio hanno reso ancor più stringente la necessità di una rimediazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame almeno dei disegni di legge volti alla sua riforma e all'eventuale suo superamento: disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Il totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, cui dinanzi si accennava, che non hanno mai realmente funzionato, ha inoltre avuto un effetto — non certo positivo — di sovraccarico istituzionale delle leggi finanziarie o — il che è lo stesso — dei provvedimenti collegati, per giunta con inserimento di norme eterogenee, dando vita ad un fenomeno al quale occorre porre rimedio.

La Corte, nell'attesa di una riforma di cui si avverte la necessità, è pronta a collaborare; è però intanto necessario che sia assicurata la più rigorosa e puntuale osservanza della vigente normativa che disciplina i contenuti e regola il procedimento relativo all'approvazione del disegno di legge finanziaria.

## **5. Aspetti propositivi.**

In un contesto di maggiore valorizzazione della funzione ausiliaria della Corte nei confronti del Parlamento possono porsi in luce due aspetti propositivi.

Un primo contributo potrebbe proficuamente realizzarsi, in tempi brevi, nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato. Appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, nel corso della sessione di bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche — se ritenuto utile — con le Commissioni di merito. Potrebbe essere anche ipotizzata, al riguardo, previe intese tra i Presidenti delle due Camere del Parlamento, la costituzione di una Commissione bicamerale come sede propria per realizzare, al meglio, il raccordo tra la Corte e gli organi della sovranità.

Tutto ciò in modo da consentire alle Camere una più adeguata ponderazione attraverso contributi finalizzati, sulla base dell'art. 13 del d.lgs. 279 del 1997, alla valutazione delle politiche pubbliche di settore, anche in funzione della misurazione e valutazione dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni in termini di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. Ne trarrebbe sicura utilità la discussione sul consuntivo che appare assolutamente inadeguata nel concreto esplicitarsi della prassi parlamentare, mentre dovrebbe costituire la necessaria base di partenza per la razionalizzazione delle scelte di programmazione di bilancio, affermando così - a livello istituzionale - quella cultura del consuntivo che non dovrebbe rimanere confinata, come spesso accade, nelle competenze funzionali della Corte.

Il secondo aspetto si riconnette alla predisposizione, che da tempo è a pieno regime ed ha carattere di grande tempestività, dei referti quadrimestrali sulle leggi di spesa, nei quali la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sulla perdita di significatività dei referti stessi per effetto della tendenza ad una sempre maggiore utilizzazione delle leggi di delega e della conseguente impossibilità di riscontro, in assenza di un esame delle norme delegate, sia della congruità delle risorse apprestate per la loro copertura, sia dell'effettività delle clausole di neutralità finanziaria delle norme medesime.

La Corte stessa ha pertanto maturato l'orientamento di estendere ai decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo le relazioni sulle leggi di spesa che ogni quadrimestre rimette al Parlamento ai sensi dell'art. 111<sup>ter</sup>, comma 6, della legge di contabilità.

In proposito si è già registrato apprezzamento da parte delle presidenze delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nel solco della proficua collaborazione da tempo instaurata tra la Corte e la predette Commissioni e recentemente rafforzatasi attraverso le frequenti occasioni di interlocuzione sulle tematiche relative agli andamenti della finanza pubblica.

Nel più recente periodo si è, così, chiaramente affermata l'esigenza di assumere tutte le iniziative idonee a consentire una accurata istruttoria sui profili finanziari relativi alle leggi delega, cui negli anni scorsi si è fatto sempre frequentemente ricorso.

Stante quanto precede, la prima relazione quadrimestrale dell'anno 2005 potrà contenere, in un'ottica di sperimentazione, valutazioni della Corte sui decreti legislativi emanati nell'arco temporale da gennaio ad aprile 2005. In ogni caso una conseguenza virtuosa della nuova iniziativa, che è finalizzata - nella sostanza - ad un'approfondita verifica degli effetti sulla finanza pubblica degli atti normativi adottati dal Governo, potrebbe derivare dalla redazione di apposita relazione tecnica, anche se non esplicitamente prevista nelle disposizioni di delega. E

ciò in piena sintonia con orientamento già maturato in seno alle Commissioni Bilancio del Parlamento.

Da ultimo, va posto in luce che una proficua esperienza di collaborazione Corte-Parlamento si è sviluppata nel 2004 – attraverso varie audizioni – nell’ambito dei lavori del Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica (presso la V Commissione della Camera dei Deputati).

### **Capitolo III**

#### **La legislazione di spesa e i mezzi di copertura**

- 1. Premessa.**
- 2. Dati e valutazioni d'insieme.**
- 3. Le leggi di delega.**
- 4. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
- 5. Le modalità di copertura.**
- 6. La legge finanziaria.**

##### **1. Premessa.**

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2004, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11 *ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2004 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 16 luglio 2004, il 4 novembre 2004 e il 24 marzo 2005.

Al capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti la presenza di

ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni trimestrali.

Tuttavia, la “tenuta” delle previsioni di spesa contenute nella legislazione più recente è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 ed anche dell’attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all’adesione nella quasi totalità dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare di merito.

Peraltro, come è noto, specifici problemi sussistono circa gli effetti finanziari delle norme di delega: infatti, sia nel caso in cui esse contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa. Il tema è specificamente trattato al successivo punto 3, ove si fa cenno anche all’iniziativa assunta dalla Corte per l’esame della congruità degli effetti finanziari della normativa delegata rispetto alle leggi di delega.

La cospicua presenza di provvedimenti d’urgenza, per lo più di rilievo finanziario superiore alla media, ha poi contribuito a determinare una quota significativa di disposizioni introdotte in sede parlamentare senza essere a volte provviste di relazione tecnica, e comunque di modifiche ai testi originari che hanno inciso sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche di supporto ai testi stessi.

Per ovviare a tale inconveniente, in molti casi le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall’art. 111ter comma 3 della legge di contabilità, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi agli emendamenti stessi.

Peraltro, in disparte la circostanza che spesso tali relazioni non risultano inserite negli atti parlamentari, rendendo così difficile il loro esame, e che una parte di esse presenta anche carenze di carattere formale e sostanziale, resta in taluni casi difficile formulare valutazioni di congruità delle tecniche di quantificazione adottate a causa della estrema sommarietà di alcune relazioni tecniche supplementari e integrative.

Va infine tenuto presente che, nonostante la battuta d’arresto nell’esercizio in esame, il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha complessivamente subito negli ultimi esercizi



una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in larga misura dal fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999, quest'ultima contiene misure di natura espansiva, anche nel 2004 di notevole rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, specie nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio ed in particolare per gli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il prevalente ricorso — per circa a due terzi del totale — a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

## **2. Dati e valutazioni d'insieme.**

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 139 leggi, a fronte di 158 nel 2003, 118 nel 2002 e di 160 nel 2001: in base alla loro tipologia, si rileva una notevole presenza di leggi di ratifica di trattati internazionali (circa il 35 per cento del totale), una rilevante incidenza di leggi di conversione di decreti-legge (41, a fronte di 34 nel 2003, 44 nel 2002 e 47 nel 2001) e un numero di leggi di iniziativa parlamentare sostanzialmente stabile nel medio periodo (34, rispetto a 27 nel 2003, 23 nel 2002 e 48 nell'anno precedente). Per quanto riguarda queste ultime va inoltre tenuto presente che, come anche in passato, in alcuni casi le proposte di origine parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno espresse conseguenze di carattere finanziario — oltre alla legge di assestamento del bilancio, alla legge finanziaria e alla legge di approvazione del bilancio di previsione — ammontano a 77 (90 nel 2003, 52 nel 2002 e 79 nel 2001), di cui 25 (17 nel 2003, 23 nel 2002 e 17 nel 2001) — pari a quasi un terzo del totale — di conversione di decreti-legge: dato quest'ultimo che conferma l'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, rilevato negli ultimi esercizi.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2004/2006, che si estende anche all'esercizio 2003 per effetto dell'origine in questo esercizio di una piccola parte degli oneri, ammontano a complessivi 12.297 milioni di euro, comprensivi dell'importo di 4.430 milioni di euro che deriva dalla proroga dei termini del condono edilizio e dalla costituzione del fondo per

interventi strutturali di politica economica, collegato alla copertura della legge finanziaria per il 2005. Al netto di tale posta, l'incidenza finanziaria complessiva delle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi pubblicate nel corso del 2004 si riduce a circa 7.867 milioni di euro.

L'importo si discosta notevolmente da quello — peraltro eccezionalmente basso — dell'esercizio 2003 (3.878 milioni di euro), ma è comunque inferiore di oltre la metà alla media dei tre esercizi precedenti (15.388 milioni di euro nel 2002 e rispettivamente 16.545 e 18.113 nel 2001 e nel 2000).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 4.156 milioni afferiscono al 2004 (al netto degli oneri per la proroga dei termini del condono edilizio), 1.742 al 2005 (anche qui al netto dei corrispondenti oneri connessi alla copertura della legge finanziaria) e 1.593 circa al 2006. Al precedente esercizio 2003 sono imputati oneri per circa 376 milioni di euro per effetto della pubblicazione nei primi giorni del 2004 di alcune leggi approvate sul finire del 2003 e di numerosi slittamenti di copertura (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità) per lo più relativi a spese connesse ad obblighi internazionali, ma anche a spese in conto capitale - previste dalle leggi n. 274 e 308 — i cui disegni di legge risultano già approvati a fine 2003 da un ramo del Parlamento; una piccola quota infine (legge n. 263) per effetto della copertura di taluni oneri mediante imputazione ad uno stanziamento relativo al 2003 iscritto nel conto residui del 2004.

Quest'ultima modalità non è apparsa tecnicamente corretta in quanto, nonostante la conservazione di bilancio tra i residui delle somme in questione fosse stata autorizzata dalla legge n. 290 del 2002, sussiste comunque una sfasatura temporale tra l'emersione dell'onere e la relativa copertura: si è pertanto concordato con l'avviso — espresso dal Servizio del bilancio della Camera — secondo cui in casi analoghi sarebbe opportuno che i residui fossero iscritti all'entrata del bilancio statale e riassegnati al competente stato di previsione.

La legislazione dell'anno in esame comporta una quota di spese permanenti pari a circa 1007 milioni di euro annui, superiore a quella del 2003 (229 milioni) ed anche del 2002 (680 milioni), ma ancora leggermente inferiore alla media dei precedenti esercizi. Come di consueto, le spese stesse sono tutte di carattere corrente e presentano caratteri di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità connesse al soddisfacimento di posizioni di diritto soggettivo.

Quelle di maggior rilievo sono recate dalle leggi n. 47 del 27 febbraio, di conversione del DL n. 355/2003 (finanziamento del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale: 214,3 milioni annui a regime) e della legge n. 226 del 23 aprile (diminuzione dei volontari a ferma prefissata e aumento di quelli in servizio permanente, nonché sostituzione con volontari dei militari di leva del Corpo delle capitanerie di porto: 469 milioni annui, destinati tuttavia a

ridursi a partire dall'esercizio 2010 secondo un piano finanziario la cui effettiva realizzazione è demandata a determinazioni annuali della Difesa di concerto con l'Economia).

Considerato che la presenza di nuovi oneri permanenti connessi a posizioni di diritto soggettivo determina un ulteriore irrigidimento del bilancio, la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità di questo ulteriore irrigidimento con gli obiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

Si rappresenta inoltre nuovamente l'opportunità che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese permanenti. Ciò consentirebbe anche di evitare che, come talvolta è avvenuto, stanziamenti originariamente di carattere temporaneo siano poi trasformati in permanenti – e pertanto con un ben diverso aggravio per la finanza pubblica – senza che vi sia l'obbligo di fornire alcuna indicazione di carattere finanziario.

Gli oneri pluriennali sono in piccola misura relativi ad interventi di parte capitale effettuati tramite limiti di impegno di durata quindicennale: l'entità finanziaria complessiva di tali interventi è pari a poco più di 31 milioni annui, estremamente ridotta pertanto rispetto ai precedenti esercizi (62 milioni circa nel 2003, ma 850 nel 2002).

Maggiore è invece – a differenza del consueto – la quota di oneri pluriennali relativi ad interventi non effettuati tramite limiti di impegno: si tratta principalmente, tra le spese di parte capitale, della proroga dei termini relativi alle agevolazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio (legge n. 47: 84,3 milioni annui dal 2007 al 2014) e, tra quelle di parte corrente, dell'estensione degli ammortizzatori sociali al settore del trasporto aereo (legge n. 291: 260 milioni complessivi nel quadriennio 2007-2010).

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3, da cui risulta confermata la notevole incidenza della spesa di investimento, già segnalata nel precedente esercizio.

Tuttavia, sia nei riguardi degli interventi effettuati tramite limiti di impegno, sia del volume e della quota della spesa di investimento, va tenuto conto, come già avvertito, che i confronti sono poco significativi per effetto della riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999 e dell'allocazione nella legge stessa di misure espansive.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità può essere condizionata, come sempre, da un duplice ordine di fattori: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e

non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Sotto il primo profilo, anche nella legislazione di spesa del 2004, come già negli esercizi più recenti, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza complessivamente marginale di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa di una parte notevole degli stanziamenti di maggior rilievo recati dalle leggi dell'anno in esame, la valutazione è resa incerta sia dalla presenza, comunque cospicua, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione – ed in particolare di quelle da cui deriva l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente – sia dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

Il rischio di scostamenti a consuntivo rispetto agli importi autorizzati è tuttavia notevolmente attenuato rispetto al periodo anteriore all'entrata in vigore delle nuove regole poste dalla legge n. 246/2002 (c.d. tagliaspese), per effetto in particolare della misura di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero, quando non sia possibile determinare con certezza tale limite massimo, le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. Infine, le eventuali eccedenze di spesa, secondo una prassi ormai consolidatasi, trovano copertura in sede di legge finanziaria: a quest'ultimo riguardo, si rinvia alle osservazioni formulate al successivo punto 6.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato. Le uniche eccezioni di rilievo sono costituite dalla legge n. 226 del 23 agosto, in cui gli oneri derivanti dalle varie disposizioni relative alla sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e alla disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata trovano soltanto una copertura complessiva, come risulta anche dall'uso della tradizionale (ante legge 246/02) locuzione “per l'attuazione della presente legge .... è autorizzata la spesa ...”, nonchè dalla legge n. 271 del 12 novembre, in cui per gli oneri

derivanti dalle varie disposizioni contenute nei commi da 1 a 7 dell'art. 1 è prevista soltanto una copertura complessiva.

La clausola di salvaguardia prevista dalla legge n. 246/2002 per i casi in cui la spesa autorizzata non abbia natura di limite massimo di spesa – come quando vengono costituiti diritti soggettivi a favore di una platea non esattamente predeterminabile di beneficiari – è stata regolarmente apposta a tutti gli stanziamenti di carattere dichiaratamente previsionale, fra cui anche opportunamente, per l'eventuale rischio di cambio, quelli previsti dalla legge n. 60 del 24 febbraio, relativa alla partecipazione finanziaria italiana a vari organismi internazionali, le cui quote sono espresse in dollari.

In qualche caso – ed in particolare per varie disposizioni recate dalla legge n. 47 del 27 febbraio – la qualificazione dello stanziamento quale tetto di spesa e la mancata apposizione della clausola di salvaguardia non sono però apparse convincenti, in quanto le disposizioni stesse costituiscono posizioni soggettive perfette il cui onere non è quantificabile preventivamente con certezza, specie nell'assenza di qualsiasi indicazione che consenta di valutare la congruità delle risorse ad esse destinate.

Per quanto riguarda le modalità operative, si è seguita la prassi – ormai consolidata – di disporre uno specifico monitoraggio della spesa anche ai fini dell'applicazione dell'art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità (avviso del Ministro competente e relazione al Parlamento del Ministro dell'economia con assunzione delle conseguenti iniziative legislative) e il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine per far fronte ad eventuali eccedenze, con l'obbligo di trasmissione alle Camere dei relativi decreti.

La soluzione adottata appare ragionevolmente in grado di garantire una trasparente emersione di eventuali eccedenze di spesa e la loro copertura, consentendo all'Amministrazione di adempiere subito alle proprie obbligazioni e di adottare al più tardi entro i termini per la predisposizione della legge finanziaria per l'anno successivo le misure necessarie (modifica della disciplina istituzionale o copertura delle maggiori occorrenze) per compensare gli effetti negativi delle eccedenze stesse.

Naturalmente, condizioni necessarie per l'applicabilità di tale soluzione sono la presenza di spese di carattere obbligatorio e la loro riconducibilità all'elenco – allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia – dei capitoli per l'aumento delle cui dotazioni il Ministro è autorizzato al prelevamento dal fondo di riserva.

I termini di formulazione della clausola sono analoghi a quelli della legislazione precedente; in talune occasioni, tuttavia, si è fatto riferimento, oltre all'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11 *ter*, comma 7, della legge di contabilità, ed in

alternativa ad essi, al ricorso alle misure correttive dell'art. 11, comma 3 lettera i-quater della medesima legge (copertura delle eccedenze di spesa con la legge finanziaria).

Quest'ultima procedura, del resto già adottata nello scorso esercizio, anche se certamente meno in grado di quella dell'art. 11 ter comma 7 di ovviare in modo strutturale agli scostamenti, in quanto non prevede espressamente l'obbligo di riferire al Parlamento sulle cause che hanno determinato gli scostamenti stessi anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, appare tuttavia comunque adempiere anch'essa, nella sostanza, all'obiettivo di fornire copertura ad eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni.

In linea generale – e con la sola eccezione della legge n. 17 del 10 gennaio –, la clausola di salvaguardia non è stata apposta agli oneri derivanti dalla ratifica di trattati internazionali, nel presupposto che le ipotesi assunte dalle relazioni tecniche per la quantificazione degli stanziamenti costituiscano riferimenti inderogabili (quali il numero delle riunioni previste e la loro durata, il numero dei partecipanti, ecc.), e che pertanto gli stanziamenti stessi abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si è ritenuto che l'assunzione dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non possa consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziate e neppure compensazioni nell'ambito della stessa e delle altre leggi di ratifica.

Di conseguenza, le relative quantificazioni di oneri appaiono di natura previsionale ed è perciò necessaria, per questa tipologia normativa, l'apposizione della clausola di salvaguardia: ciò tanto più in quanto alcune leggi di ratifica recano oneri, sia pure minori, oggetto fin dall'origine di una mera stima, come le esenzioni fiscali previste dalla legge n. 8 del 10 gennaio e gli indennizzi per i danni risultanti da movimenti transfrontalieri di organismi viventi modificati, previsti dal protocollo di Cartagena ratificato con la legge n. 27 del 15 gennaio.

### **3. Le leggi di delega.**

La Corte ha più volte richiamato l'attenzione sui profili di criticità delle clausole di neutralità finanziaria, che ricorre con grande frequenza soprattutto nelle leggi di delega, osservando che la clausola stessa – oltre a presupporre ovviamente l'assenza di principi direttivi di per sé produttivi di oneri – postula la necessità di una dimostrazione analitica che le norme delegate non comportino oneri aggiuntivi.

Un esempio di grande rilievo, per la vastità della materia delegata, è costituito dalla legge n. 186 del 27 luglio, di conversione del DL n. 136 del 28 maggio, che contiene deleghe per la riforma dell'organizzazione del Governo, del Ministero per i beni e le attività culturali, della

Biennale di Venezia e della Triennale di Milano, delle strutture del Ministero della difesa e degli organi collegiali della scuola, nonché per il riassetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di teatro, musica, sport, proprietà letteraria, parità e pari opportunità tra uomo e donna.

Per tutte le deleghe è prevista, quale criterio direttivo, la clausola di neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato.

L'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi, sancito dall'art. 3 della legge n. 208 del 1999, consente certamente un maggior controllo, ma appare comunque necessario prevedere l'automatica attivazione di un monitoraggio degli effetti finanziari delle norme delegate: ciò vale in particolare nei casi in cui si verte nelle materie di personale e di organizzazione o comunque in quelle in cui l'elemento previsionale è preponderante e dalla normazione delegata scaturiscono diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente.

A tale proposito, si è espresso l'avviso che l'obbligo di vigilanza sulla corretta applicazione delle norme di spesa di cui ai commi 6-bis e 6-ter dell'art.11-ter della legge 468/78, come introdotti dalla legge n. 246/02, nonostante non sia espressamente esteso ai complessi normativi dichiarati finanziariamente neutri, non possa che riguardare anche questi ultimi per una effettiva e completa realizzazione delle finalità della norma.

Oltre ad altre minori, nel 2004 sono state conferite al Governo deleghe di grande rilievo nel settore della previdenza pubblica, recate dalla legge n. 243 del 23 agosto.

Questa legge conferisce al Governo la delega per la riforma della normativa in materia di previdenza obbligatoria e complementare, nonché ulteriori deleghe per l'estensione dell'obiettivo dell'elevazione dell'età media anche ai regimi pensionistici diversi dall'assicurazione generale obbligatoria e per la definizione di soluzioni alternative all'elevazione dell'età media di accesso al pensionamento.

Il finanziamento della riforma, anziché essere contenuto, come di norma, nella legge di delega, è rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, al reperimento di risorse da iscrivere annualmente nella legge finanziaria in coerenza con quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria ed è espressamente disposto che i decreti legislativi di attuazione siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie e che alla copertura di eventuali oneri derivanti dai decreti legislativi stessi si provveda con legge finanziaria.

Si delinea così un percorso normativo analogo a quello già adottato per la legge n. 53 del 2003 (delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione) e per la legge n. 80 del 2003 (delega per la riforma del sistema fiscale statale): la legge di delega assume anche

qui la natura di una dettagliata enunciazione dei capisaldi programmatici e dei lineamenti operativi della riforma, la cui realizzazione — in ragione della portata della riforma stessa e dell'opportunità di procedere in tempi non brevi anche in vista di possibili integrazioni e correzioni del suo disegno — è però affidata al reperimento di risorse in sede di legge finanziaria e solo successivamente — e nei limiti consentiti dalle risorse già reperite — alla normazione delegata.

Ai fini del rispetto dell'obbligo posto dall'art. 81 Cost., il punto fermo della nuova normativa è pertanto costituito dalla regola secondo cui la copertura, anche se successiva, deve comunque precedere l'operatività del disegno normativo della legge di delega attraverso i decreti delegati: peraltro, in relazione alla mancanza di una diretta individuazione delle risorse finanziarie necessarie, va richiamato il principio enunciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 1976, secondo cui spetta in linea di principio alla legge di delega il compito di individuare i mezzi necessari per far fronte agli oneri determinati dalle sue disposizioni.

Tuttavia, nella stessa sentenza la Corte ha anche affermato che “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione stessa comporta, è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76”.

Inoltre, secondo i principi fissati dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 1 del 1966, la sequenza delineata deve fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo. In applicazione di tali principi, una previsione programmatica inclusa nel DPEF può offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale della riforma, affidata alle leggi finanziarie annuali e ai successivi decreti legislativi: in tal senso — nel senso cioè di una individuazione almeno sommaria delle risorse complessivamente necessarie per l'attuazione della riforma e della loro scansione temporale, e non in quello di una mera anticipazione delle contingenti risorse finanziarie disponibili — dovrebbe pertanto interpretarsi il rinvio al DPEF contenuto nell'ultima parte del citato comma 41.

Naturalmente, come già sottolineato dalla Corte in occasione dell'esame delle leggi di delega con analoga modalità di copertura, è necessario che le norme di delega consentano sufficienti margini di flessibilità e gradualità nella realizzazione del programma, in assenza dei quali si rischierebbe una operatività parziale attraverso meri tronconi di riforma, che potrebbero inserirsi in modo disarmonico nel sistema e determinare l'improduttività delle spese effettuate.



A tale proposito, la Commissione bilancio del Senato (seduta del 12 febbraio 2004) ha espresso l'avviso che nel caso di specie la modalità di copertura adottata "può considerarsi ragionevole dal momento che i vari tipi di interventi interessati presentano sufficienti margini di flessibilità e gradualità e risultano pertanto realizzabili nel limite e nella misura delle risorse che di anno in anno saranno destinate allo scopo in sede di legge finanziaria".

E' comunque fuor di dubbio che il ricorso alla modalità di copertura in questione, per il suo carattere di assoluta eccezionalità, debba essere operato con grande prudenza, anche per evitare l'enunciazione di principi normativi privi di rispondenza attuativa.

Sotto il profilo procedurale, il testo definitivo, in sostituzione dell'obbligo del Governo — previsto in un primo tempo — di conformarsi alle condizioni, purché di contenuto identico, espresse dalle commissioni parlamentari competenti per la materia e per le conseguenze di carattere finanziario, prevede, ove il Governo non ritenga di uniformarsi alle condizioni eventualmente formulate circa l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, nonché con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'art. 81 comma 4 della Costituzione, l'obbligo di ritrasmettere alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni.

Pur tenuto conto della difficoltà di pervenire a condizioni identiche da parte di organi diversi, non vi è dubbio che la precedente formulazione offrisse garanzie decisamente maggiori.

Oltre alle disposizioni potenzialmente onerose che derivano dalle deleghe di cui si è finora discusso, la legge prevede una delega al Governo per il riordino degli enti pubblici di previdenza ed assistenza obbligatoria, riordino dal quale non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; è poi disposto che eventuali maggiori oneri trovino copertura ai sensi dell'art. 11<sup>ter</sup> comma 7 della legge di contabilità e che ai decreti delegati si applichi la stessa procedura rafforzata prevista per i decreti produttivi di oneri, comprensiva della redazione di una relazione tecnica sugli effetti finanziari.

Entrambe le disposizioni appaiono utili a ridurre i margini di incertezza connessi alle difficoltà del riscontro dell'effettività delle clausole di neutralità finanziaria più volte poste in evidenza dalla Corte: la prima perché il rinvio all'art. 11<sup>ter</sup> comma 7 della legge di contabilità, oltre alla sua valenza sostanziale, implica il monitoraggio delle conseguenze finanziarie dei decreti, che altrimenti, contenendo disposizioni dichiarate finanziariamente neutre, non ricadrebbero di per sé nelle limitazioni stabilite dal comma 6<sup>bis</sup> dello stesso articolo e non sarebbero pertanto automaticamente soggette al relativo monitoraggio; la seconda, perché consente il riscontro *ex ante* da parte del Parlamento — per di più con procedura rafforzata

dall'eventuale duplice espressione del parere — del rispetto della clausola stessa con la maggior cognizione consentita dalla disponibilità della necessaria relazione tecnica.

Un'altra delega di rilievo è stata poi conferita con la legge n. 252 del 30 settembre per la disciplina del rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La delega deve essere esercitata sulla base di una serie di principi e criteri direttivi, per la cui realizzazione nella normativa delegata è prevista una copertura forfettaria (senza disaggregare cioè le singole destinazioni delle risorse) a carico del fondo speciale di parte corrente, utilizzando in difformità l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento peraltro di norma destinato alla copertura di oneri derivanti da obblighi internazionali.

Lo stanziamento sembra aver natura di tetto di spesa sia perché non è prevista alcuna clausola di salvaguardia, come sarebbe necessario se esso avesse natura previsionale, sia per le espresse indicazioni al riguardo contenute nella relazione tecnica; tuttavia, tale qualificazione dello stanziamento non è chiaramente espressa nel testo legislativo.

La relazione tecnica, che, come si è detto, qualifica lo stanziamento come tetto di spesa, non fornisce alcuna indicazione di dettaglio sugli effetti finanziari di ciascuno dei suddetti principi e criteri di delega, ma asserisce che soltanto in sede di redazione della relazione tecnica relativa agli schemi dei decreti legislativi potrà essere indicata in maniera puntuale l'utilizzazione delle risorse stanziare.

Non è stato pertanto possibile valutare *ex ante* l'adequatezza del tetto di spesa rispetto alle finalità perseguite e neppure la coerenza del tetto stesso con l'applicazione dei principi e criteri direttivi della delega, anche perché alla stato non può escludersi che dal disposto inquadramento dei vigili del fuoco in regime pubblicistico possano derivare effetti indotti in altri settori della pubblica amministrazione.

Inoltre, il controllo parlamentare della normativa delegata, pur previsto (art. 2 comma 2), non è di natura rafforzata come quello ad esempio previsto per l'analoga normativa adottata sulla base della delega in materia previdenziale disposta dalla legge n. 243.

Proprio tenendo presente quanto osservato su quest'ultima legge, si è espresso l'avviso che soltanto in casi eccezionali — ed in presenza di vaste riforme di complessi settori che richiedono ingenti risorse finanziarie, tempi lunghi ed approssimazioni successive in diversi esercizi agli obbiettivi prefissati — possano giustificarsi deviazioni dall'ordinato svolgimento della legislazione di spesa, mentre una generalizzazione di eccezioni a tale ordinato svolgimento determinerebbe in sostanza una erosione dei principi anche costituzionali che presiedono alla legislazione stessa.

Come già accennato nella parte iniziale, proprio in considerazione del processo di obbiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi che si è verificato negli ultimi anni e che trova conferma anche nella normativa presa in esame nelle pagine che precedono, la Corte ha assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere l'opportunità di estendere ai decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo le relazioni sulle leggi di spesa che ogni quadrimestre rimette al Parlamento ai sensi dell'art. 111<sup>ter</sup>, comma 6, della legge di contabilità.

Soltanto attraverso l'esame delle norme sostanziali da cui deriva l'effettivo onere posto a carico della finanza pubblica possono essere infatti formulate valutazioni sulla loro aderenza alle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi di delega e riscontrato l'effettivo rispetto della eventuale condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate.

I Presidenti di entrambe le Commissioni hanno convenuto sull'opportunità dell'iniziativa della Corte.

#### **4. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**

Anche nel 2004 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare in sostanza i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

Permangono infatti in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità delle singole relazioni tecniche: vi sono pertanto relazioni di buona qualità, che contengono dati analitici e valutazioni approfondite, e relazioni che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

La scarsità degli elementi di valutazione forniti nella maggior parte delle relazioni tecniche determina anche l'estrema difficoltà di individuare con certezza quantificazioni errate: così, anche le accurate disamine cui tutte le relazioni tecniche sono sottoposte dai Servizi bilancio delle Camere debbono spesso concludersi con la constatazione della necessità di ulteriori chiarimenti, che, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono poi forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate.

In tale situazione, al fine di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa, la Corte ha sempre richiamato l'attenzione sulla necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali e del potenziamento delle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti allo scopo di pervenire ad una maggiore armonizzazione delle tecniche di compilazione delle relazioni.

Certamente, la crescente presenza di leggi di conversione di decreti-legge e di emendamenti apportati ai testi originari in sede di esame parlamentare, che determina spesso una doppia lettura dei testi da parte di ciascuna Camera e pertanto una compilazione affrettata delle relazioni tecniche, richiede un notevole impegno da parte delle Amministrazioni interessate per far fronte in modo tempestivo ed esauriente ai compiti di quantificazione.

Al riguardo, si è segnalato, per la sua capacità di agevolare il lavoro delle Amministrazioni stesse, il recente modello di relazione tecnica standard pubblicato in allegato alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, contenente indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo.

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni trimestrali) possono essere qui citate le tre leggi (n. 146, 147 e 148 dell'11 giugno) istitutive delle nuove province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta – Andria – Trani.

Le tre leggi, tutte di iniziativa parlamentare ma corredate ciascuna, su richiesta delle Commissioni bilancio, di tre successive relazioni tecniche, prevedono alcuni oneri che la relazione tecnica qualifica come necessari – relativi sia alla costituzione e al funzionamento dell'ufficio del commissario cui è affidato il compito di curare tutti gli adempimenti necessari alla costituzione degli organi di governo del nuovo ente, sia allo svolgimento delle elezioni – e altri oneri qualificati come eventuali, che derivano dall'istituzione degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato.

La congruità della quantificazione di alcuni di questi oneri – argomento su cui si svolse un articolato dibattito nelle Commissioni bilancio – ha destato alcune perplessità.

In primo luogo l'attività del commissario investe un arco temporale maggiore di quello oggetto del finanziamento e della relativa copertura, come risulta anche dalla relazione tecnica aggiuntiva depositata nel corso dell'esame in Commissione bilancio Senato. Il presupposto di una "soppressione" di tale attività al termine del periodo oggetto di copertura finanziaria, presupposto a base del parere non ostativo espresso dalla Commissione, non appare al riguardo persuasivo.

In secondo luogo, le risorse destinate all'istituzione di uffici periferici dell'amministrazione statale sono sufficienti soltanto per una parte di essi. Pur considerata la non obbligatorietà dell'istituzione degli uffici provinciali ai sensi dell'art. 21 comma 3 lettera f) del TU delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, non possono non richiamarsi sia l'esperienza della "proliferazione di uffici statali" sul territorio delle nuove province, segnalata anche dai rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle Province autonome nell'audizione alla Camera del 24 luglio 2003, sia i finanziamenti aggiuntivi alle province istituite nel 1992 recati dalla legge n. 284/95 per il funzionamento degli uffici periferici del Ministero dell'interno.

Inoltre, la frammentazione dei capoluoghi delle nuove province potrebbe comportare ulteriori oneri.

E' sembrata infine del tutto teorica la possibilità che le risorse erariali destinate alle esigenze finanziarie delle nuove province trovino esatta compensazione nei minori trasferimenti alle province madri: si è fatto a tale riguardo riferimento al supplemento di risorse assegnate con la legge finanziaria per il 1997 alle province di Catanzaro, Forlì e Vercelli in seguito all'istituzione di nuove province su parti del loro territorio.

Conclusivamente, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa degli stanziamenti delle leggi in esame, sulla base di dati di ragionevolezza e di esperienza non vi è certezza che il meccanismo avviato con le leggi stesse non richieda, per il suo funzionamento a regime, il conferimento di ulteriori risorse.

Va poi rilevato che, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane la frequente mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale e comunque, più in generale, degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa. Tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

Tra gli esempi del 2004 può essere citato il fondo istituito presso il Ministero dell'economia dalla legge n. 139 del 28 maggio – in sede di conversione del DL 79 del 29 marzo – per realizzare interventi di ristrutturazione, manutenzione, messa in sicurezza e adeguamento alle norme tecniche sugli edifici sedi di organismi istituzionali dello Stato.

Nonostante il rilievo finanziario dello stanziamento – il fondo è stato dotato di 100 milioni di euro – nessun elemento è stato fornito sulle specifiche esigenze da soddisfare e sulla concreta destinazione delle risorse, con conseguente incertezza circa il rapporto tra gli obiettivi

da realizzare e la dotazione del fondo.

Uno specifico problema è infine posto dalla legge n. 40, contenente norme in materia di procreazione medicalmente assistita. Non è infatti chiarito in modo univoco, né nella legge né nella relazione tecnica, il punto fondamentale se le prestazioni sanitarie siano o no ricomprese nei livelli essenziali di assistenza: l'art. 6 comma 2 della legge si limita infatti ad indicare che “alla coppia devono essere prospettati con chiarezza i costi economici dell'intera procedura qualora si tratti di strutture private autorizzate”.

Analoghe perplessità sono state evidenziate nel dibattito presso la Commissione bilancio Senato, che ha espresso il parere di nulla osta sulla norma in questione “nel presupposto che le prestazioni in materia di procreazione medicalmente assistita non sono ricomprese nei livelli essenziali di assistenza e non configurano diritti soggettivi”.

#### **5. Le modalità di copertura.**

Dall'allegato prospetto n. 2, che contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, risulta una incidenza di appena il 27 per cento del totale degli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali.

Per una più corretta valutazione del dato, va però tenuto conto in primo luogo che il totale degli oneri comprende l'importo complessivo di 4.450 milioni di euro relativo alla proroga dei termini del condono edilizio e alla connessa costituzione dell'apposito fondo a copertura della legge finanziaria ed in secondo luogo che gli stanziamenti per la prosecuzione delle missioni militari all'estero (legge n. 68 del 12 marzo e leggi n. 207 e 208 del 30 luglio per un totale di circa 1.168 milioni) sono soltanto formalmente coperti attraverso la riduzione della precedente autorizzazione di spesa recata dall'art. 3 comma 8 della legge finanziaria per il 2004: questa autorizzazione di spesa è infatti relativa alla costituzione di un fondo di riserva specificamente destinato alle spese per missioni militari all'estero e alimentato con risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente.

L'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali supera così, sia pure di poco, il 50 per cento del totale.

Il dato, pur così corretto, testimonia comunque, tenuto anche conto della frequente utilizzazione degli accantonamenti in difformità rispetto alle destinazioni originarie, la difficoltà sia di rispettare la programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio, sia di contenere la spesa stessa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Per quanto riguarda le modalità applicative, si è rilevata in numerose occasioni (leggi n. 193 del 28 luglio, n. 252 del 30 settembre, n. 269 e 271 del 12 novembre e n. 291 del 3 dicembre) l'utilizzazione del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli esteri a copertura di oneri diversi dall'adempimento di obblighi internazionali.

La finalizzazione dei fondi allocati nell'ambito del suddetto accantonamento risulta però, dalla documentazione fornita a corredo del disegno di legge finanziaria, limitata all'adempimento di obblighi internazionali, il loro utilizzo per finalità difformi dall'adempimento di tali obblighi sembrerebbe pertanto ricadere nel divieto posto dall'art. 11<sup>ter</sup> comma 1 lett a) della legge di contabilità.

In sede di discussione in Commissione bilancio la questione è stata tuttavia superata per effetto dell'assicurazione fornita dal Governo della sussistenza nell'accantonamento stesso di risorse sufficienti a garantire la copertura dei provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali.

Va tuttavia rilevato che, a rigore, le risorse per la copertura dei provvedimenti legislativi in corso allocate nelle tab. A e B della legge finanziaria sono ripartite esclusivamente per ministeri senza l'indicazione delle specifiche finalizzazioni, circostanza questa che non consente l'individuazione in modo trasparente nell'ambito dei singoli ministeri e con riferimento al testo legislativo – di eventuali utilizzazioni “in difformità” degli accantonamenti.

Si è però anche richiamata l'attenzione sul fatto che, per carenza di risorse nell'accantonamento di cui trattasi, il finanziamento della proroga della Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare è stato limitato, sia pure secondo l'originaria programmazione, all'anno 2003, rimandando ad un provvedimento successivo la copertura dell'ulteriore proroga – già deliberata nel giugno 2003 - per gli anni 2004 e 2005.

Si è pertanto espresso l'avviso che l'utilizzazione di tale accantonamento per finalità diverse dall'adempimento di obblighi internazionali dovrebbe essere quantomeno accompagnato dall'indicazione nella relazione tecnica dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate e dei motivi del mancato utilizzo.

Utilizzando gli stessi criteri di correzione dei dati formali ora esposti, la quota delle coperture effettuate mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa risulta di circa il 13 per cento del totale.

Le modalità di applicazione di questa forma di copertura continuano a presentare aspetti di criticità, relativi in particolare alla costante carenza di notizie sulle autorizzazioni di spesa che vengono ridotte.

In particolare, in numerosi casi (legge n. 63 del 5 marzo, legge n. 77 del 27 marzo, legge n. 139 del 28 maggio, legge n. 164 del 2 luglio, ecc.), la relazione tecnica non contiene alcuna indicazione sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge e non fornisce alcuna notizia circa eventuali vincoli delle risorse utilizzate.

Tali omissioni, che si ripetono costantemente e su cui la Corte ha formulato ripetute osservazioni critiche, sono particolarmente negative quando la copertura è effettuata mediante una generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo — quali il fondo per il finanziamento ordinario delle università utilizzato nell'ambito della legge n. 63, i fondi per il concorso statale nel pagamento degli interessi e quello per le assunzioni in deroga utilizzati dalla legge n. 252 e il fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni di locazione utilizzato dalla legge n. 269 — senza fornire alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa.

Per quanto riguarda poi la legge n. 77 del 27 marzo, di conversione del DL n. 16 del 27 gennaio ("Disposizioni urgenti concernenti i settori dell'agricoltura e della pesca"), oltre alle carenze ora indicate, si è rilevato che gli oneri connessi al mantenimento delle dotazioni organiche complessive del Corpo forestale dello Stato nonostante il transito di una parte del personale nei servizi forestali regionali (art. 1, comma 3 della legge di conversione) sono coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui ai d.lgs. n. 227 e 228 del 2001, recanti norme sull'orientamento e la modernizzazione, rispettivamente, del settore forestale e del settore agricolo: in sostanza, spese di natura corrente verrebbero così a sostituirsi a spese di investimento.

Si è infine ripetuto in più occasioni il ricorso al Fondo per l'occupazione, che, come più volte rilevato, sembra assumere una funzione in sostanza non dissimile da quella dei fondi speciali destinati alla copertura delle leggi di spesa.

Pertanto, l'utilizzazione di questo Fondo a copertura di una rilevante quota degli oneri derivanti dall'estensione degli ammortizzatori sociali al settore del trasporto aereo per il periodo 2005/2010 (legge n. 291 del 3 dicembre, di conversione del DL n. 249 del 5 ottobre) presenta particolari aspetti di criticità.

Si è infatti in primo luogo osservato che il Fondo per l'occupazione ha una dotazione determinata dalla legislazione vigente in relazione a occorrenze in larga massima già emerse e che la sua idoneità a far fronte ad esigenze finanziarie di grande rilievo come quelle oggetto di questa previsione di spesa (complessivamente 336 milioni di euro) richiederebbe una riduzione di impegni già previsti o in caso contrario una indicazione dei motivi della disponibilità delle necessarie risorse. Pertanto, come osservato dal Servizio del bilancio della Camera, allo stato il



fondo, in base alla legge finanziaria per il 2005, dispone di risorse che nel 2007 sono inferiori alla previsione di copertura della legge in oggetto.

In sostanza, pertanto, l'effettiva copertura della spesa è demandata a risorse che dovranno essere individuate dalle future leggi finanziarie.

In secondo luogo, la norma contiene una clausola di salvaguardia, in cui, oltre alla consueta previsione del monitoraggio – cui deve provvedere l'INPS – e dei provvedimenti correttivi conseguenti agli eventuali scostamenti, viene disposto che, limitatamente al periodo strettamente necessario all'adozione di tali provvedimenti correttivi, alle eventuali eccedenze di spesa si provvede mediante corrispondente rideterminazione degli interventi posti a carico del Fondo per l'occupazione: a chiarimento delle modalità di tale rideterminazione, il Governo, in sede di commissioni bilancio, ha precisato che le eccedenze stesse saranno fronteggiate con risorse prelevate da interventi programmati aventi carattere discrezionale, che non incidono pertanto su diritti soggettivi.

La disposizione, anche se finalizzata ad un maggior controllo della tenuta finanziaria del provvedimento, non è però apparsa del tutto idonea allo scopo, in quanto, se già desta perplessità la prenotazione di risorse sul fondo per l'occupazione degli esercizi 2008–2010, non ancora finanziato, a maggior ragione appare del tutto imprevedibile se e in che misura in tali esercizi potranno rinvenirsi nel fondo stesso risorse destinate ad interventi di carattere discrezionale.

Da ultimo, si è riscontrato in taluni casi (legge n. 47 del 27 febbraio e legge n. 143 del 4 giugno), come già nei precedenti esercizi, l'imputazione di spesa permanente a stanziamenti determinati annualmente nella tab. C allegata alla legge finanziaria.

Al riguardo, si è nuovamente osservato che l'utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido in quanto connessi a diritti soggettivi si pone in contrasto con la stessa ragione d'essere della tab. C, costituita dalla modulabilità degli stanziamenti in essa allocati: possono essere infatti rinviati alla tab. C della legge finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali destinati da leggi permanenti di spesa non ancora determinati nel loro importo (cfr. ex art. 11 comma 3 lett. D della legge di contabilità).

Il ricorso a modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate è stato utilizzato essenzialmente nell'ambito della legge n. 47.

Le entrate stesse sono state utilizzate a copertura del finanziamento erariale del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale e a copertura degli oneri derivanti dalla proroga dei termini relativi alle agevolazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

La maggiore entrata utilizzata per il finanziamento del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale è costituita dall'incremento dell'accisa sulla benzina, il cui gettito, alla luce dei dati contenuti nella relazione tecnica e di quelli successivamente forniti sulla base dei dati di consuntivo 2003, è apparsa, sia pur considerate possibili contrazioni dei consumi e la quota destinata alla copertura delle ristrutturazioni edilizie, comunque sufficiente a consentire la copertura dell'onere, che costituisce un tetto di spesa. Non è stato però chiarito se regioni ed autonomie locali siano in grado di far fronte con le proprie risorse alla quota a loro carico dell'emolumento "una tantum" previsto dal contratto.

Per quanto riguarda invece la proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, i cui oneri sono quantificati dalle relazioni tecniche — in modo complessivamente attendibile — sulla base delle quantificazioni già effettuate per la legge finanziaria per il 2003, la copertura è affidata in parte alle residue disponibilità dei proventi dell'aumento dell'accisa sulla benzina, in parte ai proventi derivanti dalla proroga di termini in materia di definizioni agevolate ed in parte infine alla conferma per l'anno 2004, in luogo della determinazione su base percentuale, degli importi dell'acconto dovuto nel 2003 dai concessionari della riscossione.

Queste due ultime fonti di copertura hanno peraltro determinato qualche dubbio circa la loro effettività. Per quanto riguarda la proroga delle definizioni agevolate, infatti, è molto incerto se da essa possa derivare l'incremento delle entrate nella misura stimata dalla relazione tecnica: come osservato dal Servizio Bilancio del Senato, l'ipotesi di maggior gettito appare legata a supposizioni ed ipotesi non verificabili *ex ante* e difficilmente riscontrabili anche *ex post*, dato che il termine di pagamento relativo al condono fiscale era ancora aperto alla data di pubblicazione della legge.

Per quanto riguarda poi l'acconto dei concessionari della riscossione, la relazione tecnica non fornisce alcuna previsione sull'entità dell'importo riscosso dai concessionari nel 2003: non è quindi possibile calcolare quale sarebbe stato l'acconto dovuto a legislazione vigente e quindi la differenza derivante dalla disposizione in esame.

Pur tenuto conto della serietà di alcune argomentazioni formulate dal Governo per confermare la piena attendibilità delle valutazioni di maggior gettito, si è però rilevato che a fronte di oneri certi vi sono entrate la cui effettiva realizzabilità presenta comunque margini di incertezza.

A differenza del consueto, le forme di copertura estranee alla previsione dell'art. 11<sup>ter</sup> della legge n. 468 hanno avuto una incidenza estremamente modesta, addirittura inferiore all'1 per cento al netto delle operazioni di ricalcolo avanti descritte.

Le osservazioni di maggior rilievo formulate dalla Corte su tali modalità di copertura, tutte atipiche, sono state le seguenti.

In un caso (legge n. 90 dell'8 aprile), l'onere — non supportato da relazione tecnica per l'origine parlamentare della norma — per le ulteriori agevolazioni fiscali (riduzione dell'IVA) concesse a partiti e movimenti, liste di candidati e candidati in occasione delle consultazioni elettorali è coperto mediante corrispondente riduzione del fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente di cui all'art. 9-ter della legge di contabilità.

Premesso che la riduzione dovrà essere effettuata mediante formale provvedimento di variazione di bilancio, si è espresso l'avviso che l'utilizzazione di tale fondo sia consentita non per la copertura di nuove spese, ma soltanto per ovviare a eventuali deficienze nelle dotazioni delle unità previsionali di base, emerse nel corso della gestione del bilancio, sulla base della legislazione vigente.

In un altro caso (legge n. 291 del 3 dicembre, di conversione del DL n. 249 del 5 ottobre), alcune disposizioni in materia pensionistica per il settore del trasporto aereo sono state coperte mediante ricorso alla quota di pertinenza statale dell'8 per mille dell'IRPEF.

In disparte i profili di rispondenza delle finalità di utilizzazione dell'otto per mille previste dalla legge istitutiva con quelle della legge in argomento — che comunque costituisce una fonte normativa del medesimo rango della precedente — si è ritenuto che la copertura non fosse del tutto coerente col sistema, in quanto l'otto per mille, per la sua aleatorietà non è idoneo, almeno in astratto, alla copertura di spese permanenti.

Va infine fatto cenno ad alcune forme anomale di copertura di disposizioni onerose.

La legge n. 143 del 4 giugno, di conversione del DL n. 97 del 7 aprile, formula un piano pluriennale di nomine di insegnanti i cui effetti sono procrastinati ad un tempo successivo al reperimento delle relative risorse, da iscrivere annualmente nella legge finanziaria.

Premesso che non vi è un problema attuale di copertura in mancanza di operatività della spesa, si è però al riguardo osservato che il ripetersi di leggi di riforma che rinviando la loro attuazione a finanziamenti successivi merita un'attenta riflessione, anche perché si ingenerano in tal modo affidamenti senza che sussistano elementi certi circa la loro realizzazione.

La legge n. 186 del 27 luglio, di conversione del DL n. 136 del 28 maggio, oltre alle deleghe cui si è fatto cenno nelle pagine che precedono, contiene altre norme, inserite in sede di conversione, di notevole rilievo sotto il profilo della ricaduta sulla finanza pubblica.

In particolare, l'art. 1 differisce di sei mesi la validità di alcune categorie di contratti di lavoro presso l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP, ponendo i relativi oneri finanziari a carico degli

ordinari stanziamenti di bilancio degli enti stessi e senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato e per la finanza pubblica.

A parte l'incongruenza di quest'ultima disposizione con la precedente, è stato osservato che, ai sensi dell'art. 27 della legge di contabilità, sarebbe stata necessaria la quantificazione dell'onere nel testo legislativo e una più precisa individuazione nei bilanci degli enti, attraverso una relazione tecnica, delle disponibilità necessarie per fronteggiare gli oneri derivanti dalla norma.

Non si è ritenuto sufficiente a soddisfare tale principio la mera dichiarazione del rappresentante del Governo (Comm. Bil. Senato, 7 luglio 2004) che gli enti hanno provveduto alla quantificazione e che sono presenti idonee disponibilità nei loro bilanci.

#### **6. La legge finanziaria.**

Nel precedente capitolo dedicato agli andamenti di finanza pubblica sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2005.

Qui, nel rinviare, per quanto riguarda le valutazioni della Corte sulla congruità delle relative previsioni di spesa e di entrata, a tale capitolo e, più estesamente, alle osservazioni formulate nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2004, si sintetizza quanto contenuto in quest'ultimo documento circa la copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria, le misure correttive degli effetti delle leggi di spesa disposte in applicazione della legge n. 246 del 2002 e le modalità di svolgimento della sessione di bilancio.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è stata operata anche per l'esercizio 2005, come già per il precedente esercizio 2004 e a differenza degli esercizi dal 2000 al 2003, senza far ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

Quest'ultimo è pertanto destinato nella sua totalità (2.399 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (918 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2005, richiesta dall'art. 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost.. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 307 del 27 dicembre, di conversione del DL n. 282 del 29 novembre.

Quest'ultima prevede infatti la proroga dei termini per il versamento delle rate del condono edilizio, con conseguenti minori introiti di 2.215 milioni di euro circa per il 2004, coperti con una serie di acconti e di versamenti anticipati che garantiscono con un buon margine la copertura stessa, ma costituiscono entrate strettamente limitate all'esercizio cui si riferiscono.

Il maggior introito di pari misura (2.215 milioni di euro) previsto per il 2005 è stato destinato all'istituzione di un apposito Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, tra i cui obbiettivi la stessa legge 307 individua quello di interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. La quasi totalità del Fondo, infatti, per l'importo di 2.000 milioni di euro, con una riserva prudenziale di 215 milioni, è stata utilizzata a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria ed in particolare, come è indicato nell'emendamento che ha dato luogo alla sua utilizzazione, a parziale compensazione delle minori entrate derivanti dalla riforma delle aliquote IRPEF prevista dall'emendamento stesso.

Complessivamente, per effetto in larga misura della riforma fiscale di cui sopra, il cui costo è valutato in 4.261 milioni di euro, il totale degli oneri di natura corrente da coprire passa dai 9.164 milioni del testo risultante dalla prima lettura ai 14.553 milioni del testo finale ed i mezzi di copertura lievitano da 9.588 milioni a 15.471. La differenza, oltre che attraverso i 2.000 milioni di cui sopra, è coperta essenzialmente attraverso maggiori entrate per 2.070 milioni e riduzione di spesa corrente delle amministrazioni pubbliche per ulteriori 700 milioni.

Si è rilevato a tale proposito che, mentre i nuovi oneri hanno carattere permanente ed appaiono suscettibili di modulazioni solo molto limitate, i mezzi di copertura hanno, sia pure soltanto in parte — come i 2.000 milioni provenienti dallo slittamento dei termini del condono — natura transitoria e debbono essere sostituiti negli esercizi successivi da altre tipologie di misure. Inoltre, oltre la metà di tali mezzi di copertura è costituita dalla c.d. "manutenzione" della base imponibile e dalla riduzione dei consumi intermedi, su cui si rinvia alle osservazioni contenute nel capitolo dedicato agli andamenti di finanza pubblica.

Un aspetto di particolare interesse della legge finanziaria è costituito dall'applicazione delle nuove regole in tema di eccedenze di spesa.

Come è noto, ad integrazione del settimo comma dell'art. 11<sup>ter</sup> della legge di contabilità, la legge 246/02 (c.d. taglia-spese) ha disposto che il Ministro dell'economia — oltre a riferire al Parlamento sugli scostamenti verificatisi nel corso dell'attuazione delle leggi rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, assumendo le conseguenti iniziative legislative ai fini della copertura finanziaria — individui le cause che hanno determinato gli scostamenti stessi, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati dalle predetti leggi.

Contemporaneamente, la stessa legge 246 ha previsto (art. 11 comma 3 lett. i-*quater*) che la legge finanziaria possa recare misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui al sopra indicato art. 11 comma 7.

Nella prassi, si è fatto generale ricorso a quest'ultimo procedimento, senza perciò procedere alla specifica individuazione delle cause degli scostamenti e alla revisione dei dati e dei metodi utilizzati.

Pur entro questi limiti, l'emersione delle eccedenze di spesa appare comunque un deciso miglioramento rispetto al passato, sia ai fini della trasparenza, sia soprattutto ai fini della effettiva copertura dei maggiori oneri.

Mentre infatti in passato gli scostamenti, se non compensati in sede di assestamento, erano direttamente inseriti nella legge di approvazione del rendiconto e restavano perciò privi di copertura, ora essi — ad eccezione della quota relativa alle regolazioni debitorie, che resta sotto la linea — sono specificamente inseriti nel prospetto di copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria sia per quanto riguarda le esigenze degli anni pregressi che per quelle che si protraggono negli esercizi successivi.

Le misure correttive degli scostamenti della legge finanziaria 2005 ammontano ad oltre 3 miliardi di euro a fronte di esigenze di anni pregressi e ad importi variabili da 190 a 240 milioni di euro annui per il triennio 2005/2007. Mentre questi ultimi trovano ovviamente totale copertura, gli scostamenti relativi ad anni pregressi vengono anch'essi coperti per circa due terzi, mentre il residuo terzo è inserito tra le regolazioni contabili e debitorie: le voci principali di queste ultime, che hanno già avuto effetto in termini di fabbisogno e di indebitamento netto della P.A., sono costituite, come già in passato, dalle spese di giustizia e dalle spese per l'invalidità civile.

Concludendo, sembra alla Corte che la disciplina delle misure correttive degli effetti finanziari delle leggi rappresenti in sé un progresso rispetto al passato e che la sua applicazione, anche se non pienamente soddisfacente per la mancata individuazione delle cause degli scostamenti e per la mancata revisione dei dati e dei metodi utilizzati a supporto delle previsioni, sia sostanzialmente corretta. Le voci di spesa prese in considerazione appaiono infatti nella quasi totalità relative a posizioni di diritto soggettivo e come tali prive di carattere discrezionale: le uniche perplessità riguardano voci secondarie di spesa quali il finanziamento a CONI Servizi S.p.A. (68,3 milioni), in quanto la legge 178/2002 non prevede l'automatica integrazione del disavanzo della società da parte dello Stato, e le sovvenzioni alle società di navigazione a carattere regionale (53,8 milioni pregressi e 26,9 milioni annui a partire dal

2005), in quanto anche qui la legge istitutiva non sembra prevedere l'automatica compensazione degli incrementi di fabbisogno.

E' tuttavia evidente che alla base vi è comunque sempre una erronea quantificazione delle conseguenze finanziarie delle leggi di spesa e/o una sottostima degli oneri a legislazione vigente.

Proprio per questo, la Corte, ai fini di una più attendibile predeterminazione delle poste di bilancio, continua a richiamare l'attenzione sull'opportunità che almeno le voci più rilevanti delle previsioni di entrata e delle determinazioni di spesa a legislazione vigente siano accompagnate da una relazione tecnica che dia esatto conto dei criteri seguiti per le relative quantificazioni.

Inoltre, nell'ambito del rafforzamento degli strumenti di controllo della legislazione di spesa, sarebbe auspicabile una integrazione dei regolamenti delle Camere che preveda l'esame delle relazioni trimestrali della Corte in sede di Commissioni bilancio e l'obbligo per il Ministro dell'economia di riferire nelle stesse sedi sulle osservazioni in esse contenute.

Infine, sotto l'aspetto ordinamentale, si è espresso l'avviso che le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio abbiano reso ancor più attuale la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie o — il che è sostanzialmente lo stesso — i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto quest'anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 572 commi, approvata nella sua totalità attraverso una mera mozione di fiducia.

Tavola 1

## ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2004

n. legge	2003	2004	2005	2006	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
362	263.140	263.140	276.925	276.925		276.925
363	10.500.000	500.000	500.000	500.000		500.000
364	210.000	185.425	210.000	210.000		210.000
365	622.196	628.611	1.836.242	1.836.242		1.836.242
368	550.000	2.550.000	2.550.000			
369	3.970.588	2.855.000	2.855.000	2.855.000		2.855.000
376	118.563.000	98.027.000	92.577.000			
378	8.000.000	8.000.000	8.000.000			
382	9.490	9.490	9.490	9.490		9.490
6	4.244.970	4.244.970	4.244.970	4.244.970		4.244.970
8	24.570		24.570			a) 24.570
11	500.400	500.400	509.410	509.410		509.410
13	6.320		6.320			a) 6.320
14	13.620	13.620	13.620	13.620		13.620
17	1.550.000	1.808.000	2.325.000	2.325.000		2.325.000
19	14.235		14.235			a) 14.235
23	b) 15.790					
27	655.145	655.145	655.145	655.145		655.145
40		8.954.937	8.954.937	8.954.937		8.954.937
45		1.359.464	1.359.464	1.359.464		1.359.464
47		733.970.000	436.770.000	424.500.000	c) 971.900.000	225.500.000
60	124.872.157	29.535.385	1.980.000	1.980.000	c) 1.980.000	
63		10.000.000				
68		554.787.894	36.000	36.000		36.000
77		32.827.000	34.327.000	48.327.000		38.000.000
87		17.222.000	30.750.000	26.000.000		26.000.000
90		24.000.000	14.000.000	14.000.000		14.000.000
92		372.508	200.000	200.000		200.000
98		1.500.000	1.500.000	1.500.000		
101		2.329.550	2.329.550	2.329.550		2.329.550
128		35.450.000	20.000.000	25.000.000		
134		242.060	234.290	242.060		242.060
135		7.575	7.575	7.575		7.575
137		24.035	24.035	24.035		24.035
138		71.623.000	71.810.000	78.882.000		44.962.000
139		2.550.000	56.620.000	47.405.000	c) 31.400.000	50.000
140		258.000	258.000	258.000		258.000
143			7.000	10.000		10.000
146		1.160.360	18.057.271	17.807.271		17.807.271
147		474.585	13.230.426	12.980.426		12.980.426
148		817.370	17.274.243	17.024.243		17.024.243



## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

n. legge	2002	2003	2004	2005	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
155	36.200.000					
164		20.000.000	6.450.000	6.450.000	d) 83.850.000	
175		51.670	44.510	51.670		51.670
186		549.765	549.765	549.765		199.765
187		13.220	13.220	13.220		13.220
191		1.032.500.000				
193		6.200.000	6.200.000	6.200.000		
196		2.500.000	2.500.000			
198		22.795	22.795	22.795		22.795
201		6.770	6.770	6.770		6.770
204		1.500.000	1.500.000	1.500.000		
206		64.100.000	12.480.000	12.900.000		12.900.000
207		310.474.889				
208		319.944.672	16.000	16.400		16.400
212		5.930	5.930	5.930		5.930
215		2.924.000	2.924.000	2.924.000		2.924.000
216		17.765		17.765		a) 17.765
219		11.500	11.500	11.500		11.500
221		68.310	78.250	79.200		79.200
226		169.119	441.286.874	469.475.604		469.475.604
239		15.020.000	14.936.000	14.968.000		2.000.000
243		700.000				
252		15.500.000	12.955.997	12.578.997		12.578.997
255		750.000	50.000	50.000		50.000
257		2.500.000	6.000.000	6.000.000		6.000.000
263	1.405.502	23.640.459	15.717.459	13.721.957		15.127.459
265			460.250	460.250		
269		106.540.000	7.300.000	17.725.000	e) 10.895.000	10.895.000
271		17.897.458	30.192.373	22.792.373		22.792.373
274	1.950.000	3.600.000				
291		68.450.000	47.000.000	104.000.000	f) 260.000.000	28.000.000
306		38.734	155.202.406	154.970.000	e) 154.970.000	
307		2.628.250.000	2.281.400.000			
308	61.500.000	69.000.000	63.500.000	1.000.000		1.000.000
309		6.750.000				
313		2.000.000	2.000.000	2.000.000		
Totale	375.641.123	6.371.403.580	3.957.141.817	1.592.754.559		1.007.394.936

a) Oneri ad anni alterni

b) Oneri ogni quattro anni

c) Oneri complessivi relativi agli esercizi dal 2007 al 2020

d) Oneri complessivi relativi agli esercizi dal 2007 al 2019

e) Oneri relativi al 2007

f) Oneri complessivi relativi agli esercizi dal 2007 al 2010

Tavola 2

**QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2004**

	2003	2004	2005	2006	TOTALE	%
<b>FONDI SPECIALI:</b>						
<b>PARTE CORRENTE</b>	48.850.464	789.553.926	729.972.959	802.138.774	2.370.516.123	19,28
<b>C/ CAPITALE</b>	325.385.157	273.112.385	264.812.930	94.679.765	957.990.237	7,79
<b>TOTALE FONDI SPECIALI</b>	374.235.621	1.062.666.311	994.785.889	896.818.539	3.328.506.360	27,07
<b>RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA</b>		1.558.917.647	277.259.306	214.511.900	2.050.688.853	16,68
<b>NUOVE O MAGGIORI ENTRATE</b>		3.733.800.000	2.629.070.000	402.800.000	6.765.670.000	55,02
<b>ALTRE FORME DI COPERTURA</b>	1.405.502	16.019.622	56.026.622	78.624.120	152.075.866	1,24
<b>TOTALE</b>	<b>375.641.123</b>	<b>6.371.403.580</b>	<b>3.957.141.817</b>	<b>1.592.754.559</b>	<b>12.296.941.079</b>	<b>100,00</b>

Tavola 3

## TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2004

legge	2003		2004		2005		2006	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
362	263.140		263.140		276.925		276.925	
363	500.000	10.000.000	500.000		500.000		500.000	
364	210.000		185.425		210.000		210.000	
365	622.196		628.611		1.836.242		1.836.242	
368	50.000	500.000	300.000	2.250.000	300.000	2.250.000		
369	3.970.588		2.855.000		2.855.000		2.855.000	
376		118.563.000		98.027.000		92.577.000		
378		8.000.000		8.000.000		8.000.000		
382	9.490		9.490		9.490		9.490	
6	4.244.970		4.244.970		4.244.970		4.244.970	
8	24.570				24.570			
11	500.400		500.400		509.410		509.410	
13	6.320				6.320			
14	13.620		13.620		13.620		13.620	
17	1.550.000		1.808.000		2.325.000		2.325.000	
19	14.235				14.235			
23	15.790							
27	655.145		655.145		655.145		655.145	
40			8.954.937		8.954.937		8.954.937	
45			1.359.464		1.359.464		1.359.464	
47			343.200.000	390.770.000	217.000.000	219.770.000	215.500.000	209.000.000
60		124.872.157		29.535.385		1.980.000		1.980.000
63			10.000.000					
68			554.787.894		36.000		36.000	
77			26.327.000	6.500.000	25.327.000	9.000.000	39.327.000	9.000.000
87			17.222.000		30.750.000		26.000.000	
90			24.000.000		14.000.000		14.000.000	
92			372.508		200.000		200.000	
98			1.500.000		1.500.000		1.500.000	
101			2.329.550		2.329.550		2.329.550	
128			450.000	35.000.000		20.000.000		25.000.000
134			242.060		234.290		242.060	
135			7.575		7.575		7.575	
137			24.035		24.035		24.035	
138			66.623.000	5.000.000	71.810.000		78.882.000	
139			50.000	2.500.000	50.000	56.570.000	50.000	47.405.000
140			258.000		258.000		258.000	
143					7.000		10.000	
146			1.160.360		18.057.271		17.807.271	
147			474.585		13.230.426		12.980.426	
148			817.370		17.274.243		17.024.243	
155			*					
164				20.000.000		6.450.000		6.450.000
175			51.670		44.510		51.670	
186			549.765		549.765		549.765	
187			13.220		13.220		13.220	
191			750.000.000	282.500.000				
193			6.200.000		6.200.000		6.200.000	

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

legge	2003		2004		2005		2006	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
196			2.500.000		2.500.000			
198			22.795		22.795		22.795	
201			6.770		6.770		6.770	
204				1.500.000		1.500.000		1.500.000
206			64.100.000		12.480.000		12.900.000	
207			289.549.823	20.925.066				
208			319.944.672		16.000		16.400	
212			5.930		5.930		5.930	
215			2.924.000		2.924.000		2.924.000	
216			17.765				17.765	
219			11.500		11.500		11.500	
221			68.310		78.250		79.200	
226			169.119		441.286.874		469.475.604	
239			5.020.000	10.000.000	4.936.000	10.000.000	4.968.000	10.000.000
243			700.000					
252			15.500.000		12.955.997		12.578.997	
255			50.000	700.000	50.000		50.000	
257			2.500.000		6.000.000		6.000.000	
263	1.405.502		23.640.459		15.717.459		13.721.957	
265					460.250		460.250	
269			106.540.000		7.300.000		17.725.000	
271			17.897.458		30.192.373		22.792.373	
274		1.950.000	1.000.000	2.600.000				
291			68.450.000		47.000.000		104.000.000	
306			38.734		155.202.406		154.970.000	
307			2.628.250.000		2.281.400.000			
308		61.500.000	1.500.000	67.500.000	1.000.000	62.500.000	1.000.000	
309			6.750.000					
313			2.000.000		2.000.000		2.000.000	
<b>Totale</b>	<b>14.055.966</b>	<b>325.385.157</b>	<b>5.388.096.129</b>	<b>983.307.451</b>	<b>3.466.544.817</b>	<b>490.597.000</b>	<b>1.282.469.559</b>	<b>310.335.000</b>

\* La legge n.155 prevede oneri per 36,2 milioni di euro imputati all'esercizio 2003 (slittamento di copertura)

## Capitolo IV

### La gestione del bilancio dello Stato

- 1. Considerazioni generali:** *1.1 Premessa; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali.*
- 2. Gestione dell'Entrata.** *2.1 Anomalie e incongruenze nella formazione del rendiconto 2004 dell'entrata. 2.2. La manovra di bilancio per il 2004. 2.3. Rilevanza e conseguenze della componente non strutturale delle entrate finali. 2.4. La gestione delle entrate nel 2004.*
- 3. Gestione della Spesa:** *3.1 Verifica della attendibilità e affidabilità dei dati. Nuova iniziativa della Corte; 3.2 Le tendenze di medio e breve periodo; 3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.4 Sintesi della gestione; 3.5 Analisi economica; 3.6 Formazione e gestione dei residui.*

**Tavole allegate paragrafo 1**

**Tavole allegate paragrafo 3**

**Appendice: note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata.**

- 1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.**
- 2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni. Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2004.**
- 3. Riaccertamenti e insussistenze.**
- 4. Limiti di affidabilità degli accertamenti.**
- 5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.**
- 6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.**
- 7. Determinazione dei resti da versare.**
- 8. non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2004 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2003.**
- 9. Inadeguatezze riscontrare nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata.**

## **1. Considerazioni generali.**

### *1.1 Premessa.*

Come sottolineato nel capitolo secondo, tendono ad accentuarsi i limiti di significatività del bilancio dello Stato.

Non a caso la discussione parlamentare sulla manovra annuale è assorbita dal disegno di legge finanziaria, il cui orizzonte tende ad estendersi al di là dell'area — sempre più circoscritta — del bilancio. Scarsa attenzione viene posta in tale fase sulla verifica delle poste di bilancio a legislazione vigente, la cui corretta impostazione è essenziale per valutare le reali dimensioni della manovra annuale. Allo scopo servirebbe anche il corredo di specifiche relazioni tecniche sui grandi comparti di spesa.

Con circolari pressoché contestuali ogni anno, fra marzo ed aprile, il Ministero dell'economia e delle finanze imposta l'asestamento dell'esercizio in corso e la previsione di quello successivo, dettando regole di contenimento della spesa. Invero l'area dei possibili risparmi non è granché ampia, se la stessa relazione di accompagnamento al disegno di legge relativo al bilancio di previsione dello Stato per il 2005 quantifica nel 96,8 per cento l'incidenza delle spese vincolate sul totale delle spese finali. Né l'adozione del tetto del 2 per cento può produrre esiti incisivi al riguardo, limitandosi ad influire sui marginali spazi non coperti dall'assetto legislativo vigente. E' per tale motivo che risultano sostanzialmente riducibili — tenendo conto, comunque, delle esigenze operative delle Amministrazioni — i consumi intermedi e, in parte, gli investimenti fissi lordi nonché una quota trascurabile dei trasferimenti non connessa a specifiche disposizioni legislative.

Dimensioni e composizione del bilancio dello Stato si sono già modificate per effetto di significativi interventi di riforma che hanno portato a nuovi assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

Le tendenze in atto legate, da un lato, ai mutamenti di ordine costituzionale, con la ulteriore dislocazione di risorse direttamente sui bilanci delle Regioni e dei Comuni e, dall'altro, allo spostamento della spesa di investimento su canali paralleli come la Infrastrutture S.p.A. o la rinnovata Cassa Depositi e Prestiti, hanno finito per ridimensionare il ruolo del bilancio dello Stato, il cui rilancio era fra gli obiettivi della legge di riforma del 1978.

Si è anche interrotto il processo di sostituzione delle anticipazioni di cassa con più congrue dotazioni di bilancio in cruciali aree di spesa. Ciò determina un ricorso ancora eccessivo alla gestione di tesoreria, che — di fatto — integra e corregge i dati di bilancio.

Faticoso e non sempre decifrabile è il passaggio dal rendiconto generale al conto economico dello Stato, che peraltro è solo una componente – e la meno a rischio – del conto della Pubblica Amministrazione, su cui si misura il rispetto dei parametri europei.

L'ormai "semistrutturalità" delle partite regolatorie (diffuse sulla spesa ma presenti in modo significativo anche sull'entrata) – pur in astratto orientata a condivisibili ragioni di trasparenza – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto delle risultanze dei diversi esercizi finanziari.

Per le ragioni esposte i saldi di bilancio esprimono risultanze sganciate dagli effettivi andamenti della finanza pubblica e, in particolare, dai dati differenziali desumibili dal conto delle Pubbliche Amministrazioni.

## *1.2 Risultati d'insieme e differenziali.*

### *1.2.1 Sintesi della gestione.*

1.2.1.1 Il saldo netto da finanziare di competenza (21.155 milioni) segna un ulteriore miglioramento di circa 11.000 milioni rispetto al 2003 e si dimezza nei confronti del 2002.

Il corrispondente saldo di cassa (33.587 milioni) migliora di oltre 28.000 milioni ed esprime il divario meno elevato degli ultimi quattro anni.

Una analoga evoluzione caratterizza l'indebitamento netto (15.272 e 27.865 milioni), ridottosi di oltre il 40 per cento sulla competenza e della metà sulla cassa. Cresce per il secondo anno consecutivo il risparmio pubblico sulla competenza, (15.217 milioni), riportandosi sopra la soglia del 2001, mentre lo squilibrio sulla cassa quasi si azzerava, riducendosi il valore negativo a 603 milioni.

Gravato da un minor carico per il rimborso delle passività finanziarie, il ricorso al mercato (214.084 e 217.328 milioni) registra una significativa flessione, con un saldo negativo che è il più basso dell'ultimo quadriennio.

S'incrementa di appena 626 milioni (da 39.183 a 39.809 milioni) l'avanzo primario di competenza, che si estende maggiormente sul lato della cassa (da 9.457 a 27.334) grazie al rallentamento dei pagamenti.

Ripiega nettamente (da 81.269 a 76.181 milioni) l'avanzo primario corrente sulla competenza, mentre si dilata il margine positivo sulla cassa (da 53.426 a 60.318 milioni).

1.2.1.2 Arretra di quasi un punto percentuale (dal 2,5 all'1,6 per cento) l'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare di competenza; più forte risulta la contrazione della quota del corrispondente saldo di cassa (dal 4,8 a 2,5 per cento).

Un parallelo percorso evolutivo registra l'indebitamento netto, il cui peso sul PIL scende maggiormente sulla cassa (dal 4,3 al 2,1 per cento) rispetto alla competenza (dal 2 all'1,1 per cento).

Moderatamente cresce (dallo 0,8 all'1,1 per cento) la quota del risparmio pubblico di competenza che riconquista il valore segnato nel 2001; vicino allo zero, dopo tre anni di indici negativi, si porta il rispettivo differenziale di cassa.

L'avanzo primario di bilancio si flette leggermente sulla competenza (dal 3 al 2,9 per cento) ed espone un recupero sulla cassa (dallo 0,7 al 2 per cento).

Scende ancora l'avanzo primario corrente di competenza (dal 6,2 al 5,6 per cento), ma guadagna circa mezzo punto in termini di cassa (dal 4,1 al 4,5 per cento).

In particolare i dati relativi agli ultimi due saldi confermano la difficile situazione dei conti pubblici.

Anche la gestione dei residui (attivi e passivi) non dà sostanziali segni di miglioramento.

Continua l'andamento discontinuo dei residui attivi, che scendono da 138.551 a 116.856 milioni, sfiorando il valore toccato nel 2002 (117.417 milioni). In prevalenza (55 per cento) essi si riferiscono al comparto tributario (64.229 milioni), mentre la restante quota è quasi tutta riconducibile al settore extratributario (52.594 milioni). Dopo il notevole calo registrato nel precedente esercizio, tornano a crescere i residui passivi complessivi (da 114.923 a 121.294 milioni), sotto la spinta dei resti relativi al rimborso di passività finanziarie (da 364 a 9.266 milioni).

Si forma così di nuovo una eccedenza passiva (4.438 milioni) nel conto dei residui. Tale dato peraltro non esprime l'effettività del divario, a causa della netta prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere (99.760 milioni), per il 77,2 per cento ereditate dalla gestione dei precedenti esercizi. Sulla base dell'esperienza non è affatto scontata la loro reale acquisizione, in relazione anche agli incongrui criteri con cui sono tuttora quantificati gli accertamenti. D'altronde, l'83 per cento dei residui passivi (oltre 100.500 milioni) riguarda residui propri, e cioè somme immancabilmente destinate a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.2.1.3 I risultati differenziali in precedenza illustrati – e riassuntivamente esposti nella tavola 1.1 – riflettono i dati ufficiali del rendiconto generale, che incorporano un carico ingente di partite contabili sia per le entrate sia per le spese.

Al lordo di tali voci, è prospettata anche, nella tavola 1.2, la serie storica dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che – seppure non previsti dalla vigente normativa



contabile – rappresentano, come si è detto, indicatori utili per verificare il percorso evolutivo della finanza pubblica.

Il diverso peso esercitato sui singoli rendiconti dalle regolazioni contabili toglie visibilità agli effettivi andamenti annuali della gestione e sminuisce la significatività dello stesso confronto fra esercizi finanziari.

1.2.1.4 La legge finanziaria per il 2004 ha fissato rispettivamente in 54.600 e 267.000 milioni – al netto di 7.396 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2004 – pur ispirato a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare prospettava un peggioramento di 8.350 milioni (da 53.873 a 62.223 milioni), per circa tre quarti direttamente imputabile al provvedimento stesso.

Grazie agli effetti della successiva manovra disposta con il DL n. 168 del 2004 il saldo stesso veniva rideterminato nella misura di 56.944 milioni.

Nella versione al lordo delle regolazioni debitorie – lievitate fino all'importo di 13.283 milioni – il saldo netto da finanziare "assestato" saliva a 75.504 milioni (rispetto ad una previsione iniziale di bilancio di 61.269).

A fine esercizio le previsioni definitive in materia di entrate finali hanno registrato un incremento di oltre 17.000 milioni, alimentato per il 55 per cento dalle entrate correnti (+9420 milioni) e per il 45 per cento dalle entrate in conto capitale (+7.657 milioni).

Allo sviluppo previsionale delle entrate correnti hanno concorso sia le entrate tributarie (+5.022 milioni) – nei tre anni precedenti caratterizzate da variazioni negative – che quelle extratributarie (+4.397 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto un incremento previsionale di 19.585 milioni, in prevalenza riferibile alla parte corrente (+14.078 milioni).

Ne è derivato così il consueto sfondamento in termini previsionali del saldo netto da finanziare, sia pure in misura più contenuta rispetto agli esercizi precedenti.

A consuntivo, peraltro, il saldo netto da finanziare (21.155 milioni) è rientrato ampiamente nei limiti stabiliti, per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (18.135 milioni) e delle economie sulla spesa finale (24.487 milioni).

D'altra parte, il ricorso al mercato grazie anche alle economie registrate nel "rimborso di passività finanziarie" (42.174 milioni) è rimasto, con 214.084 milioni, largamente al di sotto del tetto fissato dalla legge finanziaria.

Esiti migliori rispetto ai dati previsionali, iniziali e finali, mostrano anche il saldo delle partite correnti (rispettivamente 40.899 e 45.558 milioni), nonché l'indebitamento netto (rispettivamente 41.468 e 42.656 milioni).

Il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza), accusa un valore negativo di 4.399 milioni (contro quello di 7.855 delle previsioni definitive), derivante da un ammontare di accensione prestiti (209.685 milioni) inferiore al ricorso al mercato (214.084 milioni).

In termini di cassa il deterioramento dei saldi previsionali è stato particolarmente contenuto (per l'indebitamento netto si è anzi verificato un sia pur lieve miglioramento), per effetto di un più restrittivo adeguamento delle autorizzazioni in sede di assestamento. Ciò ha prodotto a consuntivo un effetto di generalizzato abbassamento del livello dei saldi, grazie all'interazione dei maggiori incassi e dei minori pagamenti, che per le partite finali ammonta a 63.445 milioni.

Pressoché di pari ampiezza (62.604 milioni) è il ridimensionamento a consuntivo dell'indebitamento netto; il recupero del saldo delle partite correnti rispetto alle previsioni è pari a 54.519 milioni e quello del ricorso al mercato supera i 115.000 milioni. Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo il valore negativo meno elevato dell'ultimo quinquennio (7.643 milioni) e risulta di poco superiore a quello indicato nelle previsioni (6.361 milioni), per effetto di un livello di accensione prestiti (209.685 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (217.328 milioni).

Ciò conferma, comunque, l'esigenza di una più accurata quantificazione delle autorizzazioni di cassa, oggi indubbiamente sovrastimate in sede previsionale.

Al più elevato volume di economie registrato nel 2004, si contrappone il fenomeno – in parte ridimensionato – delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (871 milioni a fronte dei 2.038 del 2003). Il rendiconto espone, inoltre, un pressoché equivalente sfondamento di spesa in termini di cassa di 783 milioni, mentre marginale risulta il debordo sui residui (poco più di 9 milioni).

Lo sforamento rispetto alle previsioni di bilancio si manifesta in misura più consistente nei Ministeri dell'istruzione, università e ricerca (390 milioni sulla competenza; 449 sulla cassa); dei Beni ed Attività culturali (205 milioni sulla competenza; 150 sulla cassa); dell'Economia e Finanze (191 milioni sulla competenza; 183 sulla cassa).

Le eccedenze di spesa, come è stato ripetutamente sottolineato dalla Corte, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale che mal si concilia col nuovo modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base.

Occorre rendere pienamente operative le misure, già avviate, per superare definitivamente tale situazione.

1.2.1.5 Rispetto al bilancio assestato aggiornato 2003, il bilancio programmatico dello Stato 2004-2006, come definito dalla nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, prevedeva in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- una discesa di circa un punto percentuale delle entrate tributarie (dal 25,7 al 24,8 per cento);
- un pressoché pari decremento delle entrate finali (dal 27,9 al 27,1 per cento);
- una lieve crescita della quota delle spese correnti al netto degli interessi (dal 22,3 al 22,5 per cento);
- un ulteriore ridimensionamento degli oneri per interessi (dal 5,9 al 5,5 per cento);
- un drastico calo (dal 4 al 3,2 per cento) della spesa in conto capitale, sostanzialmente legato allo spostamento della spesa di investimento su canali paralleli (Infrastrutture S.p.A. e Cassa depositi e Prestiti).
- una flessione di un punto percentuale delle spese finali (dal 32,2 al 31,2 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari, si commisurano — grazie all'apporto di un gettito *una tantum* che sfiora un punto e mezzo di prodotto nazionale — a 403.960 milioni (29,9 per cento del PIL). Nel confronto con il precedente esercizio esse scendono, comunque, di otto decimi di punto in rapporto al PIL.

Esclusi anche gli introiti delle dismissioni mobiliari ed immobiliari (10.504 milioni), le entrate finali si cifrano in 393.456 milioni ed esprimono, in rapporto al PIL, una percentuale del 29,1 per cento, cioè due punti in più dell'obiettivo stabilito. Sempre al netto delle poste meramente contabili le entrate tributarie corrispondono a 357.253 milioni, con un peso sul PIL pari al 26,4 per cento, oltre un punto e mezzo in più di quanto programmato, ma inferiore di tre decimi di punto al consuntivo 2003.

Al loro interno torna a prevalere l'incidenza delle imposte dirette (14,2 per cento in rapporto al PIL) rispetto a quella segnata dalle imposte indirette (12,2 per cento), su cui sono concentrate le regolazioni contabili.

La quota della spesa corrente al netto degli interessi corrisponde alle indicazioni programmatiche (22,5 per cento in rapporto al PIL). Ma essa si giova del mancato rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

L'incidenza della spesa per interessi si ferma al 4,5 per cento, anche per effetto della mancata contabilizzazione degli interessi sui buoni postali fruttiferi (pari a circa mezzo punto di

PIL). Di tre decimi superiore al previsto è il peso della spesa in conto capitale (3,5 per cento), che sconta, fra l'altro, al suo interno un calo degli investimenti finanziari.

Gli oneri per operazioni finali restano sette decimi di punto al di sotto del valore programmato.

1.2.1.6 Va dato atto dell'impegno profuso dalla Ragioneria generale dello Stato nella elaborazione di un preconsuntivo della spesa alla data del 29 marzo 2005 – trasmesso alla Corte il successivo primo aprile – e nella predisposizione del consuntivo della spesa già alla metà dello scorso mese di maggio.

Il protrarsi delle operazioni sul fronte dell'entrata ha però impedito che il formale invio del rendiconto generale dello Stato alla Corte potesse avvenire prima del termine finale previsto dalla legge (31 maggio).

#### 1.2.2 Andamenti complessivi.

##### 1.2.2.1 Gestione di competenza.

*Entrata* - Rispetto al 2003 la crescita delle entrate correnti lorde (passate da 401.558 a 415.778 milioni; +3,5 per cento) è, in valore assoluto, prevalentemente legata all'andamento delle entrate tributarie (da 367.408 a 380.062 milioni) e, in misura ridotta, all'evoluzione delle entrate extratributarie (da 34.150 a 35.715 milioni).

Sempre nella versione lorda, l'incremento delle entrate tributarie è sospinto dalle imposte dirette (da 189.000 a 191.970 milioni; +1,6 per cento) e, soprattutto, dalle imposte indirette (da 178.408 a 188.093 milioni; +5,4 per cento).

Nelle prime è incluso il gettito di circa 7.409 milioni (non distante da quello del 2003, pari a 7.892 milioni) legato a condoni e sanatorie. La crescita delle imposte dirette è dovuta all'IRPEF (da 132.081 a 134.108 milioni; +1,5 per cento) e alle imposte sostitutive (da 15.919 a 17.018 milioni), che recuperano la flessione del precedente esercizio. L'IRPEG è sostanzialmente ferma sul valore dell'anno precedente (30.374 milioni), mentre l'ILOR, ormai prossima ad esaurirsi, si riduce del 29 per cento (da 500 a 355 milioni).

L'evoluzione del comparto indiretto è sostenuta dalla categoria II “tasse ed imposte sugli affari” (137.846 milioni; +3.179 milioni). Il dimezzamento del gettito straordinario legato a condoni e sanatorie (da 3.389 a 1.421 milioni) viene, infatti, riassorbito dagli accertamenti aggiuntivi riguardanti le anticipazioni da parte delle banche (da 2.691 a 5.185 milioni), dal forte incremento dell'imposta di bollo (da 3.999 a 5.222 milioni; +30,6 per cento) e dal riflessivo sviluppo dell'IVA contabilizzata in bilancio (da 105.392 a 107.112 milioni; +1,6 per cento).

L'incremento delle imposte indirette è dovuto, soprattutto, alla progressione della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di giuoco", che passa da 7.922 a 13.617 milioni (+71,9 per cento), spinta dalla impennata dell'imposta sul lotto (da 6.938 a 11.689 milioni). Minore è l'apporto della categoria IV "monopoli" (da 8.056 a 8.725 milioni), sostanzialmente connesso alla evoluzione dell'imposta sui tabacchi (da 8.047 a 8.720 milioni). Cede, invece, la categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (da 28.598 a 27.904 milioni), che risente della contrazione dell'imposta sugli oli minerali (da 21.145 a 20.781 milioni).

La crescita delle entrate extratributarie si lega all'andamento della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (da 15.659 a 18.422 milioni), gonfiato dalla assegnazione delle somme delle gestioni fuori bilancio (2.829 milioni).

All'incremento contribuiscono anche le categorie VI "proventi speciali" (da 630 a 650 milioni); VIII "proventi dei beni dello Stato (da 304 a 443 milioni); IX "prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione" (da 2.564 a 3.013 milioni) e XII "partite che si compensano nella spesa" (da 1.712 a 1.893 milioni). Tali incrementi assorbono la flessione della categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 7.861 a 6.098 milioni) e della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (da 5.420 a 5.197 milioni).

Le entrate in conto capitale espongono un ridimensionamento (da 17.949 a 10.992 milioni), per effetto dei più bassi proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (da 16.582 a 7.517 milioni), legati alla privatizzazione di una ulteriore quota del capitale dell'ENEL.

*Spesa* - Nella versione al lordo delle regolazioni contabili e debitorie la spesa finale scende da 451.629 a 447.925 milioni, segnando un decremento percentuale dello 0,8 per cento, mentre nella serie netta mostra una sostanziale stabilità (412.502 milioni).

Al tasso dell'1,3 per cento cresce il dato netto della spesa corrente (365.239 milioni), che beneficia di un minor gravame degli interessi, del rinvio della stipula dei contratti di lavoro dei dipendenti pubblici e degli effetti, seppure inferiori al previsto, della manovra sui consumi intermedi.

La spesa corrente diversa dagli interessi (304.275 milioni) evidenzia, per contro, indici incrementali del 5,2 per cento. La riduzione di oltre 10.000 milioni del peso degli interessi (60.964 milioni) è certamente dovuta alla contrazione dell'onere per interessi sui titoli del debito pubblico, ma in parte si lega alla mancata imputazione a bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi per il ritardato avvio delle relative procedure contabili.

S'accrescono ad un ritmo inferiore a quello del PIL nominale gli oneri di personale – per il protrarsi delle vicende contrattuali – commisurandosi a 79.486 milioni (+2,6 per cento).

La manovra correttiva di metà anno ha pesantemente inciso sulle dotazioni della categoria 2, già peraltro contenute in sede previsionale. Ma per una serie di fattori (inserimento al suo interno di poste ad inizio esercizio altrove classificate; prelevamenti dai fondi generali di riserva; tiraggio dal fondo per le missioni internazionali di pace; variazioni accrescitive compensate con la riduzione di altre tipologie di spesa) gli stanziamenti definitivi sono lievitati. A consuntivo i consumi intermedi esprimono così impegni per 13.769 milioni ed una crescita dello 0,6 per cento.

L'unica voce dinamica è rappresentata dai trasferimenti (174.533 milioni; +4,6 per cento), in gran parte destinati alle Pubbliche Amministrazioni.

Per effetto del venir meno degli oneri delle cartolarizzazioni – registrati nel precedente esercizio – e della esclusione dal bilancio di taluni investimenti, la spesa in conto capitale segna un sensibile regresso (47.263 milioni; -8,9 per cento). Il calo è riferibile in misura diretta alla contrazione dei trasferimenti, scesi a 35.656 milioni.

Incisi dalla manovra correttiva di metà anno accusano una flessione gli investimenti diretti (5.659 milioni; -1,7 per cento).

Cedono anche gli investimenti finanziari (6.049 milioni; -15 per cento) per effetto, essenzialmente, dei minori apporti al capitale sociale delle Ferrovie S.p.A. e dell'ANAS.

La spesa complessiva, infine, fa segnare una drastica riduzione (da 637.830 a 583.279 milioni), giovandosi del minor rimborso delle passività finanziarie (da 230.794 a 192.929 milioni).

#### 1.2.2.2 Gestione di cassa.

*Entrata* – A consuntivo gli incassi lordi per operazioni finali di bilancio ammontano a 407.534 milioni (con maggiori accertamenti per 13.022 milioni), accorciando il loro divario negativo rispetto ai corrispondenti accertamenti (con una differenza cifrata in 19.236 milioni, e cioè inferiore di circa 9.000 milioni al dato medio del precedente triennio).

Nella versione al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari le entrate finali scendono a 383.578 milioni. Se si escludono anche i rimborsi IVA pregressi, le vincite e commissioni del lotto, le regolazioni di entrate erariali con Sicilia e Sardegna, nonché le entrate relative al Fondo ammortamento titoli di Stato la loro area si riduce a 370.817 milioni.

Le entrate correnti esprimono, nella serie lorda, un incremento di circa 20.500 milioni (da 376.086 a 396.541 milioni), in larga parte dovuto all'evoluzione delle entrate tributarie (370.679

milioni; +17.157 milioni), e, in misura più ridotta, all'andamento di quelle extratributarie (25.863 milioni; +3299 milioni).

Lo sviluppo degli incassi tributari è legato per il 68 per cento alle imposte indirette (183.113 milioni; +11.664 milioni) e per il 32 per cento alle imposte dirette (187.565 milioni; +5.492 milioni).

L'evoluzione di quest'ultimo comparto – in cui sono presenti entrate straordinarie derivanti da condoni e sanatorie per 7.254 milioni (7.595 milioni nel 2003) – è legata all'incremento del gettito dell'IRPEF (da 128.180 a 131.237 milioni; +2,4 per cento), che sconta peraltro gli effetti del primo modulo della riforma, e delle imposte sostitutive (da 14.591 a 16.997 milioni). Per contro un ulteriore, seppur lieve, calo – dovuto anche alle riduzioni dell'aliquota d'imposta – espone l'IRPEG (da 29.450 a 29.368 milioni) e l'ILOR, da tempo soppressa, mostra un profilo gestionale residuale e pressoché irrilevante (da 62 a 23 milioni).

Gli introiti aggiuntivi, rispetto al 2003, delle imposte indirette – che ricomprendono introiti calanti da condoni e sanatorie (da 3.150 a 1.475 milioni) – sono per il 73,9 per cento riconducibili alla categoria V “lotto, lotterie ed altre attività di giuoco” (da 5.990 a 14.605 milioni), trainata dai proventi del lotto (da 5.007 a 12.693 milioni), gonfiati dalla contabilizzazione di entrate relative ad anni precedenti.

Gran parte del restante gettito incrementale dipende dall'evoluzione della categoria II “tasse ed imposte sugli affari” (da 129.345 a 132.899 milioni), sostenuta dal maggior gettito derivante dalle anticipazioni da parte delle banche (da 2.691 a 5.155 milioni) e dagli effetti di altri provvedimenti disposti nel corso dell'anno. Al suo interno, peraltro, l'IIVA contabilizzata in bilancio flette da 101.890 a 101.599 milioni. Allo sviluppo del gettito contribuisce anche la categoria IV “monopoli” (da 7.982 a 8.707 milioni), per effetto dell'andamento dell'imposta sui tabacchi (da 7.973 a 8.700 milioni). Per contro, la categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” accusa un calo di 1.231 milioni (da 28.132 a 26.901 milioni), da imputare prevalentemente al minor gettito dell'imposta sugli oli minerali (da 21.052 a 20.169 milioni), connesso con il versamento anticipato al 2003 di una quota dell'imposta dovuta nel 2004. Cede pure l'imposta di consumo sul gas metano (da 3.923 a 3.584 milioni).

La crescita del gettito delle entrate extratributarie si giova, soprattutto, dell'incremento della categoria maggioritaria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” (da 8.528 a 12.361 milioni), alimentato dal riversamento delle somme delle gestioni fuori bilancio (2.829 milioni). Contribuisce anche al gettito aggiuntivo per 449 milioni la categoria IX “prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (da 2.564 a 3.013 milioni), mentre una significativa

flessione registra la categoria VII “proventi di servizi pubblici minori” (da 5.100 a 3.697 milioni), che sostanzialmente si riporta sul valore del 2002.

Le altre quattro categorie fanno registrare un gettito complessivo di 6.791 milioni, con introiti aggiuntivi per 418 milioni.

Si contraggono le entrate in conto capitale (da 17.943 a 10.992 milioni) a causa dell’andamento cedente dei proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato (da 16.582 a 7.517 milioni), sostanzialmente coincidente con la cessione di una ulteriore tranche del capitale ENEL. La flessione è in parte compensata da versamenti per 2.987 milioni, a seguito del conferimento di edifici non residenziali al Fondo immobili pubblici (F.I.P.).

*Spesa* - I pagamenti per operazioni finali di bilancio al lordo delle regolazioni contabili e debitorie scendono da 456.021 a 441.120 milioni (-3,3 per cento); nella versione netta la flessione è più contenuta (da 410.723 a 405.705 milioni; -1,2 per cento).

Sempre nella serie netta la spesa corrente risulta pressoché stabile (361.830 milioni).

La spesa corrente diversa dagli interessi, che meglio esprime gli andamenti annuali della gestione, segna invece un incremento del 3,8 per cento (da 290.022 a 300.909 milioni).

Su tale esito incide, infatti, il minor aggravio degli interessi (da 71.499 a 60.921 milioni), in parte legato alla mancata imputazione a bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi.

E’ da notare che l’evoluzione del comparto corrente al netto degli interessi si giova della flessione dei pagamenti per i redditi da lavoro dipendente (77.095 milioni; -0,5 per cento), dovuta non solo allo slittamento del rinnovo dei contratti, ma anche al confronto con il dato dell’esercizio precedente gonfiato dalla contabilizzazione di arretrati e ritenute pregresse. Si giova, altresì, del calo dei pagamenti per consumi intermedi (13.342 milioni; -3 per cento), peraltro inferiore alle attese. Lo sviluppo degli oneri è essenzialmente sostenuto dai trasferimenti (172.573 milioni; +5.931 milioni), in gran parte assorbiti dalle Amministrazioni pubbliche.

La netta riduzione del conto capitale – oltre ai fattori generali indicati nella parte relativa alla gestione di competenza – è da ricondurre all’andamento decisamente flettente dei trasferimenti (32.301 milioni; -11,8 per cento).

Ripiegano gli investimenti diretti (5.688 milioni; -2,3 per cento), anche per effetto della manovra correttiva. Perdono quota gli investimenti finanziari (5.886 milioni; -13,5 per cento), gravati da minori apporti al capitale sociale di Ferrovie S.p.a. ed ANAS.



Il drastico calo dei pagamenti per il rimborso delle passività finanziarie (da 232.013 a 183.741 milioni) incide sul livello della spesa complessiva (scesa da 637.542 a 574.797 milioni).

## **2. Gestione dell'entrata.**

### *2.1 Anomalie e incongruenze nella formazione del rendiconto 2004 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. Buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2004.

Per quanto riguarda le prime, per l'esercizio finanziario in esame sono stati rilevati importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza 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.

Il fenomeno degli importi negativi riguarda principalmente i residui di versamento, ed in particolare il da versare competenza, che fa registrare discordanze per 433 capitoli/articoli cui corrispondono importi negativi per oltre -22.044 milioni, che in massima parte si trasformano in dati positivi in consuntivo (282 cap/art per -20.590 milioni); il da versare residui negativo riguarda 285 capitoli/articoli per -10.299 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (243 cap/art per -8.090 milioni). Per i residui di riscossione il fenomeno appare meno accentuato, sebbene per il da riscuotere residui i capitoli/articoli interessati siano 137, ma per un importo negativo complessivamente limitato (-1.526 milioni), peraltro per la quasi totalità azzerato nel rendiconto (il da riscuotere competenza negativo interessa solo 52 cap/art per -32 milioni).

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2004 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 2004 risultano riaccertamenti sono 184 (247 nel 2003), per un importo complessivo di +919 milioni (+3.447 milioni nel 2003). Quelli interessati dalle insussistenze sono 361 (600 nel 2003), per un importo complessivo di -41.850 (-7.791 milioni nel 2003). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -40.931 milioni, quasi dieci volte più elevato di quello del precedente esercizio finanziario (-4.344 milioni).

Ciò che va evidenziato è che l'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, senza che la RGS acquisisse la piena consapevolezza della sua natura e della sua gravità, tant'è che ancora in risposta alle richieste istruttorie per l'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario 2004 ha fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi...non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Il problema, come si vede, non è stato ancora messo a fuoco. Esso è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quello ritenuto dalla RGS; non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la RGS, si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Purtroppo, qui si tratta di una serie di voci di bilancio (545 nel rendiconto 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.

Sempre tra le anomalie interne al rendiconto, vanno evidenziati persistenti profili di inadeguatezza dei criteri adottati e delle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione in base al loro grado di esigibilità, pur nella constatazione dei notevoli progressi compiuti rispetto agli scorsi anni in termini di più analitica determinazione delle percentuali di svalutazione da applicare, anche se tuttora senza coinvolgere gli uffici periferici e senza prendere in considerazione le singole partite creditorie, come richiesto dalla legge.

Che la procedura di classificazione dei resti da riscuotere delle entrate tributarie richieda di essere ulteriormente migliorata lo dimostra il fatto stesso che, ancora nel 2004, sono state

ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 45,9 per cento (58,59 per cento nel 2003) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio pari ad appena lo 0,34 per cento. Perplesità suscita altresì la scelta di considerare, per il quarto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza.

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. Ancorché la riscossione netta dei relativi residui sia risultata comunque positiva rispetto ad un rapporto addirittura negativo per le entrate tributarie (+2,51 per cento a fronte di -2,24 per cento), resta il fatto l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni responsabili, diversamente da ciò che accade per il Dipartimento per le Politiche Fiscali, hanno continuato anche quest'anno a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento, continuando, in pratica, ad ignorare il problema.

Permane l'anomalia di una percentuale di accertamenti (7 per cento nel 2004, ma era 10 per cento nell'esercizio finanziario 2003) 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 delle inadeguatezze da tempo segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse.

Le riassegnazioni alla spesa riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di seguire adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, a tutt'oggi completamente assente, essendosi la RGS limitata a rilevare le rassegnazioni alla spesa e ammontanti per il 2004 a 26.843 milioni. Riguardo alle entrate eventuali e diverse - che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2004 in oltre 2.800 milioni sia in termini di accertamenti che di riscossioni di competenza - è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili non hanno conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione

neppure in termini meramente qualitativi. Le entrate eventuali e diverse sono, peraltro, per la quasi totalità, anche entrate riassegnabili. Nell'uno e nell'altro caso va anche segnalato che la maggior parte di queste entrate sono iscritte in bilancio "per memoria", da una parte rendendo praticamente impossibile le valutazioni relative al raggiungimento di obiettivi non posti, e, dall'altra, inficiando la validità dei raffronti fra previsioni (per definizione sottostimate anche per l'esclusione del gettito relativo alle entrate riassegnabili ed eventuali e diverse) e risultati di consuntivo (che ricomprendono, invece, gli introiti riferentisi alle stesse tipologie di entrate).

Solo molto parzialmente e del tutto insoddisfacentemente superato, infine, il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente derivanti dal trascinarsi da un esercizio all'altro di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una sopravvalutazione, per il riscosso delle entrate finali, per un importo di 20.302 milioni di euro. Il consuntivo 2003 aveva esposto il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo aveva fatto attraverso 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.

Le stessa situazione si ripropone anche per il rendiconto 2004, con l'aggravante che l'evidenziazione delle riscossioni nette dei residui – sia pure calcolati come si è detto e non direttamente rilevati – non è completa, ma solo parziale, come si evince già dal fatto che in alcuni riepiloghi per titolo e per C.d.R. non risulta il relativo ammontare. Questo è, fra gli altri, anche il caso del totale del Titolo I e del Centro di responsabilità 1 – Politiche Fiscali, per i quali, però, sono numerosi i capitoli/articoli che riportano il dato delle riscossioni nette residui..

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 soprarichiamate – e che sono dettagliatamente analizzate ed illustrate in appendice al presente capitolo – emergono evidenti profili di problematicità, e in

ogni caso di criticità, in una logica di trasparenza ed ai fini della stessa valutazione dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

## 2.2 La manovra di bilancio per il 2004.

La manovra di bilancio per il 2004 (DL n. 269 del 2003 convertito nella legge n. 326 del 2003 e legge n. 350 del 2003 - LF 2004) prevedeva maggiori entrate nette per 13,8 miliardi, e più precisamente 16.220 milioni di maggiori e 2.470 di minori entrate.

Del gettito atteso, oltre i quattro quinti (13.120 milioni) era costituito da operazioni *una tantum*:

- 5.460 milioni da dismissione di immobili pubblici;
- 3.130 milioni dal condono edilizio;
- 2.500 milioni dalle adesioni attese al concordato preventivo di massa;
- 2.130 milioni dalla riapertura dei termini e dall'estensione al 2002 delle sanatorie fiscali;
- 220 milioni da riapertura termini per rivalutazione monetaria beni d'impresa.

La verifica condotta a consuntivo fa complessivamente registrare, a fronte di questi interventi, proventi per 14.708 milioni, per quanto riguarda il calcolo del fabbisogno, e per 14.585 milioni, per ciò che attiene al calcolo dell'indebitamento netto. Sono stati inferiori i proventi da dismissioni di immobili pubblici (2.987 milioni), nulli o insignificanti quelli del concordato preventivo di massa e notevolmente più elevati quelli del condono tributario (7.632 milioni in termini di dichiarato e 8.729 in termini di versamenti totali) e quelli della rivalutazione volontaria dei beni d'impresa (2.315 milioni, in luogo dei 220 previsti). Il condono edilizio è destinato a produrre un risultato complessivamente molto più elevato del previsto (5.503 milioni rispetto a 3.600), ma il grosso di tale importo (3.852 milioni ai fini dell'indebitamento netto e 4.826 ai fini del fabbisogno) verrà contabilizzato nel 2005, a seguito del differimento deciso per legge della seconda e della terza rata, nonché della contabilizzazione nel bilancio 2005 di importi per 974 milioni, pagati alle Poste entro il 31 dicembre 2004, ma versati al bilancio dello Stato nei primi mesi del 2005.

### 2.2.1 Dismissioni immobiliari.

#### 2.2.1.1 Cartolarizzazioni tramite fondi immobiliari.

A parte 142 milioni di altri introiti derivanti da vendite dirette, i proventi delle dismissioni immobiliari sono quelli sopra indicati (2.987 milioni) derivanti dalla costituzione del Fondo

Immobiliare FIP 1, definito e finanziariamente concretizzatosi negli ultimi giorni del 2004. Al Fondo sono stati apportati immobili dello Stato per un valore di 1.329,2 milioni e sono stati trasferiti immobili pubblici per un valore di 1.993,6 milioni, di cui 50 per cento dello Stato e 50 per cento di enti pubblici previdenziali (INPS, INAIL e INPDAP). I valori di trasferimento (per un importo totale di 3.322 milioni) corrispondono, come convenuto nel contratto di mandato al prezzo di mercato degli immobili conferiti e/o trasferiti al fondo, come risultante dalla perizia di stima effettuata dagli esperti indipendenti nominati dalla SGR, diminuito di uno sconto del 10 per cento. Il valore di mercato era stato quindi stimato in 3,6 miliardi.

A fronte di tali trasferimenti il 30 dicembre 2004 è stato iscritto in entrata al bilancio dello Stato (cap. 4057) un importo di 2.987 milioni, relativo per 993 milioni al versamento effettuato, a fronte dell'apporto di 1.329,2 milioni di immobili dello Stato, dalle banche *arranger* che hanno sottoscritto tutte le quote del Fondo (classe A) da successivamente collocare sui mercati nazionali ed internazionali presso investitori qualificati. I restanti 1.994 milioni corrispondono al prezzo di mercato scontato degli immobili pubblici trasferiti e costituiscono un debito del Fondo nei confronti degli istituti finanziatori (70 per cento Cassa Depositi e Prestiti e 30 per cento i quattro *arranger*).

Come stabilito dal "Decreto Operazione" del 15 dicembre, dalla data di efficacia dell'operazione, e cioè dalla data di versamento del prezzo (30 dicembre), gli immobili apportati e/o trasferiti sono stati assunti in locazione (per nove anni, con facoltà di rinnovo per altri nove anni) dall'Agenzia del demanio, per un corrispettivo annuo di 270,4 milioni, oltre a rivalutazione.

Il canone è pari al 9,04 per cento dell'importo effettivamente corrisposto dal Fondo il 30 dicembre 2004 ed all'8,18 per cento del valore complessivo dei beni apportati e/o trasferiti. Restano a carico dell'Agenzia del demanio tutte le spese di gestione e di manutenzione, tranne le spese di manutenzione straordinaria, per la sostituzione degli impianti e per le messe a norma richieste da leggi emanate successivamente alla stipula del contratto di locazione (valutate tra lo 0,5 e il 2 per cento).

Al di là degli effetti di aggravio permanente di bilancio determinato dal canone annuo degli immobili ceduti e riaffittati, ci sono anche altri profili che la Corte ritiene meritevoli di approfondimento attraverso specifiche indagini di controllo.

#### 2.2.1.2 Cartolarizzazioni tramite società veicolo (SCIP).

Nel 2004 non sono stati realizzati proventi da dismissioni immobiliari con le cartolarizzazioni effettuate mediante società veicolo (SCIP). E ciò è dovuto, da una parte, alle

difficoltà incontrate da SCIP a realizzare il programma di vendite previsto dal *business plan* e, dall'altra, ai ritardi nella realizzazione di SCIP 3.

Nel caso di SCIP 2, il rallentamento nella vendita degli immobili aveva avuto l'effetto, nella primavera del 2004, di ridurre il flusso di cassa previsto (per circa 800 milioni), con la conseguenza per SCIP di non disporre delle somme necessarie per far fronte, a fine aprile 2004, alla scadenza dei rimborsi e del pagamento degli interessi agli investitori. Di qui l'esigenza da parte di SCIP di acquisire, con la garanzia dello Stato, un prestito-ponte per 800 milioni erogato da Banca OPI S.p.A. e da DEPPA Bank. A ciò ha fatto seguito una radicale revisione del *business plan*, che ha indotto la SCIP ad operare la ristrutturazione del proprio debito, mediante l'emissione di tre nuove serie di titoli per un ammontare di 4.370 milioni.

Perdura, poi, la situazione di stallo del programma di alienazione, tramite cartolarizzazioni (SCIP 3), degli alloggi non ubicati nelle infrastrutture militari, stabilito dal decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti, infatti, non ha registrato il decreto in data 3 dicembre 2004, con il quale il Ministero della difesa ha definito il piano annuale di gestione del proprio patrimonio abitativo con l'indicazione dell'entità e dell'utilizzo degli alloggi, ed ha restituito il decreto dirigenziale in data 23 dicembre 2004 relativo all'individuazione ed alla sdemanializzazione degli alloggi da trasferire, per la cessione via cartolarizzazioni, all'Agenzia del demanio. La ragione della mancata registrazione sta nella circostanza che, peraltro disattendendo anche il parere espresso dalle competenti Commissioni parlamentari, non si era tenuto conto che il decreto legge n. 269 del 2003, modificando il precedente regime giuridico (legge n. 537 del 1993 e legge n. 388 del 2000), elimina qualsiasi potere di discrezionale valutazione da parte dell'Amministrazione, per escludere dall'alienabilità gli alloggi ritenuti utili alle esigenze dell'Amministrazione stessa. Il mancato rispetto della nuova più restrittiva disciplina aveva la conseguenza di ridurre il numero degli alloggi alienabili a 3.811 – un quinto appena delle totali disponibilità (18.084), in tal modo in larga parte vanificando gli obiettivi di entrata assegnati al programma.

#### 2.2.2 Condoni edilizio.

Le entrate contabilizzate a tale titolo nel Rendiconto ammontano a 677 milioni. Nei primi due mesi del 2005 sono stati versati altri 974 milioni, che erano stati pagati alle Poste entro la fine dello scorso anno e che, quindi, rientrano nella competenza economica del 2004. La somma dei predetti versamenti (1.651 milioni) corrisponde all'importo della prima rata. Ciò significa che appare ampiamente fattibile sia l'obiettivo di gettito originariamente previsto (3,1 miliardi),

sia gli introiti della seconda e della terza rata (2.215,5 milioni) i cui termini di pagamento sono stati prorogati, rispettivamente, al 31 maggio ed 30 settembre 2005 dal DL n. 282 del 2004. Per conseguire tali obiettivi sarebbero stati sufficienti introiti per la prima rata di 949,5 milioni (30 per cento del totale). Proprio in considerazione dei ben maggiori importi effettivamente versati per la prima rata (1.651 milioni, come si è detto), il gettito complessivo del condono edilizio potrà raggiungere i 5.503 milioni e l'importo imputabile all'esercizio 2005 i 3.852 milioni.

### 2.2.3 Concordato preventivo.

L'istituto del concordato preventivo biennale prevede che le imprese e i lavoratori autonomi che, per il biennio 2003-2004, presentano una crescita dei ricavi (compensi) e dei redditi non inferiori alle soglie target predeterminate in maniera uniforme e standardizzata sono sottoposti, a richiesta, ad una tassazione di favore sulla parte di redditi eccedenti i limiti previsti, nonché ulteriori agevolazioni e semplificazioni degli adempimenti fiscali.

Il maggior gettito atteso dal concordato preventivo, i cui termini di adesione sono scaduti il 16 marzo 2004, nella versione originaria della manovra della Legge Finanziaria 2004, era di 3,6 miliardi. A seguito dell'estensione del condono fiscale all'anno di imposta 2002, la stima era stata rideterminata a circa 2,5 miliardi di euro, scontando, tuttavia, una compensazione con i maggiori introiti attesi dall'estensione delle sanatorie fiscali. Le previsioni di bilancio – iniziali e definitive – indicavano, però, un importo maggiore, 3.103 milioni, di cui 835 per le imposte dirette (609 per l'IRPEF e 225 per l'IRPEG) e 2.268 per l'IVA.

Il successo del concordato era chiaramente legato all'adesione delle categorie interessate e delle professioni fiscali, che non avevano, però, nascosto la loro insoddisfazione per le modalità con cui l'istituto era stato concretamente proposto ed attuato. Il numero delle istanze presentate, anche se superiore a quello che in un primo momento si sarebbe potuto ipotizzare, non ha raggiunto il 50 per cento della soglia minima ritenuta necessaria per poter considerare l'operazione come positiva per l'erario.

In base ai dati del rendiconto, è possibile riscontrare i risultati dell'applicazione dell'istituto solo per ciò che riguarda le imposte indirette: nel capitolo appositamente istituito (il 1265) e nel relativo art. 1 riguardante l'IVA - cui venivano attribuiti circa i tre-quarti del gettito atteso - è stato contabilizzato un importo di 25,7 milioni per l'accertato e il riscosso e di 24,3 per il versato. Nulla si sa, invece, per le imposte dirette: il capitolo che le concerne (il 1067) contiene solo le previsioni. Per i cui risultati di gettito bisognerà attendere la presentazione e l'elaborazione delle dichiarazioni (non prima del 2006).



L'Amministrazione, in linea con le raccomandazioni della Corte recepite nella Direttiva annuale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2004, ha peraltro condotto un'apposita analisi per stimare i primi effetti del concordato preventivo biennale in termini di gettito IRPEF, IRPEG ed IVA relativi all'anno d'imposta 2003 attribuibile ai soggetti, imprese e lavoratori autonomi, che hanno accettato di aderire alle condizioni stabilite dalla legge istitutiva.<sup>1</sup> Tale analisi, sia pure in via necessariamente provvisoria ed approssimativa<sup>2</sup>, giunge a conclusioni analoghe a quelle appena formulate, valutando gli effetti complessivi totali relativamente all'anno d'imposta 2003 in una maggiore IVA pari a circa 136 milioni e una perdita di gettito IRPEF/IRPEG per circa 59 milioni.

#### 2.2.4 Riapertura dei termini ed estensione al 2002 delle sanatorie fiscali.

La riapertura dei termini del condono tributario e la sua estensione al periodo d'imposta 2002 disposte con la manovra di bilancio 2004 avrebbero dovuto, secondo le previsioni, produrre un gettito di 2.130 milioni.

I risultati a consuntivo risultano di gran lunga maggiori: secondo informazioni fornite dall'Amministrazione, il totale dichiarato ammonta a 7.632 milioni. Aggiunto ai 20.776 milioni dichiarati nel 2003, porta a cifrare le entrate complessive del condono 2003/2004 a 28.408 milioni. Si tratta di risultati che non trovano precedenti e che hanno indotto la Corte a programmare un'apposita indagine per verificarne le ragioni e le implicazioni, in termini di eventuali modifiche strutturali indotte nei comportamenti dei contribuenti e nell'andamento del gettito da attività ordinaria di gestione e da accertamento e controllo.

<sup>1</sup> MEF - Dipartimento per le Politiche Fiscali – Ufficio Studi e Politiche Economico-Fiscali, *Concordato Preventivo Biennale*, Dicembre 2004.

<sup>2</sup> E' stato fra l'altro necessario ricostruire le dinamiche economico contabili relative alla platea dei soggetti che hanno aderito al concordato, utilizzando dati disponibili che rappresentassero una *proxy* significativa dei dati di reddito (valore fiscale aggiunto) e ricavi (volume d'affari) per l'anno 2003.

Condono (in milioni di euro)	2003	%/Tot	2004	%/Tot	Totale	%/Tot
<b>Totale dichiarato</b>	<b>20.776</b>	<b>100,00</b>	<b>7.632</b>	<b>100,00</b>	<b>28.408</b>	<b>100,00</b>
Concordato anni pregressi - Art. 7 - legge n. 289	694	3,34	230	3,01	924	3,25
Integrativa semplice - Art. 8 - legge n. 289	741	3,57	328	4,30	1.069	3,76
non riservata	675	3,25	317	4,15	992	3,49
riservata	66	0,32	11	0,14	77	0,27
Integrativa giochi - Art. 8 c. 2 - legge n. 289	8	0,04		0,00	8	0,03
Condono tombale - Art. 9 - legge n. 289	10.253	49,35	2.885	37,80	13.138	46,25
non riservata	10.038	48,32	2.836	37,16	12.874	45,32
riservata	215	1,03	49	0,64	264	0,93
Definizione ritardati o omessi versamenti - Art. 9 bis - legge n. 289	3.005	14,46	3.924	51,42	6.929	24,39
Definizione agevolata - Art. 11 - legge n. 289	161	0,77	-	0,00	161	0,57
Regolarizzazione scritture contabili - Art. 14 - legge n. 289	360	1,73	148	1,94	508	1,79
non riservata	346	1,67	144	1,89	490	1,72
riservata	14	0,07	4	0,05	18	0,06
Condono liti potenziali - Art. 15 - legge n. 289	1.970	9,48	61	0,80	2.031	7,15
Chiusura liti fiscali pendenti - Art. 16 - legge n. 289	1.708	8,22	56	0,73	1.764	6,21
Regolarizzazione Canone Rai - Art. 17 - Art. 289	1	0,00	-	0,00	1	0,00
Scudo fiscale - Art. 20 - legge n. 289 + vecchi codici	618	2,97	-	0,00	618	2,18
Chiusura partita Iva inattive - Art. 5 - legge n. 282	5	0,02	-	0,00	5	0,02
Definizione dei carichi di ruolo pregressi - Art. 12 - legge n. 289	1.252(1)	6,03	-	0,00	1.252	4,41

(1) Il dato originario indicato dal DPF era 1.025 milioni, ma è stato così rettificato sulla base di elementi successivamente forniti dall'Agenzia delle entrate.

Come si vede dalla tabella, oltre il 46 per cento degli importi si riferisce al condono tombale, seguito a notevole distanza dalla definizione dei ritardati o omessi versamenti (24,4 per cento). Quest'ultima tipologia è risultata invece prevalere a seguito della riapertura dei termini, facendo registrare nel 2004 il 51,4 per cento del totale dell'anno. Nel 2004 si è conseguentemente ridimensionato il peso del condono tombale (37,8 per cento). Scarso è stato il peso dell'unica misura originariamente prevista – il concordato per gli anni pregressi – il cui apporto è stato, in valore assoluto, di 924 milioni e, in termini di incidenza, di appena il 3,25 per cento. Di 359 milioni (1,47 per cento del totale) l'apporto dei versamenti complessivamente effettuati per le dichiarazioni riservate relative alle tre forme di sanatoria alle quali l'istituto era applicabile (integrativa semplice, condono tombale, regolarizzazione scritture contabili).

L'analisi dei dati del rendiconto conferma il successo della seconda fase del condono tributario, recando per il 2004 un importo di accertato di 8.830 milioni, di 9.315 di riscosso totale e di 8.729 di versato totale, a fronte, come si è detto, delle previsioni, formulate in sede di Legge finanziaria, di 2.130 milioni di nuovo dichiarato. Si tratta di risultati che tuttavia l'Amministrazione si attendeva, posto che le previsioni di bilancio (iniziali e definitive) ammontavano a 8.493 milioni. E ciò, anche se andrebbe svolta un'accurata analisi dei rapporti e

delle differenze tra le diverse modalità di contabilizzazione di dichiarato, accertato, riscosso e versato.

### *2.3 Rilevanza e conseguenze della componente non strutturale delle entrate finali.*

In termini di consuntivo, al buon andamento delle entrate finali hanno nel 2004 contribuito proventi straordinari, e comunque, non strutturali, che non si limitano alle *una tantum*, ammontanti, come si è visto, a 14.708 milioni, per quanto riguarda il calcolo del fabbisogno, ed a 14.585 milioni, per ciò che attiene al calcolo dell'indebitamento netto. Le entrate non strutturali, infatti, si possono calcolare in 28.390 milioni. Di questi, 2.829 milioni non rilevano ai fini del calcolo dei saldi (assegnazione al bilancio dell'entrata delle somme relative alle gestioni fuori bilancio) e 7,5 miliardi (privatizzazione quota ENEL) rilevano ai soli fini della riduzione del debito. I restanti 18.224 milioni sono conteggiati anche ai fini della riduzione del fabbisogno. In tale importo sono ricompresi gli importi versati nel 2004 per il condono tributario (8.729 milioni<sup>3</sup>), i proventi del conferimento al FIP di immobili dello Stato e degli enti previdenziali (2.987 milioni), la rivalutazione volontaria dei beni d'impresa (2.315 milioni), l'aumento dall'1 all'1,5 per cento dell'anticipazione sulle riscossioni delle banche (1.720 milioni), gli importi contabilizzati in bilancio della prima rata del condono edilizio (677 milioni), gli acconti disposti con il DL n. 282 del 2004 (convertito nella legge n. 307 del 2004) sull'imposta di bollo assolta in modo virtuale (775 milioni), sulle ritenute sugli interessi versati dalle Poste e dalla Cassa Depositi e Prestiti (300 milioni) e sull'imposta sulle assicurazioni (300 milioni), nonché la restituzione delle anticipazioni dei concessionari del servizio nazionale della riscossione (258 milioni).

Inferiore di oltre 1 miliardo di euro a quello stimabile per la riduzione del fabbisogno, e più precisamente pari a 15.444 milioni, risulta l'apporto delle entrate straordinarie alla riduzione dell'indebitamento netto. A tal fine, infatti, va anzitutto ridimensionato l'apporto del condono tributario, dovendosi assumere, ai fini della contabilità per l'Europa, l'importo del dichiarato (7.632 milioni<sup>4</sup>) e non dei versamenti totali 2004 (8.729 milioni), che ricomprendono anche gli importi delle rate versate nel 2004, ma già conteggiate, secondo i criteri della competenza economica, per calcolare l'indebitamento netto del 2003. Non va più conteggiato neanche l'aumento di entrate relativo all'anticipazione dell'1,5 per cento sulle riscossioni delle banche

<sup>3</sup> Il dato, insieme con quello del 2003 (20.549 milioni), è stato fornito dal DPF: cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le Politiche Fiscali – Ufficio Studi Politiche Economico-fiscali – Analisi, Previsione e Consuntivazione delle entrate, *Analisi ex post Condono 2003-2004*, 6 aprile 2005.

<sup>4</sup> Capitolo 1262 (u.p.b. 1.1.20.1): versamento dell'1% delle somme riscosse dalle banche, previsto dal D.L. n. 341 del 10/12/2003. Nel mese di dicembre il versamento è pari all'1,50% delle somme riscosse dalle banche, così come modificato dall'art. 7 del D.L. n. 282 del 29/11/2004.

(1.720 milioni), che, a seguito della mancata certificazione, da parte di EUROSTAT, dei dati forniti dall'Italia con la Notifica all'UE del 1° marzo 2005, l'ISTAT ha deciso che vadano ad aumentare il debito pubblico.<sup>5</sup> Dall'altra parte, va, però, conteggiata nel consuntivo 2004 la quota residua dell'importo della prima rata del condono edilizio versata nel 2005 (974 milioni). Il differimento per legge al 2005 della seconda e della terza rata del condono edilizio fa, invece, sì che le relative maggiori entrate debbano essere contabilizzate nel 2005 in termini tanto di cassa, quanto di competenza.

Dell'importo di 15,2 miliardi di entrate una tantum realizzate nel 2004 e rilevanti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, le entrate straordinarie derivanti dalle misure inizialmente previste e rilevanti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto si aggirano su 13,9 miliardi. Vanno peraltro nuovamente evidenziati il peso decisivo del condono tributario (7,6 miliardi), rispetto a quello previsto (2,1 miliardi) e l'assenza, per converso, di apporti dal concordato preventivo di massa.

Per quanto riguarda la composizione di queste entrate, va tenuto presente che, oltre ad una componente da ritenersi irripetibile (entrate da condono tributario, da condono edilizio e da rivalutazione volontaria dei beni d'impresa) e che negli anni successivi richiederà l'individuazione di nuove fonti di entrata per evitare una caduta di gettito, è presente anche una componente che costituisce un'entrata solo apparentemente stabile, ma che, in realtà, è solo provvisoria, anche se annualmente ricorrente. Si tratta di anticipazioni e di acconti che presentano la comune caratteristica di poter assicurare la corrispondente copertura finanziaria per un periodo di tempo molto limitato, per il fatto che comportano versamenti da effettuarsi entro il 30 dicembre di ogni anno, i cui relativi importi sono, però, automaticamente recuperati dagli stessi versanti mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che, per lo più, ha luogo nelle prime settimane, e comunque non oltre i primi sei mesi, dell'anno).

E' questo il caso del versamento dell'1,50 per cento dovuto dalle banche sulle somme rimosse nell'anno precedente, ai sensi del DL n. 341 del 2003, come modificato dall'art. 7 del DL n. 282 del 2004 (5.185 milioni nel 2004), ma anche del versamento, dovuto a titolo di acconto dai concessionari della riscossione, del 33,6 per cento delle somme rimosse nell'anno precedente, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del DL n. 79 del 1997 e dell'art. 23-*decies*, comma 6 del DL n. 355 del 2003 (4.463 milioni nel 2004). In entrambi i casi, infatti, i versamenti devono essere effettuati entro il 30 dicembre di ogni anno e i relativi importi possono essere recuperati

---

<sup>5</sup> Cfr. Comunicato stampa ISTAT del 24 maggio 2005.

mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che si verifica nei primi sei mesi per i concessionari, ma addirittura nelle prime settimane dell'anno per le banche).

Considerazioni analoghe, peraltro, possono essere svolte anche per due obblighi di versamenti d'acconto, introdotti, rispettivamente, dall'art. 4 e dall'art. 6 del DL n. 282 del 2004, convertito nella legge 27 dicembre 2004, n. 307. Il primo si riferisce al versamento entro il 15 dicembre dell'acconto sull'imposta di bollo assolta in modo virtuale da Poste Italiane S.p.A., banche ed altri enti e società finanziarie (775 milioni nel 2004 secondo la relazione tecnica). L'altro obbligo di acconto è quello dell'imposta sulle assicurazioni (12,5 per cento dell'imposta liquidata per l'anno precedente), da assolvere entro il 30 novembre di ogni anno (15 dicembre per il 2004), con un effetto di maggior gettito per cassa pari a 300 milioni per il solo anno 2004. In entrambi i casi i soggetti tenuti al versamento dell'acconto possono, per esigenze di liquidità, scomputare l'acconto stesso dai versamenti da effettuare a partire dal successivo mese di febbraio.

L'ordine complessivo di grandezza delle anticipazioni e degli acconti di cui si è detto si avvicina ormai agli 11 miliardi di euro, pari allo 0,81 per cento del PIL ed al 2,7 per cento delle entrate erariali finali.

Sempre per quanto riguarda le entrate straordinarie cui si è fatto ricorso nel 2004, non senza problemi si prospettano, peraltro, come si è già visto, anche le nuove forme di cessione con riaffitto (a fondi immobiliari appositamente promossi) di immobili adibiti a sede di uffici pubblici: all'acquisizione del corrispettivo una tantum, infatti, si accompagna l'assunzione a carico del bilancio dello Stato di oneri aggiuntivi permanenti di spesa corrente per i canoni di locazione.

## *2.4 La gestione delle entrate nel 2004.*

### *2.4.1 Sintesi dei risultati e dei rilievi.*

Il dato caratterizzante del rendiconto delle entrate 2004 è rappresentato, dopo il sostenuto andamento del 2003 (+6,8 per cento), da un aumento piuttosto contenuto degli accertamenti, +1,73 per cento (da 419.507 a 426.769 milioni). L'insoddisfacente dinamica delle entrate si spiega in buona parte con la forte contrazione delle entrate di Titolo III (-38,76 per cento in termini relativi e -6.958 milioni in valore assoluto), che ha ridimensionato gli effetti dell'apporto positivo delle entrate tributarie (+3,44 per cento e +12.655 milioni) e di quelle extra tributarie (+4,58 per cento, da 34.150 a 35.715 milioni).

Diversamente dall'esercizio precedente, quando, per le entrate finali, le riscossioni di competenza aumentarono meno dell'accertato, nel 2004 sono state proprio le riscossioni di competenza a crescere di più rispetto all'accertato (+3,04 per cento). E ciò, grazie ad una quota di accertamenti riscossi che risulta la più elevata degli ultimi cinque anni (94,68 per cento rispetto alla media annua di periodo del 93,49 per cento). In calo, invece, la riscossione dei residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (-7,25 per cento), sia, ed in misura ben più elevata, al netto (-89,99).

Il miglior andamento delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto sia alle entrate tributarie (+4,64 per cento), sia alle entrate extra tributarie, che per il riscosso di competenza fanno registrare una crescita del +11,41 per cento.

Dopo il drastico calo dello scorso anno, le entrate da accertamento e controllo, con un volume di accertamenti inferiore del 14,08 per cento a quello del 2003, hanno fatto registrare un aumento di una certa rilevanza delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +4,31 per cento e +10,11 per cento), anche se, per l'effetto di svuotamento dovuto al condono, sono diminuiti gli importi di riscossioni e versamenti residui (rispettivamente -9,47 per cento e -17,55 per cento). Rispetto al livello prossimo allo zero del 2003, è aumentata solo di pochi centesimi di punto la quota dei residui riscossi al netto del da versare degli esercizi precedenti (0,71 per cento rispetto a 0,65 per cento).

Le variazioni delle entrate rispetto al 2003, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto contenuto di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, a spingere le entrate sono stati nove capitoli che hanno fatto registrare, in termini di riscosso totale, un incremento, in valore assoluto, di oltre un miliardo di euro, per complessivi 23.559 milioni<sup>6</sup>: vi troviamo anzitutto +6.682 milioni di proventi del lotto (cap. 1801), +2.987 milioni di dismissioni immobiliari (cap. 4057), 2.829 milioni di versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio del ministero delle attività produttive (ca. 3610), +2.494 milioni relativi al maggior gettito dell'anticipazione da parte delle banche dell'1,5 per cento delle riscossioni (cap. 1262), 2.338 milioni di aumento delle entrate relative all'imposta sostitutiva per la rivalutazione dei beni delle imprese (cap. 1182), 2.252 milioni dalla crescita dell'IRPEF (cap. 1023), 1.667 milioni per ritardati ed omessi versamenti (cap. 1068), 1.223 milioni di imposta di bollo (cap. 1205) e 1.087 milioni di recupero di somme di crediti finanziari concessi all'URSS (cap. 3387).

---

<sup>6</sup> Altri nove capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 700 e più di 100 milioni, per complessivi 3.984 milioni.

Come si vede, se si escludono i maggiori proventi dell'IRPEF e del bollo, per complessivi 3.475 milioni, il resto delle maggiori entrate deriva per 6,7 miliardi dalle maggiori entrate del lotto e per 13,4 miliardi da entrate una tantum o anticipazioni.

Ci sono, poi, dieci capitoli le cui variazioni in diminuzione hanno comportato un impatto negativo di 17.951 milioni in termini di variazioni del riscosso totale: -9.065 milioni da vendita di partecipazioni dello Stato (cap. 4055), -1.895 milioni da condono II.DD. (1171), -1.756 milioni da entrate eventuali e diverse del MEF (cap. 2319), -1.450 milioni da donazioni e disposizioni testamentarie (cap. 3330), -1.313 milioni da condono II.II. (cap. 1253), -883 milioni da accisa oli minerali (cap. 1409), -716 milioni da imposta sostitutiva imposte sui redditi (cap. 1026), -409 milioni da IRPEG (cap. 1024), -333 milioni da imposta di consumo gas metano (cap. 1421), -131 milioni da IVA (cap. 1203).

La componente strutturale, come si vede, ha un peso piuttosto limitato (2.472 milioni) anche per ciò che riguarda le variazioni in diminuzione, che per la maggior parte dipendono da entrate una tantum (12.273 milioni), ma anche aleatorie (3.206 milioni).

Per quanto riguarda i residui, va evidenziato come nell'aggregato delle entrate finali la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente risulti appena al di sopra dello zero (0,34 per cento) rispetto all'analogo rapporto più elevato per il 2003 (+2,78 per cento) ed a quello significativamente negativo (-5,28 per cento) registrato per l'esercizio finanziario 2002.

Per quanto riguarda i residui, va evidenziata la tendenza abbastanza omogenea alla diminuzione per tutte e quattro i componenti che concorrono a formare i residui totali, in completa difformità rispetto allo scorso anno quando l'unico a far registrare una sia pur limitata diminuzione era stato il da versare residui.

Rispetto al 2003, vanno registrate due altre significative differenze. La prima attiene alla già evidenziata lievitazione delle insussistenze (-40.931 milioni rispetto a -4.344). La seconda riguarda un'ulteriore marcata diminuzione, dopo quella degli scorsi anni, dell'incidenza sul totale del da versare residui (dal 49,53 per cento del 2000 al 30,08 per cento nel 2003 ed al 26,1 per cento nel 2004).

Sempre per quanto riguarda i residui, resta da valutare in che misura gli stessi 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. Entrambi gli indicatori evidenziano un peggioramento rispetto allo scorso anno (rispettivamente dal 76,88 al 77,24 per cento e dal 2,78 allo 0,34 per cento), tuttavia

agevolmente spiegabile, nel primo caso, con il miglioramento dell'indice di riscossione, che ha comportato il calo dei residui di competenza, e, nel secondo, con il condono fiscale, che ha prodotto un effetto di svuotamento dei crediti più esigibili.

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 sui cui persistenti profili di inadeguatezza, soprattutto per quanto riguarda le entrate extra tributarie, ci si è già soffermato nel precedente punto 2.1 e sui quali verrà svolta una più puntuale analisi nei successivi paragrafi e nell'appendice al presente capitolo.

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

Sulla base dei dati relativi alla spesa del Dipartimento politiche fiscali in termini di impegni effettivi (riportati nel capitolo sul Ministero dell'economia e delle finanze), per il funzionamento dello stesso e per i trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e le poste correttive<sup>7</sup>), per l'esercizio 2004 il rapporto di tali impegni sugli accertamenti è pari all'1,41 per cento e sulle riscossioni di competenza all'1,49 per cento, a fronte dell'1,47 per cento e dell'1,57 per il 2003, e dell'1,32 e dell'1,40 per il 2002.

Si assiste pertanto ad un miglioramento del rapporto, nonostante che la contrazione registratasi per gli impegni effettivi, passati dai 5.631,6 milioni di euro del 2003 ai 5.488,1 del 2004, con una riduzione del -2,55 per cento, risulti minore della contrazione avutasi per gli accertamenti, -3,36 per cento, e per il riscosso di competenza, -4,64 per cento.

L'incidenza naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza<sup>8</sup>, che, tuttavia, in parte non irrilevante si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata). Considerando, comunque, anche gli impegni effettivi di competenza del Corpo, lievitati dell'8,72 per cento rispetto all'esercizio precedente, nel 2004 l'incidenza della spesa sale al 2,23 per cento in termini di accertato ed al 2,35 per cento in relazione al riscosso di competenza. Nel 2003 il peso era stato, rispettivamente, del 2,23 e del 2,40, rispetto al 2,16 per cento e 2,29 per cento del 2002.

<sup>7</sup> E con esclusione, altresì, delle poste: canoni radiotelevisivi, gestione residui ex dipartimenti ed altre spese.

<sup>8</sup> In milioni di euro: 3.191,5 nel 2004, 2.935,4 nel 2003 e 3.007,4 nel 2002.



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 comunque di una certa significatività, se ci si limita a comparazioni intertemporali, senza tentare raffronti — che risulterebbero molto più arbitrari — tra diverse strutture.

I dati e gli indicatori ricavati dal rendiconto — e sopra sommariamente riepilogati — forniscono una serie di prime indicazioni sulle conseguenze della gestione del sistema impositivo attuata negli ultimi anni dopo l'adozione del modello delle Agenzie Fiscali:

- almeno nell'immediato, sembra scongiurato il rischio che le sanatorie fiscali potessero portare ad una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, non tanto in termini di accertato, ma sicuramente in termini di riscosso e di versato;
- dopo il condono che, tenuto conto dei risultati finanziari, sembra aver gestito in modo soddisfacente, l'Amministrazione dà l'impressione di aver saputo riposizionarsi per riprendere, con una certa efficacia, non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di prevenzione, controllo e repressione dell'evasione;
- le nuove misure di contrasto contenute nella Legge Finanziaria 2005, nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto all'originario disegno, sono già state positivamente valutate dalla Corte, per il segnale sufficientemente forte che sembrano dare sulla reale volontà di contrastare il mancato adempimento dell'obbligazione tributaria: insieme con l'accresciuta efficienza dell'Amministrazione - grazie al nuovo modello organizzativo ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche - possono costituire il presupposto per futuri positivi sviluppi in termini di maggiore adesione spontanea, oltre che di risultati più soddisfacenti sul piano non solo della maggiore imposta accertata, ma anche della successiva maggiore e più sollecita riscossione;
- va a tale ultimo proposito ribadita l'importanza, da una parte, del miglioramento della qualità dei controlli da ottenersi con l'estensione dell'analisi del rischio e della collaborazione con le altre amministrazioni tributarie dell'UE, e, dall'altra, del sistematico e continuativo monitoraggio dei loro esiti. E' per questo che preoccupano i ritardi dell'Amministrazione nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione" che deve assicurare il monitoraggio continuativo e sistematico dell'esito dei controlli fiscali, dall'iniziale processo verbale di constatazione, all'emanazione dell'avviso di accertamento, all'eventuale contenzioso ed alla riscossione, spontanea o coattiva;

- deve essere superata la persistente contraddittorietà tra un impegno operativo, comunque poderoso ed articolato dell'Amministrazione, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione, da una parte, e la scarsa importanza che la stessa Amministrazione sembra attribuire, invece, alla conoscenza delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, che costituisce il punto di partenza per l'elaborazione ed il continuativo aggiornamento di una complessiva e coordinata strategia operativa di contrasto dell'evasione.

#### 2.4.2 Entrate finali<sup>9</sup>.

Dopo la ripresa del 2001 (+4,27 per cento), il calo del 2002 (-1,70 per cento) ed il sostenuto andamento del 2003 (+6,8 per cento), l'importo degli accertamenti è nel 2004 aumentato solo dell'1,73 per cento (da 419.507 a 426.769 milioni). La contenuta dinamica delle entrate finali dipende dalla forte contrazione delle entrate di Titolo III (-38,76 per cento in termini relativi e -6.958 milioni in valore assoluto), che ha ridimensionato gli effetti dell'apporto, ancora positivo, delle entrate tributarie (+3,44 per cento e +12.655 milioni), anch'esso tuttavia inferiore alla crescita del PIL nominale (+3,9 per cento). Per la prima volta favorevole l'evoluzione delle entrate extra tributarie, aumentate del 4,58 per cento (da 34.150 a 35.715 milioni), dopo un triennio di ininterrotta flessione.

Un'altra osservazione di ordine preliminare riguarda la considerazione, ormai tradizionale, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le insussistenze interessanti il conto dei residui, le quali, nell'aggregato delle entrate finali, dopo il brusco calo verificatosi lo scorso anno rispetto all'accelerazione del ritmo di crescita che si era registrato nei precedenti quattro esercizi finanziari (4.344 milioni rispetto ai 34.233 del 2002), hanno nel 2004 raggiunto l'importo record di 40.931 milioni. Ciò che va altresì notato è che l'incremento ha, sì, riguardato in misura maggiore le entrate tributarie (da 4.249 a 23.111, con una crescita di 18.862 milioni), ma di poco inferiore appare anche la crescita che si registra per le entrate extra tributarie (da soli 95 a ben 17.819 milioni, con un aumento, quindi, di 17.724 milioni).

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziata un'ulteriore perdita di congruenza, rispetto a quella già registrata lo scorso anno, tra accertamenti e previsioni: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali, che nel 2003 era stato del 6,94 per cento rispetto all'1,51 per cento del 2002, è nel 2004 salito di altri due punti percentuali, all'8,99 per cento, superiore alla media del 7,73 per cento del quinquennio 2000-2004. Inferiore,

<sup>9</sup> Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

invece, lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (+4,44 per cento rispetto al +7,71 per cento del 2003), che risulta altresì inferiore a quello medio del periodo 2000-2004 (+5,17 per cento). Va tuttavia evidenziato che ciò, come già per i precedenti esercizi finanziari, riflette situazioni molto diversificate già a livello di Titolo, con le entrate tributarie che, sia pure con valori più elevati rispetto al 2003 ed alla media di periodo, fanno registrare una tendenziale concordanza dell'accertato rispetto al previsto (+5,59 per cento e +4,14 per cento, rispettivamente per le previsioni iniziali e per quelle definitive) e le entrate extra tributarie e patrimoniali, i cui scostamenti sono ben più rilevanti (rispettivamente +47,77 per cento e 25,03 per cento, per le prime, e +47,44 per cento e -27,27 per cento per le seconde).

Per le entrate extra tributarie continua a risultare rilevante l'impatto di una situazione ben evidenziata dalle indagini di controllo svolte in proposito negli scorsi anni dalla Corte e che è riconducibile ai numerosi capitoli iscritti per memoria, la cui presenza, così come la sottovalutazione delle potenzialità di gettito riferibili ad altri capitoli, è da riconnettere, meno all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata, e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da parte del centro di responsabilità interessato. Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per governare la discesa del rapporto debito/PIL tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Potrebbe, pertanto, sorprendere che risultino scostamenti significativi rispetto alle previsioni definitive. Ma qui la spiegazione sta evidentemente nel fatto che, come si è prima visto, si incontrano crescenti difficoltà nel portare avanti le operazioni di dismissione di immobili ed anche (per motivi diversi) quelle di privatizzazione.

Diversamente dall'esercizio precedente, quando, per le entrate finali, le riscossioni di competenza aumentarono meno dell'accertato a causa della riduzione di circa un punto (di 0,90, da 94,38 per cento a 93,48 per cento, con un effetto di -3.776 milioni) della quota di accertamenti riscossi e un apporto differenziale in positivo venne delle riscossioni residui, sia al lordo (+6,94 per cento), sia al netto del da versare dell'esercizio precedente (7,58 per cento), nel 2004 sono state proprio le riscossioni di competenza a crescere di più rispetto all'accertato (+3,04 per cento). E ciò, grazie ad una quota di accertamenti riscossi che risulta la più elevata degli ultimi cinque anni (94,68 per cento rispetto alla media annua di periodo del 93,49 per cento). In calo, invece, la riscossione dei residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (-7,25 per cento), sia, ed in misura ben più elevata, al netto (-89,99). Il miglioramento dell'indice di riscossione ha comportato una sensibile riduzione del da riscuotere di competenza (da 27.345 a 22.702 milioni, con un ritorno, quindi, sui livelli del 2002).

Il miglior andamento delle riscossioni e dei versamenti rispetto all'accertato è influenzato dal buon andamento del Titolo II, il cui riscosso di competenza è cresciuto dell'11,41 (+2.530 milioni in valore assoluto), ma è cresciuto anche il riscosso residui (+664 milioni). In termini assoluti, tuttavia, l'apporto maggiore è quello delle entrate tributarie, per le quali la quota degli accertamenti riscossi, dopo la riduzione di 1,4 punti percentuali fatta registrare nel 2003, ritorna quasi al livello del 2002 (96,92 per cento rispetto a 97,22 per cento), con un effetto positivo, rispetto all'analogo rapporto del 2003, di +3.800 milioni, che va più che a compensare il riscosso residui, sia al lordo che al netto del da versare (rispettivamente -2.272 e -2.957 milioni). Il negativo andamento della riscossione residui, evidentemente, si spiega con l'effetto di svuotamento dei crediti meno aleatori provocato dall'accelerazione impressa alla riscossione dei resti dal condono, e in particolare dalla cosiddetta rottamazione dei ruoli (art. 12 legge n. 289 del 2002) e dalla definizione agevolata delle liti pendenti (art. 16 legge n. 289 del 2002). Gli incassi a tale titolo erano nel 2003 ammontati, rispettivamente, a 726 e, 735 milioni, per un totale di 1.461 milioni.

Sul gettito delle entrate tributarie 2004 ha positivamente inciso l'anticipazione di 5.185 milioni versata da parte delle banche a fine dicembre 2004, nella misura dell'1,5 per cento delle somme rimosse nel 2002, come disposto dal DL 10.12.2003, n. 341, convertito nella legge 9 febbraio 2004, n. 31, e modificato dall'art. 7 del DL n. 282 del 29/11/2004. Senza tale apporto l'aumento delle entrate tributarie sarebbe stato minore di quello contabilizzato per quattro quinti circa di punto percentuale, e più precisamente del +2,03 per cento (e non del +3,44 per cento) in termini di accertamenti, del +3,17 per cento (in luogo di +4,64 per cento) in termini di riscosso di competenza e del +3,73 per cento (invece di +5,27 per cento) in termini di versamenti di competenza. Va anche osservato che senza tale apporto l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL risulta più elevato di 0,38 per cento (3,38 per cento, in luogo del 3,0 per cento calcolato dall'ISTAT nel consuntivo notificato all'UE il 1° marzo scorso). Ed è proprio la situazione in cui ci si è venuti a trovare dopo la revisione dei criteri di contabilizzazione effettuata da EUROSTAT, che, come si è visto, ha portato a riclassificare l'anticipazioni in esame come debito.

Al di là della questione della sua incidenza ai fini del calcolo dei saldi di finanza pubblica, va osservato che l'anticipazione non costituisce un'entrata straordinaria, ma ha natura permanente. Il comma 2 dell'art. 1 del decreto legge n. 341 del 2003, non modificato dalla legge di conversione, dispone, infatti, che, a decorrere dall'anno 2004, le banche che hanno riscosso importi maggiori di 500 milioni sono tenute al versamento all'entrata del bilancio dello Stato, entro il penultimo giorno lavorativo di ciascun anno, (per un importo pari all'1 per cento della

differenza tra il valore delle riscossioni dell'anno precedente e quello rilevato nel secondo anno precedente importo elevato all'1,5 per cento dal DL n. 282 del 2004).

Tuttavia, e con l'eccezione della parte incrementale, l'effetto finisce con l'essere più o meno equivalente a quello delle *una tantum* che negli anni successivi devono essere sostituite da altra fonte d'entrata. Il comma 3 dello stesso art. 1, infatti, statuisce che; al fine di contenere gli oneri finanziari, le banche possono recuperare le somme versate in base a quanto previsto nei commi 1 e 2. sulle riscossioni conseguite nell'anno successivo; in tal caso le banche, sempre entro il termine del penultimo giorno lavorativo di ciascun anno, effettuano altresì il versamento di un importo pari alle somme recuperate nell'anno stesso. In virtù di queste disposizioni, l'anticipazione versata dalle banche a fine dicembre 2004 è stata recuperata dalle stesse banche nei primi giorni del 2005 e ciò è stato reso contabilmente possibile con la regolazione contabile (già avvenuta) a carico del capitolo di spesa 3932 ("Somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato in relazione all'eventuale recupero da parte delle banche dell'ammontare dei versamenti effettuati nell'anno precedente, a titolo dell'1 per cento delle riscossioni tramite versamenti unitari"), appositamente istituito ai sensi del comma 6 del decreto legge (e della legge di conversione)<sup>10</sup>.

Come già osservato nella relazione dello scorso anno, il problema che qui si pone va individuato nella circostanza che, mentre la regolazione contabile a carico del capitolo di spesa 3932 avviene nei primi giorni dell'anno, la copertura della relativa spesa si ha con il penultimo giorno lavorativo del mese di dicembre, quando le banche versano nuovamente un importo pari alle somme recuperate nell'anno stesso. Ciò significa che per almeno undici mesi dell'anno la copertura della spesa (5.185 milioni nel 2004) finisce con l'avvenire attraverso l'indebitamento.

Un eloquente sintomo dei problemi che si originano è peraltro costituito dalla vicenda, quanto meno anomala (anch'essa già segnalata nella relazione dello scorso anno), connessa con la registrazione tra i versamenti del 30-31 marzo 2004 sul cap. 1262 di un importo di oltre 807 milioni a titolo di "acconto sul versamento, dovuto per l'anno 2004, dell'1 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal DL n. 341 del 10 dicembre 2003". Apparendo improbabile che le banche avessero spontaneamente proceduto a parzialmente anticipare a fine marzo versamenti dovuti solo il penultimo giorno lavorativo, la Corte ha appurato, attraverso il sistema informativo, che tale acconto conseguiva ad una richiesta rivolta all'Associazione

<sup>10</sup> Il testo della disposizione è il seguente: "Per la regolazione contabile dei minori versamenti di cui al comma 3, a decorrere dall'anno 2004 è assegnata ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze una somma, da iscrivere anche in entrata, di importo pari alla somma versata nell'anno precedente per il riversamento ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio". Per l'anno 2005 il relativo DMT è stato emanato in data 9 maggio e registrato il successivo 30 maggio alla Corte dei conti.

Bancaria Italiana (ABI) da parte dell'Agenzia delle entrate<sup>11</sup>. Di ciò si aveva poi puntuale conferma con l'acquisizione del testo della nota citata, con la quale le banche tenute al versamento di fine anno sono state invitate, attraverso l'ABI, a procedere, entro il 31 marzo 2004, al versamento di un importo pari al 30 per cento della somma versata in data 29 dicembre 2003, in acconto di quanto dovuto complessivamente per l'anno 2004, trasmettendo via fax all'Agenzia entro lo stesso termine del 31 marzo copia della quietanza di versamento.

A proposito di questa entrata, è già stata evidenziata dalla Corte l'inusitata circostanza del versamento di un acconto di un'anticipazione dovuta entro il penultimo giorno lavorativo dell'anno che viene effettuato, non per obbligo di legge, ma a seguito di mero ed irrituale invito dell'Autorità amministrativa.

Per quanto riguarda i residui, va evidenziato come nell'aggregato delle entrate finali la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente risulti appena al di sopra dello zero (0,34 per cento) rispetto all'analogo rapporto più elevato per il 2003 (+2,78 per cento) ed a quello significativamente negativo (-5,28 per cento) registrato per l'esercizio finanziario 2002.

Sulle ipotizzabili anomalie contabili sottostanti al fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui si sofferma la decisione di parifica. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato negli scorsi anni oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito lo scorso anno<sup>12</sup>.

Negli scorsi anni ci si era anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dava la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisse alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenesse 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. Continuando nel trend in discesa iniziato con il 2001, nell'esercizio finanziario 2004 la sopravvalutazione delle somme totali rimosse (17.302 milioni) è comunque minore di quella dei precedenti quattro esercizi (19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio

<sup>11</sup> Protocollo 2004/056788 in data 24 marzo 2004.

<sup>12</sup> "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato".

finanziario 2002, 24.480 per il 2001 e 30.069 per il 2000), per il significativo calo che, dopo quello già verificatosi nell'esercizio 2002 (-1.803 milioni), ha nel 2004 interessato il da versare residui (-1.644 milioni), cui si accompagna un sensibile calo anche del da versare di competenza (-1.561 milioni).

Lo scorso anno era positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui<sup>13</sup>. La RGS sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di *per se* significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere). Ciò risulta in ogni caso incontrovertibile per gli ultimi sei esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare, per una differenza che va da un massimo di 17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di 3.508 milioni nell'esercizio finanziario 2003 (-4.202 milioni nel 2004). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, oltre 4,2 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2003 non si sono trasformati in versamenti nel 2004. Rispetto al 2000 (49,53 per cento) ed alla media degli ultimi cinque anni (36,43 per cento), la quota del da versare residui sul totale da versare è nel 2004 risultata decisamente più bassa, ma comunque ancora consistente (26,1 per cento).

Dell'andamento dei versamenti si è già incidentalmente parlato. A mo' di riepilogo, si può tuttavia evidenziare come i versamenti totali (+3,43 per cento a fronte di +7,11 per cento nel 2003) siano cresciuti più dell'accertato (+1,73 per cento), ma anche del riscosso netto dell'anno (+2,42 per cento rispetto a +7,68 per cento nel 2004). In proporzione superiore a

---

<sup>13</sup> Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo RGS-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

quella tanto del riscosso che dell'accertato sono aumentati i versamenti di competenza (+3,56 per cento), con l'effetto di una riduzione del da versare di competenza (da 14.195 a 12.634 milioni), cui si aggiunge la riduzione del da versare residui (da 6.106 a 4.462 milioni). Da sottolineare, infine, dopo la notevole crescita registrata nel 2003 (+61,73 per cento), la sostanziale stazionarietà del versamento residui (+0,23 per cento) nell'esercizio 2004.

Anche per i residui l'analisi è stata già in larga parte anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, va evidenziata la tendenza abbastanza omogenea alla diminuzione per tutte e quattro i componenti che concorrono a formare i residui totali, in completa difformità rispetto allo scorso anno quando l'unico a far registrare una sia pur limitata diminuzione (da 6.776 a 6.106 milioni, -9,89 per cento) era stato il da versare residui. Anche nel 2004 il da versare residui è diminuito, ed è diminuito nella misura massima (-26,92 per cento). Minore è stata la riduzione del da versare di competenza (-11 per cento). Il da riscuotere di competenza è diminuito del 16,98 per cento, il da riscuotere residui del 15,23 per cento. Conseguentemente, risultano ridimensionati sia i residui complessivi da riscuotere (da 118.249 a 99.760 milioni, -15,64 per cento), sia i residui complessivi da versare (da 20.302 a 17.095, -15,80 per cento), e sia, infine, il totale dei residui attivi (da 138.551 a 116.856 milioni, -15,66 per cento).

Rispetto al 2003, vanno tuttavia registrate due significative differenze. La prima attiene alla già evidenziata lievitazione delle insussistenze (-40.931 milioni rispetto a -4.344). La seconda riguarda un'ulteriore marcata diminuzione, dopo quella degli scorsi anni, dell'incidenza sul totale del da versare residui: dal 49,53 per cento del 2000 si è progressivamente passati a 41,82 per cento nel 2001, al 34,62 per cento nel 2002 ed al 30,08 per cento nel 2003, per arrivare a 26,1 per cento nel 2004). In lieve aumento, invece, l'incidenza sul totale del da riscuotere residui (dal 76,88 per cento al 77,24 per cento), leggermente al disopra della media annuale dell'ultimo quinquennio (74,28 per cento) che risente del basso rapporto fatto registrare nel 2001 (65,03 per cento).

Sempre per quanto riguarda i residui, resta da valutare in che misura gli stessi 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.

Con la percentuale del 77,24 per cento, il 2004 si colloca poco al di sotto del valore massimo degli ultimi cinque anni, registrato nel 2002 (77,45 per cento), della quota rappresentata del da riscuotere residui sul da riscuotere totale. Il lieve peggioramento rispetto al 2003 è dipeso sia dal miglioramento dell'indice di riscossione degli accertamenti (e quindi dalla



diminuzione del da riscuotere di competenza), sia dalla minore riscossione dei residui degli esercizi precedenti. La quota dei residui netti riscossi, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato, infatti, si è, come si è già detto, ridotta dal +2,78 per cento nel 2003 a +0,34 per cento nel 2004, per il ricordato effetto delle sanatorie fiscali.

Sensibilmente ridotto, rispetto a quello rappresentato nel 2003 (30,08 per cento), ed ancor più negli anni precedenti e nella stessa media dell'ultimo quinquennio (36,43 per cento) - come si è già anticipato - il peso del da versare residui sul da versare totale (26,1 per cento), che in ogni caso, sia pure ridimensionato, rappresenta in termini assoluti un importo di una certa rilevanza (4.462 milioni). Sia la riduzione verificatasi, sia la dimensione dei residui da versare, sono quasi interamente imputabili alle entrate tributarie, per le quali i residui da versare sono passati da 5.557 nel 2003 a 3.935 nel 2004, senza che se ne conosca, però, la composizione per anno di formazione.

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Di qui la classificazione dei resti da riscuotere, appunto per grado di esigibilità, alla quale le amministrazioni sono tenute e che risulta dall'apposito allegato 24 al rendiconto. A tal proposito va rilevato che il dato finale esposto nel rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle amministrazioni era, infatti, di 4.809 milioni per le somme rimaste da versare e di 246.861 milioni per le somme rimaste da riscuotere. Si tratta di importi significativamente inferiori a quelli indicati lo scorso anno (rispettivamente 13.438 e 717.659 milioni) e che hanno subito rettifiche in aumento (a 15.381 per il da versare ed a 247.870 per il da riscuotere, per un totale di 263.251) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+10.572 milioni per il da versare e +1.013 per il da riscuotere) e di altre rettifiche minori.

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

- riduzioni IPO2 per +1.715 (informazioni contabili ritardatarie e "All. 23") ai resti da versare, che sono così aumentati 17.095 milioni;
- cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 57.320 milioni (come per il 2003), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- riduzioni per 90.824 milioni (64.226 nel 2003) richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Con rispetto al 2003, va rilevato per il 2004 il più basso importo di partenza delle somme rimaste da riscuotere, che sin dall'inizio non hanno ricompreso una partita di ben 478.101 milioni che fino allo scorso anno veniva indicata come "IPO2 accisa oli minerali Siracusa".

Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, dando un primo 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 fatto presente che le riduzioni vengono ora operate sulla base di apposite analisi volte a quantificare l'importo dei ruoli emessi nei confronti di soggetti falliti. Non sono stati, invece, forniti elementi sui risultati di classificazione analitica potenzialmente collegabili all'entrata a regime, avvenuta a fine 2002, della 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 sicuramente facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie<sup>14</sup>.

Resta tuttavia il fatto che, ancora nel 2004, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 45,9 per cento (58,59 per cento nel 2003, 51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio, come si è detto, pari ad appena lo 0,34 per cento ed era stata addirittura inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002, per effetto dell'elevato importo di resti da versare che non si erano trasformati in versamenti effettivi (-10.580 milioni). Perplesità suscita altresì la scelta di considerare, per il quarto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza, dopo che nel solo 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, il 65,7 per cento dei da riscuotere di competenza<sup>15</sup>. Va infine osservato che, ancorché la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie sia risultata comunque positiva rispetto ad un rapporto addirittura negativo per le entrate tributarie (+2,51 per cento a

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Una scelta analoga era stata operata nel 1997, quando di riscossione certa, quantunque ritardata, erano stati classificati solo il 78,18% dei resti da riscuotere di competenza.

fronte di -2,24 per cento), resta il fatto l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni, diversamente, come si è visto, da ciò che accade per il Dipartimento per le Politiche Fiscali, hanno inspiegabilmente continuato anche quest'anno (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento.

Lo scorso anno l'Agenzia delle entrate aveva fornito gli elementi necessari per poter valutare l'impatto del condono tributario ancora in corso sul valore netto contabile dei residui attivi da ruolo. Tali effetti sono ricollegabili all'applicazione degli artt. 12 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. L'art. 12 riguarda la definizione dei carichi di ruolo pregressi, la c.d. "rottamazione dei ruoli" (estinzione dell'obbligazione con il pagamento del 25 per cento delle somme iscritte a ruolo fino al 30 giugno 2001). Alla luce degli incassi già effettuati a tale titolo e delle conseguenti previsioni di ulteriore incasso relative al pagamento dell'importo rateizzato, il valore di competenza dei versamenti da eseguire ex art. 12 veniva dall'Agenzia calcolato in circa 1,2 miliardi. Conseguentemente, l'importo dei carichi di ruolo oggetto della definizione agevolata di cui all'art. 12 della legge n. 289 del 2002 veniva stimato in circa 4,8 miliardi. Mentre l'Agenzia delle entrate sostanzialmente conferma questi dati (1.252 milioni di dichiarato e storno di un valore di residui di 4,8 miliardi) anche in sede consuntiva, secondo informazioni rese note di recente dal Dipartimento delle Politiche Fiscali<sup>16</sup>, il totale dichiarato ai sensi dell'art. 16 si sarebbe fermato a 1.025 milioni. Dai chiarimenti intervenuti, sembra debba essere confermato il dato dell'Agenzia, che tiene conto anche delle rate non ancora scadute, mentre il DPF contabilizza i soli versamenti già effettuati.

Al riguardo, occorre anche tenere conto che i predetti importi si riferiscono a ruoli consegnati ai concessionari fino al 30 giugno 2001. Pertanto:

- i conseguenti effetti di riduzione dei residui attivi incidono — esclusivamente e cumulativamente — sui residui relativi ai ruoli consegnati ai concessionari entro la predetta data;
- i carichi sanati sono stati in buona parte iscritti in bilancio in un momento in cui sanzioni ed interessi iscritti nei ruoli tributari costituivano entrate tributarie (e non ancora entrate extra tributarie, come è avvenuto dal 2000 in poi in applicazione delle regole del SEC'95).

---

<sup>16</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento per le Politiche Fiscali — Ufficio Studi Politiche Economico-fiscali — Analisi, Previsione e Consuntivazione delle entrate, *Analisi ex post Condono 2003-2004*, 6 aprile 2005.

Un impatto di riduzione del valore netto contabile dei residui attivi da ruolo è altresì collegabile all'applicazione dell'art. 16 della legge n. 289 del 2002, relativo alla definizione agevolata delle liti fiscali pendenti. Gli incassi a tale titolo (sempre comprendendovi gli importi rateizzati) lo scorso venivano dall'Amministrazione indicati in 2,3 miliardi, riferendoli a crediti lordi, registrati tra i residui attivi, per poco più di 11 miliardi. Conseguentemente, l'impatto complessivo del condono in termini di riduzione dei residui attivi veniva stimato in circa 16 miliardi (15,83 miliardi, per la precisione).

Tali dati, in larga parte stimati, in sede di consuntivo sono stati significativamente rettificati: comprendendovi anche gli importi, peraltro molto limitati, relativi al 2004 (56 milioni) il totale dichiarato ex art. 16 è pari a 1.764 milioni, e non già a 2.300, come indicato lo scorso anno. Inoltre, a fronte degli 11 miliardi indicati lo scorso anno, l'importo dello storno da operare del valore dei corrispondenti residui attivi iscritti in bilancio viene valutato in soli 1,1 miliardi, corrispondente all'importo iscritto a ruolo e pari al 23 per cento del valore della lite delle pendenze tributarie condonate ed indicato in 4,7 miliardi<sup>17</sup>. Complessivamente, quindi, la riduzione dei residui attivi conseguente al condono 2003/2004 ammonta a 5,9 miliardi.

Proprio per l'incertezza che caratterizzava le rilevazioni dello scorso anno, la determinazione dell'importo finale dei residui dell'esercizio 2003 era opportunamente avvenuta senza apportare riduzioni giustificabili in base al condono. Della componente condono si è invece tenuto conto ai fini delle svalutazioni da operare sui residui attivi dell'esercizio 2004.

La svalutazione complessivamente operata dei residui attivi nel rendiconto 2004 ammonta a 90,8 miliardi, quindici volte quella spiegabile con il solo effetto del condono. L'Agenzia delle entrate, infatti, ai fini della classificazione dei residui per grado di esigibilità risultante nell'Allegato 24 al Rendiconto, ha operato una riduzione dei residui da riscuotere da ruoli (139,7 miliardi) del 65 per cento, rispetto al 62 per cento del 2003 ed al 60 per cento del 2002 e del 2001. Al netto della riduzione di 5,9 miliardi operata per i ruoli oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge n. 289 del 2002), la svalutazione applicata è pari al 63,4 per cento<sup>18</sup>.

Come si è già anticipato, dalle risposte fornite alle richieste istruttorie non risulta che ai fini della classificazione dei residui per grado di esigibilità siano stati ancora utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione della procedura "stato della riscossione", che, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, sarebbe ormai pienamente operativa,

<sup>17</sup> Ciò evidenzia come nel conto dei residui non risultino gli importi dei crediti tributari che non siano stati iscritti a ruolo: come la Corte ha potuto appurare attraverso indagini di controllo eseguite negli scorsi anni, gli accertamenti iscritti in bilancio sono in realtà determinati in via indiretta (e come si vede parziale), sommando importi versati, ruoli e importi definiti a seguito dell'applicazione di istituti alternativi al contenzioso.

<sup>18</sup> Sui criteri adottati e sulla procedura seguita si dà conto in appendice.

consentendo all'Agenzia delle entrate di avere la piena visibilità del ciclo di vita dei c.d. "ruoli post-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e, quindi, con modalità telematiche, e non più cartacee). Ciò si deve al fatto che tale strumento, pur essendo pienamente operativo per la rilevazione dei dati sul ciclo della riscossione, non lo è, invece, ancora per quanto riguarda il ciclo dell'accertamento, a causa, sembra, dell'impegno richiesto agli uffici per la gestione del condono. La sua concreta operatività e le sue potenzialità sono state tuttavia positivamente testate con l'applicazione sperimentale condotta per poter corrispondere alle richieste istruttorie della Corte nel contesto dell'indagine svolta lo scorso anno proprio per verificare lo stato di avanzamento della procedura in questione.

Si tratta di una carenza di un certo peso, giacché è proprio sulle potenzialità della procedura informatica in questione, insieme con le procedure complementari della Guardia di finanza<sup>19</sup>, che si può fare affidamento per avere una conoscenza continuativa, sistematica e corretta dell'iter dei risultati dei controlli - dalla fase della contestazione (processo verbale di constatazione) a quelle dell'accertamento -, dell'eventuale contenzioso e della riscossione. Ed è proprio grazie al sistematico impiego di questa procedura - integrata con la fase del contenzioso e raccordata con la procedura MUV-Modello Unificato di Verifica<sup>20</sup> - che l'Amministrazione potrà finalmente operare la classificazione analitica dei resti per grado di esigibilità richiesta dalla legge.

#### 2.4.3 Entrate tributarie (Titolo I).

Un primo dato da evidenziare è che le entrate tributarie sono risultate, in termini di accertamenti, meno in linea, in raffronto con gli scorsi anni, sia con le previsioni iniziali che con quelle definitive, superandole, nel primo caso, del 6 per cento e nel secondo del 4,14 per cento, (380.062 milioni di accertato, rispetto a 359.933 milioni di previsioni iniziali e 364.956 milioni di previsioni finali), a fronte di una media dell'ultimo quinquennio, rispettivamente, di 2,25 per cento e 1,90 per cento. Si tratta comunque sempre di differenze contenute rispetto a quelle delle

<sup>19</sup> Modello Unificato di Verifica, di cui si dice nella nota successiva, "S.I.Qual" - sistema di controllo/misurazione della qualità delle verifiche della Guardia di finanza, e E.V.A. - banca dati specificamente mirata all'esito dei verbali.

<sup>20</sup> Il Modello Unificato di Verifica - M.U.V. - dal 1° gennaio 2000 costituisce la base di rilevazione, per l'invio agli uffici finanziari ai fini dell'emissione del relativo avviso di accertamento, dei processi verbali di tutte le verifiche e dei controlli effettuati dalla Guardia di finanza e dagli uffici dell'Agenzia delle entrate ed anche dell'Agenzia delle dogane (relativamente ai controlli sull'IVA intracomunitaria). Grazie all'impiego integrato del MUV e della procedura "stato della riscossione", diventa possibile il monitoraggio, non solo quantitativo ma anche qualitativo, dell'esito sia dei controlli nel loro complesso, sia dei principali rilievi, nelle fasi dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione. Infatti, essendo incentrato sul collegamento allineato di tre dati - codice meccanografico di identificazione del verbale, numero di accertamento e codice atto - di ciascun contesto, il sistema può assicurare il raccordo tra verbale di constatazione redatto dai verificatori, avviso di accertamento emanato dall'Ufficio ed modello F24 utilizzato per i versamenti delle imposte e delle sanzioni. Va tuttavia evidenziato che una messa a punto è tuttora necessaria per integrare nel circuito la fase dell'eventuale contenzioso.

entrate degli altri titoli, da una parte, come conseguenza del minor peso relativo che hanno nel Titolo I le voci di bilancio prive di previsioni, ed a dimostrazione, dall'altra, che si tratta di un gettito di cui l'Amministrazione conosce sufficientemente le potenzialità e che è, quindi, sostanzialmente in grado di governare, a differenza di quanto accade per questa, ma soprattutto per altre amministrazioni, per quanto riguarda le entrate extra tributarie e quelle patrimoniali<sup>21</sup>.

Diversamente dallo scorso anno, quando la crescita degli accertamenti era stata consistente (+6,4 per cento), mentre sensibilmente minore era stato l'incremento del riscosso e del versato di competenza (rispettivamente +4,9 per cento e +4,6 per cento), nel 2004 il tasso di crescita dell'accertato, quasi dimezzatosi rispetto al 2003 (+3,44 per cento), è inferiore a quello del riscosso e del versato di competenza (rispettivamente +4,64 per cento e +5,27 per cento). Ciò si spiega con il fatto che - diversamente dal 2003, quando ad aumentare erano state soprattutto le entrate da accertamento e controllo (+143,51 per cento rispetto a +2,13 per cento per le entrate da attività ordinaria di gestione), il cui indice di riscossione (27,12 per cento medio annuo per l'ultimo quinquennio) è molto più basso delle entrate da ordinaria gestione (99,46 per cento per lo stesso periodo) - nel 2004 le entrate da accertamento e controllo sono diminuite del 28,82 per cento, mentre quelle da attività di ordinaria gestione sono aumentate del 5,82 per cento.

Sul gettito delle entrate tributarie 2004 ha positivamente inciso l'anticipazione di 5.185 milioni, di cui si è già trattato scrivendo sulle entrate finali, versata da parte delle banche entro il 30 dicembre 2004, nella misura dell'1,5 per cento delle somme riscosse nel 2003, come disposto dal DL 10.12.2003, n. 341, convertito nella legge 9 febbraio 2004, n. 31, e dalle modifiche successivamente introdotte con il DL n. 282 del 2004<sup>22</sup>. Senza tale apporto, l'aumento delle entrate tributarie sarebbe stato minore di quello contabilizzato per quasi un terzo, e più precisamente del +2,03 per cento (e non del +3,44 per cento) in termini di accertamenti, del +3,16 per cento (in luogo di +4,63 per cento) in termini di riscosso di competenza e del +3,73 per cento (invece di +5,26 per cento) in termini di versamenti di competenza.

Per i residui va fatto un ragionamento analogo a quello prima svolto per i residui del complesso delle entrate finali, il cui andamento è quasi del tutto determinato proprio da quello dei residui delle entrate tributarie. I *residui totali*, dopo l'aumento dello scorso anno (da 68.324

<sup>21</sup> Si vedano, a tal proposito, le conclusioni della già citata indagine sulle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000 (n.2 Gestioni di Entrata).

<sup>22</sup> L'importo è stato contabilizzato nel capitolo 1262, istituito nel dicembre 2003, ed avente per oggetto, appunto, "Versamento dell'1% delle somme riscosse dalle banche, previsto dal DL n. 341 del 10/12/2003". L'UPB interessata è la 1.1.20.1 - Altri tributi indiretti - Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione.

a 77.961 milioni), sono nuovamente diminuiti, raggiungendo un livello (64.229 milioni), che è quello minimo del quinquennio. In termini assoluti, a diminuire sono stati soprattutto i resti da riscuotere (da 58.466 a 47.836 milioni), ma anche i resti da versare hanno fatto registrare un notevole calo (da 19.495 a 16.394 milioni). La diminuzione si deve sia alla minore formazione di resti da riscuotere di competenza (11.694 milioni nel 2004 rispetto a 15.366 nel 2003), sia alle riduzioni apportate ai residui a seguito del condono e della classificazione per grado di esigibilità. In senso opposto ha influito il grado di riscuotibilità dei residui che, per l'effetto di svuotamento dei crediti più esigibili operato dal condono, è significativamente peggiorata, posto che la quota dei residui riscossi<sup>23</sup> al netto dei resti di versamento dell'anno precedente è tornata, dopo l'eccezione dello scorso anno (+4,78 per cento), a presentarsi nuovamente con il segno negativo (-2,24 per cento)<sup>24</sup>.

In realtà, il dato finale esposto nel rendiconto per i residui tributari al 31 dicembre è il risultato del un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti prima descritto con riferimento al totale delle entrate finali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle amministrazioni era, in questo caso, di 4.551 milioni per le somme rimaste da versare e di 136.606 milioni per le somme rimaste da riscuotere<sup>25</sup>. Tali importi subivano ulteriori incrementi (a 14.701 per il da versare ed a 137.371 per il da riscuotere, per un totale di 152.073) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+10.151 milioni per il da versare e +766 per il da riscuotere) e di altre rettifiche minori. Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando la serie di correttivi prima analizzati: informazioni contabili ritardatarie e caricamento Allegati 23 e 24, cancellazione dai resti da riscuotere dell'importo relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli (46.245 milioni, invariato rispetto al 2003), riduzioni richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (-43.289 milioni, con riferimento a residui da riscuotere da ruolo per 66.598 relativi al Titolo I)<sup>26</sup>.

La possibilità che i residui finali si trasformino in entrate effettive appare molto remota, in quanto, ritornando a peggiorare dopo il miglioramento verificatosi nell'esercizio finanziario

<sup>23</sup> Sul totale delle somme da riscuotere iniziali riaccertate.

<sup>24</sup> Nel 2002 la quota netta dei residui riscossi era stata del -12,15%, dopo che l'anno precedente l'indice, sia pure negativo (-2,3%), aveva fatto registrare un miglioramento rispetto all'esercizio finanziario 2000 (-18,3%).

<sup>25</sup> Avendo preliminarmente cancellato la partita accisa oli minerali siracusa per 478.101 milioni.

<sup>26</sup> A tal proposito va evidenziato che, come si è prima detto, la riduzione globalmente operata è stata di 90.824 milioni e le voci di bilancio al quale la svalutazione del 65% è stata applicata ammontano a 139,7 miliardi, riguardando, come si dirà meglio in seguito, anche capitoli/articoli fino al 1999 inclusi nel Titolo I, ma ricompresi a decorrere dal 2000 nel Titolo II e relativi alle sanzioni riferite alla maggiore imposta accertata a seguito degli accertamenti tributari (che continua ad essere imputata al Titolo I).

2003, la loro composizione vede tuttora prevalere (in percentuale dei rispettivi aggregati di riferimento) la quota del da riscuotere residui (75,55 per cento, rispetto al 73,72 per cento del 2003 ed alla media del 75,4 per cento dell'ultimo quinquennio) ed un'incidenza ancora notevole, nonostante i sia pur significativi cali degli ultimi anni, del da versare residui (24,01 per cento, a fronte di 28,51 per cento nel 2003, e di una media annua del 35,18 per cento nell'ultimo quinquennio)<sup>27</sup>. Ad un'analogica cautela induce anche la considerazione, già svolta, sul ritorno al segno negativo della comunque perdurante modestia della quota dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (-2,24 per cento, rispetto a +4,78 per cento nel 2003, al -12,15 per cento nel 2002, al -2,3 per cento nel 2001 ed al -18,3 per cento nel 2000)<sup>28</sup>. La modestia degli importi riscossi sui residui appare tanto più evidente se si tiene conto che l'iscrizione in bilancio dei resti da riscuotere avviene sulla base sia delle riduzioni e della classificazione per grado di esigibilità di cui si è detto, ma anche della implicita contabilizzazione di insussistenze di natura imprecisata, oggetto di specifica analisi in sede di auditing finanziario – contabile, che, per il 2004 ammonta a -23.111, il livello più alto raggiunto nell'ultimo quinquennio, la cui media annua è stata di 11.530 milioni.

Avendo così riepilogato i profili evolutivi che hanno nel 2004 caratterizzato nell'aggregato l'andamento delle entrate tributarie, si può passare ad analizzare quali sono le UPB, e più in generale le specifiche voci di bilancio, alle quali sono riconducibili gli sviluppi prima evidenziati per l'intero comparto.

Una prima considerazione riguarda il diverso andamento delle entrate tributarie da ordinaria gestione e di quelle da accertamento e controllo, al quale si è, incidentalmente, già fatto riferimento. Le prime hanno fatto registrare la crescita più elevata dell'ultimo quinquennio, in termini di accertamenti (+5,82 per cento rispetto a +2,16 per cento nel 2003), ed ancor più di riscosso di competenza (+6,02 per cento rispetto a +1,82 per cento) e di versamenti di competenza (+6,65 per cento a fronte di +1,63 per cento). Si è peraltro verificata una riduzione del riscosso residui, sia al lordo (-13,63 per cento, da 20.041 a 17.310 milioni) che al netto del da versare al 31 dicembre dell'anno precedente (-158,24 per cento, da +1.880 a -1.095 milioni), e dei versamenti residui (-8,58 per cento, da 14.902 a 13.624 milioni). Ciò ha indotto una crescita inferiore a quella delle voci della competenza per i versamenti totali (+3,59 per cento). Tutto ciò

<sup>27</sup> Il massimo (49,5%) era stato raggiunto nel 2000.

<sup>28</sup> Il segno negativo davanti al dato delle riscossioni nette sui residui sta solo a significare che le riscossioni residui dell'esercizio di riferimento (versamenti della competenza residui + da versare della competenza residui + versamenti del da versare esercizi precedenti) sono inferiori all'importo del da versare totale dell'esercizio precedente. Per cui ci sono importi da versare che continuano a non essere versati e continuano ad essere ogni volta contabilizzati fra le riscossioni lorde residui degli anni successivi.



sembra essere il frutto di contenute regolazioni contabili avvenute nell'anno, come peraltro evidenziato da un aumento, anche se lieve, della differenza fra versamenti residui e da versare totale, che, dopo la riduzione da -10.552 a -3.260 milioni nel 2003, sale a -4.581 nel 2004.

Le entrate da accertamento e controllo continuano a mostrare un andamento altalenante: dopo il temporaneo recupero del 2001 (+67,2 per cento), il calo fatto registrare nel 2002 (-37,69 per cento per gli accertamenti e -13,55 per cento per il riscosso di competenza) e il vero e proprio boom nel 2003 (+143,51 per cento in termini di accertato, +603,81 per cento in termini di riscosso di competenza, +634,07 per cento in termini di versamenti di competenza e +411,78 per cento in termini di versamenti totali), nel 2004 fanno registrare un sensibile calo per quanto riguarda gli accertamenti (-28,82 per cento, da 25.197 a 17.938 milioni), ma ancor più per il riscosso di competenza (-34,93 per cento, da 11.931 a 7.764 milioni), i versamenti di competenza (-34,94 per cento, da 11.259 a 7.325 milioni) ed i versamenti totali (-29,78 per cento, da 11.776 a 8.269 milioni). Un andamento positivo lo fanno registrare i soli versamenti residui (+82,59 per cento, da 517 a 944 milioni). Un altro dato da rimarcare è la persistenza di un indice di riscossione degli accertamenti ancora elevato (43,29 per cento) dopo l'impennata del 2003, quando si era passati dal 16,38 per cento al 47,35 per cento (a fronte di una media che nell'ultimo sessennio era stata di appena il 20,43 per cento).

La spiegazione di questo andamento delle entrate tributarie da accertamento e controllo sta tutta nel condono, giacché buona parte delle entrate che ne sono derivate nel 2003, ma anche nel 2004 (rispettivamente, 10.659 e 6.605 milioni su 11.495 e 8.830 per l'accertato, 10.650 e 6.449 su 11.484 e 8.674 per il riscosso di competenza e 10.164 e 6.117 su 10.935 e 8.126 per il versato di competenza) sono state imputate alla UPB 2 (Accertamento e controllo)<sup>29</sup>.

Per rendere raffrontabili le entrate da accertamento e controllo del 2004 con i dati degli anni precedenti è quindi necessario escludere gli importi riferibili al condono, mentre vanno aggiunti quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che ci consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle, come si è detto, alle

<sup>29</sup> Le UPB del condono sono, per la gestione ordinaria, la 1.1.6.1 (Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti), che comprende i capitoli., 1030, 1052, 1065, 1068, 1150 e 1186, relativi al condono 2003, i capitoli 1035 e 1150 relativi a precedenti condoni ed i capitoli 1029, 1040, 1042, 1050 e 1051, riguardanti altre tipologie particolari di entrate straordinarie (imposta sul patrimonio netto, contributo per l'Europa, ecc.) e la 1.1.9.1 (condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi indiretti), che comprende i capitoli 1250 e 1254, che, però non si riferiscono al condono 2003, ma a un precedente condono, il primo, ed al soppresso tributo straordinario dovuto dai possessori di taluni beni di lusso, il secondo. Le UPB del condono per l'attività di accertamento e controllo sono la 1.1.6.2 (capp. 1030, 1066, 1171 e 1172, cui si aggiungono i capp. 1035, 1038, 1150, 1170, relativi a precedenti condoni, e i capitoli 1029, 1040, 1043 e 1180, riferentisi a tributi straordinari vari) e la 1.1.9.2 (capp. 1242, 1251, 1253, 1258, 1259 e 1260).

stesse collegate)<sup>30</sup>. Si vede, così, che nel complesso, dopo la diminuzione verificatasi nel 2002, nel 2003 sia le riscossioni che i versamenti avevano fatto registrare un ulteriore drastico calo (-20,45 per cento e -23,19 per cento per riscosso e versato di competenza e -26,14 per cento e -27,05 per cento per riscosso totale netto e versato totale), nonostante il pur consistente aumento degli accertamenti (+17,49 per cento). Nel 2004, però, con un volume di accertamenti inferiore del 14,08 per cento a quello del 2003 (22.454 milioni, rispetto a 22.827), si è registrato un aumento di una certa rilevanza delle riscossioni e dei versamenti: +4,31 per cento per il riscosso di competenza, da 1.729 a 1.803 milioni, +10,11 per cento per i versamenti di competenza, da 1.502 a 1.654 milioni. In diminuzione, invece, riscossioni e versamenti residui (rispettivamente -9,47 per cento, da 1.351 a 1.223 milioni, per il riscosso lordo, e -17,55 per cento, da 721 a 594 milioni, per i versamenti). La quota degli accertamenti riscossi è di oltre un punto e mezzo, superiore a quella del 2003 (9,19 per cento rispetto a 7,57 per cento) ed è di poco inferiore alla media dell'ultimo quinquennio (10,02 per cento). Rispetto al livello prossimo allo zero del 2003, è aumentata solo di pochi centesimi di punto la quota dei residui riscossi al netto del da versare degli esercizi precedenti (0,71 per cento rispetto a 0,65 per cento).

Almeno nell'immediato, sembra, quindi, scongiurato il rischio, che era stato paventato anche in base ai risultati del 2003, che le sanatorie fiscali potessero avere avuto l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, non tanto in termini di accertato, ma sicuramente in termini di riscosso e di versato.

I dati del rendiconto prima illustrati inducono peraltro a ritenere che dopo il condono l'Amministrazione abbia saputo riposizionarsi per riprendere con una certa efficacia non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di prevenzione, controllo e repressione dell'evasione. Le nuove misure di contrasto contenute nella Legge Finanziaria 2005, nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto all'originario disegno (in particolare quella della mancata reintroduzione dell'obbligo di allegazione alla dichiarazione telematica IVA degli elenchi clienti/fornitori) sono già state positivamente valutate dalla Corte, per il segnale sufficientemente forte che sembrano dare sulla reale volontà di contrastare il mancato adempimento dell'obbligazione tributaria. Tutto ciò, insieme con l'accresciuta efficienza dell'Amministrazione grazie al nuovo modello organizzativo delle Agenzie fiscali ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche, può costituire il presupposto per futuri positivi sviluppi in termini di maggiore adesione spontanea, oltre che di risultati più soddisfacenti sul

---

<sup>30</sup> Si veda nel volume dell'appendice statistica di questa relazione.

piano non solo della maggiore imposta accertata, ma anche della successiva maggiore e più sollecita riscossione.

A tale ultimo proposito va ancora una volta ribadita l'importanza, da una parte, del miglioramento della qualità dei controlli da ottenersi con l'estensione dell'analisi del rischio e della collaborazione con le altre amministrazioni tributarie dell'UE, e, dall'altra, del sistematico e continuativo monitoraggio dei loro esiti. E' per questo che preoccupano i ritardi dell'Amministrazione nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione".

Nello stesso tempo va altresì ribadita l'esigenza che l'Amministrazione elabori e continuativamente aggiorni una strategia operativa di contrasto dell'evasione che non può non partire dalla pratica, seguita dalle altre amministrazioni tributarie europee, di periodicamente misurare, secondo metodologie consolidate a livello internazionale, le dimensioni e la distribuzione della materia imponibile presuntivamente sottratta ad imposizione, per poter meglio calibrare il volume delle risorse da impiegare nell'azione di contrasto e valutare i risultati conseguiti.

Ciò richiede che l'Amministrazione superi la persistente contraddittorietà tra un impegno operativo, comunque poderoso ed articolato, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione, da una parte, e la scarsa importanza che attribuisce alla conoscenza delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, dall'altra.

Per quanto riguarda i residui, sul totale da riscuotere (47.836 milioni) quelli da accertamento e controllo (40.862 milioni) incidono, come era da attendersi, in misura rilevante, anche se con una significativa riduzione rispetto al precedente esercizio finanziario, quando l'analogo importo si era attestato a 50.225 milioni. Addirittura superiore all'importo totale del Titolo I risulterebbe tale incidenza se utilizzassimo l'aggregato ricalcolato secondo la metodologia precedentemente illustrata<sup>31</sup>: l'importo del totale da riscuotere relativo all'accertamento e controllo ammonterebbe, infatti, a 69.084 milioni, nonostante la diminuzione di circa 15.308 milioni sul 2003 (84.392 milioni).

Da segnalare, poi - dopo che lo scorso anno era emersa, per la prima volta dopo il 2000, una sopravvenienza attiva (riaccertamenti), anche se di contenuto importo (351 milioni) - il ritorno delle sopravvenienze a un saldo negativo (19.232 milioni), che è il più elevato degli ultimi cinque anni (media annua di periodo: -7.229 milioni). Essendo negativo anche il saldo delle sopravvenienze della componente relativa all'attività ordinaria di gestione (-3.879), per il

---

<sup>31</sup> Entrate da accertamento e controllo del Titolo I al netto delle entrate da condono e con l'aggiunta delle entrate sanzionatorie di Titolo II fino al 1999 contabilizzate nel Titolo I.

complesso delle entrate tributarie si registrano nel 2004 sopravvenienze pari a -23.111 milioni, a fronte di -4.249 nel 2003.

Dopo l'aumento dello scorso anno, per le entrate da accertamento e controllo tornano a calare i resti da versare (da 1.090 a 888 milioni), il cui totale continua ad avere dimensioni comunque limitate rispetto a quello totale delle entrate tributarie (16.393 milioni).

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come l'andamento delle entrate tributarie sia molto differenziato per categoria: in rilevante aumento la cat. V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco; in costante aumento ed in linea con la media delle entrate tributarie la cat. II – Tasse ed imposte sugli affari; prosegue il trend positivo per la cat. I – Imposte sul patrimonio e sul reddito; si assesta in positivo la cat. IV – Monopoli; in calo la cat. III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane.

Alla lievitazione complessiva delle entrate tributarie l'apporto principale è venuto da Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: gli accertamenti sono cresciuti di ben 5.695 milioni (+71,88 per cento, rispetto a -12,24 per cento del 2003 ed alla media del +3,44 per cento per il complesso delle entrate tributarie), il riscosso di competenza del 71,90 per cento (-12,25 per cento nel 2003), i versamenti di competenza del 145,15 per cento (rispetto al -39,74 per cento dell'anno prima), i versamenti totali del 143,82 per cento (+8.615 milioni in valore assoluto).

Prendendo come indicatore gli accertamenti, possiamo osservare come i proventi del lotto (capitolo 1801), costituiscano da soli, con 11.689 milioni, l'85,6 per cento del totale di categoria (13.617 milioni).

Notevole anche l'apporto delle tasse ed imposte sugli affari (137.846 milioni di accertamenti con +4.014 milioni di incremento rispetto allo scorso anno), grazie all'incremento dell'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (+2.710 milioni), del capitolo 1262, relativo all'anticipazione da parte delle banche dell'1,5 per cento delle riscossioni dell'anno precedente di cui si è già ampiamente trattato (+2.494 milioni) e per il resto grazie all'apporto dell'imposta di bollo (+1.223 milioni) e dell'IVA sulle importazioni (+639 milioni).

Continua il positivo contributo delle imposte sul reddito e sul patrimonio rispetto allo scorso anno: +2.970 milioni e +1,57 per cento per l'accertato, lontano, quindi, dal positivo andamento del 2003 (+7.793 milioni e +4,30 per cento). Meno differenziato l'andamento per il riscosso di competenza (+5.342 milioni e +2,94 per cento rispetto a +5.845 milioni e +3,32 per cento nel 2003), e i versamenti di competenza (+5.489 milioni e +3,11 per cento, a fronte di +6.004 milioni e +3,52 per cento). In termini di versamenti totali, con 187.565 milioni si superano invece i 182.073 milioni registrati nel 2003, dopo la contrazione del 2002 (175.427).

L'apporto in positivo a questa categoria è venuto dall'IRPEF (+2.027 e +1,54 per cento) e dalle imposte sostitutive (+1.099 milioni e +6,90 per cento), i cui andamenti sono serviti a compensare il calo dei condoni (-2.451 e -0,22 per cento).

Meno rilevante, con valori più alti in termini sia tivi che assoluti, l'apporto della cat. IV (Monopoli): +670 milioni e +8,32 per cento per l'accertato, +678 milioni e +8,42 per cento per il riscosso di competenza e +727 milioni (+9,34 per cento) per il versato di competenza. I versamenti totali sono aumentati di 725 milioni (+9,08 per cento).

Negativo, come si è detto, l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (cat. III): -694 milioni per l'accertato (-2,43 per cento), dopo +1.861 (+6,96 per cento) nel 2003. Il peggioramento delle entrate della categoria si spiega con il calo, più in valore assoluto che in termini relativi, dell'accisa e imposta sugli oli minerali (-450 milioni e -0,02 per cento), in quanto la diminuzione dell'accisa e dell'imposta su altri prodotti (-312 milioni e -4,79 per cento), è stata più in termini relativi che in valore assoluto.

Resta da analizzare l'andamento per categoria dei residui, di cui si è però già detto in generale nel trattare delle entrate da accertamento e controllo. Qui si può osservare che a formare i resti da riscuotere (47.836 milioni) concorrono in primo luogo tasse ed imposte sugli affari (22.459 milioni), e soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (17.892 milioni), di cui 16.225 milioni, pari al 90,68 per cento (91,96 per cento nel 2003) si riferisce all'attività di accertamento e controllo. Nettamente peggiorata per l'IVA, e conseguentemente per la categoria II (da 10,65 a -1,68 per cento), la riscossione netta sui residui (-4,08 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato, rispetto a 10,65 per cento del 2003, 0,15 per cento del 2002 ed al -29,05 per cento del 2001). Ancorché prevalente, ad incidere sulla formazione dei residui da riscuotere delle tasse ed imposte sugli affari non è, però, la sola IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Significativo è, infatti, anche l'apporto degli altri tributi indiretti<sup>32</sup>, che, in termini assoluti, è diminuito di 178 milioni rispetto all'esercizio precedente (4.817 milioni rispetto a 4.995). Per questa UPB, tuttavia, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato peggioramento rispetto al 2003 (-5,48 per cento a fronte del 0,04 per cento del 2003).

Notevolmente diminuito, rispetto al 2003, il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (19.674 milioni, rispetto a 26.557 nel 2003). La diminuzione ha riguardato tutte le principali UPB, ed in particolare l'IRPEF (-2.985, da 10.863 a 7.878 milioni), le imposte sostitutive (da 1.719 a 810 milioni), l'IRPEG (da 7.114 a 5.432) e l'ILOR (da 3.928 a 2.829).

---

<sup>32</sup> UPB 1.1.20.1 e UPB 1.1.20.2.

Nel 2004 anche la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha continuato ad essere più problematica di quella delle tasse e imposte indirette: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, anche quest'anno il segno negativo (-580 milioni e -4,12 per cento sui residui iniziali riaccertati), con un peggioramento rispetto al 2003 (-372 milioni e -1,97 per cento), pur senza raggiungere il minimo del 2002 (-4.218 milioni e -37,18 per cento). Notevoli sono peraltro le differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta (IRPEF -27,03 per cento, dopo il -7,10 per cento del 2003; IRPEG +14,13 per cento dopo il +6,84 per cento dell'anno precedente; ILOR +0,38 per cento rispetto a +0,31 per cento; imposte sostitutive (-10,69 per cento dopo -166,93 per cento); condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (+2,27 per cento a fronte di -1,75 per cento).

Maggiore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in aumento rispetto al 2003 (da 4.496 a 5.672 milioni). Dopo l'aumento dell'esercizio 2002 (a 92,54 per cento) è ritornata sui livelli del 2001 la quota del da riscuotere residui (80,23 per cento, dopo l'85,39 per cento del 2003). La riscossione netta dei residui è ulteriormente calata (dal 3,48 per cento al 2,66 per cento, dopo aver raggiunto il 21,02 per cento nel 2001). Il ridimensionamento è da attribuirsi agli altri introiti tributi indiretti che hanno visto calare l'indice di riscossione dal 13,24 per cento del 2002, allo 0,04 per cento del 2003, fino al -5,48 per cento del 2004.

Passando ad esaminare i residui di versamento, vanno evidenziati chiari segnali di miglioramento. Il totale è sensibilmente diminuito (da 19.495 a 16.394 milioni), mentre è diminuita ulteriormente la quota dei residui sul totale (da 28,51 a 24,01 per cento), mentre è aumentato di poco l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e da versare totale (da -3.393 a -4.727 milioni).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in tutte e cinque le categorie, anche se, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 7.601 a 6.431 milioni per il totale da versare, con il da versare residui che ha ridotto la sua incidenza sul totale dal 30,17 al 19,75 per cento e la differenza tra versamenti residui e da versare totale è scesa da -2.665 a -1.850 milioni), seguita dalla categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 8.226 a 7.316 milioni per il totale da versare, con il da versare residui che ha lievemente diminuito la sua incidenza sul totale, dal 39,46 al 36,04 per cento, e la differenza tra versamenti residui e da versare totale è salita da -857 a -2.916 milioni).

#### 2.4.4 Entrate extra tributarie (Titolo II).

Dopo che lo scorso anno le entrate extra tributarie avevano, nel complesso, fatto registrare, rispetto all'esercizio precedente, un restringimento della forbice tra previsioni definitive e previsioni iniziali (da +26,10 per cento a +5,74 per cento), nel 2004 lo scostamento è risultato nuovamente in crescita (+18,19 per cento). Rispetto allo scorso anno, è aumentato lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali (+47,77 a fronte di 42,97 per cento). Va tuttavia tenuto presente che tale scostamento era risultato ben più ampio negli anni precedenti (65,36 per cento nel 2002 e 87,31 per cento nel 2001). In diminuzione la differenza tra accertamenti e previsioni definitive, passata da 35,21 per cento nel 2003 a 25,03 per cento nel 2004 (media annua dell'ultimo quinquennio: 38,60 per cento). Si può, quindi, ritenere che, sia pure con molta lentezza ed andamenti altalenanti, tendano a ridimensionarsi insieme con le numerose iscrizioni per memoria, i fenomeni di sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuta alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata a loro affidate e della scarsa cura che spesso pongono nel fissare gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (+37,84 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +87,80 per cento e +36,24 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (solo +9,05 per cento, rispetto a +12,05 per cento del 2003, la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, ma -6,81 per cento e -14,54 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e accertamenti e previsioni definitive) e la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (nulla la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +122,70 per cento lo scostamento, sia fra accertamenti e previsioni iniziali che fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano in un'inversione di tendenza rispetto al trend negativo del precedente quadriennio, con un aumento del 4,58 per cento rispetto al 2003 (+1.565 milioni in termini assoluti, da 34.150 a 35.715 milioni), ed un incremento ancora più consistente delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +2.530 milioni e +11,41 per cento e +2.612 e 11,91 per cento). In aumento anche le riscossioni lorde residui (da 1.191 a 1.855 milioni) ed i relativi versamenti (da 642 a 1.329 milioni) accompagnati da una riduzione dei residui totali (da 60.555 a 52.594 milioni), come effetto della diminuzione del totale da riscuotere (da 59.750 a 51.893 milioni). Le riscossioni residui al netto del da versare dell'anno precedente sono anch'esse

aumentate, sia in valore assoluto (da 432 a 1.051 milioni), che in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dallo 0,9 per cento al 2,51 per cento). Il che, comunque, conferma l'esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che a contribuire al lieve aumento delle entrate del Titolo ha contribuito il cap. 3240 – art. 3<sup>33</sup>, che, nonostante previsioni iniziali e definitive (1.000 milioni), nel 2004 ha invece fatto registrare un livello di accertato, di riscosso, di versamenti di competenza e di versamenti totali (2.839 milioni).

Al lieve aumento complessivo dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (+22,70 per cento, da 15.659 a 18.421 milioni), la categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (+17,52 per cento, da 2.564 a 3.013 milioni), e, in misura minore, seppur con valori più alti in termini relativi che in quelli assoluti, la categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (+45,72 per cento, da 304 a 443 milioni). Un consistente apporto negativo è, invece, venuto dalla categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (-22,44 per cento, da 7.861 a 6.098 milioni), soprattutto per quanto riguarda il riscosso (-28,22 per cento, da 5.050 a 3.625 milioni) ed il versato di competenza (-28,96 per cento, da 5.010 a 3.559 milioni), con il rilevante calo della quota di accertamenti riscossi (dal 64,24 per cento al 59,45 per cento). Per la categoria X, seppur su valori minimi, si registrano risultati differenziati: a fronte di un calo degli accertamenti (-4,11 per cento), si assiste ad un aumento sia delle riscossioni (+2,47 per cento) che dei versamenti di competenza (+2,50 per cento). In aumento anche la quota di accertamenti riscossi (dal 69,31 per cento al 74,06 per cento).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute risalite delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, ed il lieve aumento della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli le differenze anche per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono anche per il 2004 costituiti per il 98,67 per cento da resti da riscuotere e che, dopo il salto nel 2000 da 16.468 a 40.936 milioni e l'ulteriore lievitazione di oltre un quarto (a 51.460) nel 2001<sup>34</sup>, nel 2002 avevano fatto registrare una riduzione di poco superiore al 6 per cento, assestandosi su 48.306 milioni, prima del consistente nuovo aumento nel 2003 (60.555 milioni).

<sup>33</sup> Capitolo 3240 (UPB 6.2.6): somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito. Art. 3: eventuali somme derivanti dalla gestione del debito pubblico.

<sup>34</sup> Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 mld.



L'evoluzione avutasi in questi ultimi cinque anni va vista tenendo presenti tre circostanze. La prima è che l'aumento del 2000-2001 si può in buona parte spiegare con l'imputazione al Titolo II (e più precisamente alla categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi) degli importi relativi alle entrate sanzionatorie che fino al 1999 erano state contabilizzate fra le entrate tributarie. La seconda circostanza da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che, dopo gli anni 2001 e 2002, anche nel 2004 (con -17.819 milioni, l'importo massimo dell'ultimo quinquennio) hanno contribuito a ridimensionare la formazione dei residui di riscossione<sup>35</sup>. La terza circostanza è quella del ritorno dei residui sui più contenuti livelli del 2001-2002, per effetto, soprattutto, come si è visto, del da riscuotere, che è passato dai 59.750 del 2003 ai 51.893 milioni del 2004, un valore, questo, prossimo alla media annuale dell'ultimo quinquennio (50.489 milioni), in particolare concentrati nella categoria XI - Recuperi, rimborsi e contributi (per circa il 59 per cento con 30.584 milioni) e VII - Proventi di servizi pubblici minori (per il 27,4 per cento con 14.227 milioni).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, all'opposto dello scorso anno, si evidenzia un aumento, sia al lordo, sia al netto del da versare dell'anno precedente. La riscossione al lordo, infatti, è passata da 1.191 a 1.855 milioni; quella al netto da 432 a 1.051 milioni. La quota di residui netti riscossi è così salita dallo 0,9 per cento al 2,51 per cento, a fronte di una media annua dell'1,85 per cento dell'ultimo quadriennio. L'andamento della riscossione sui residui è in buona parte attribuibile anch'esso a quello della categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, il cui riscosso residui è aumentato da 550 a 1.184 milioni, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 166 a 780 milioni, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi è aumentata, passando dallo 0,58 per cento al 3,20 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato.

#### 2.4.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni), nel 2004, con un risultato di 10.992 milioni, si è interrotto, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e di versato di competenza - il trend alla crescita progressiva che aveva avuto inizio nel 2001 (7.528), proseguendo nel 2002 (9.881) e rafforzandosi nel 2003 (17.949 milioni). Per le entrate di questo Titolo, in ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), l'indice di riscossione è prossimo al 100 per cento e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Nel 2004, infatti, per riscosso e

<sup>35</sup> -15.150 milioni nel 2001 e -15.084 nel 2002.

versato di competenza si registrano importi (10.990 e 10.989 milioni) solo marginalmente inferiori a quello dell'accertato (pari, come si è visto, a 10.992 milioni).

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali, ad eccezione che per l'anno 2002, quando per la prima volta si è quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza e si sono notevolmente ridimensionati gli scostamenti fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali che definitive. Nel 2004, lo scostamento fra previsioni definitive e previsioni iniziali, pur non raggiungendo le dimensioni del 2001 (+203,51 per cento), è comunque risultato del 102,71 per cento. L'accertato, da parte sua, ha fatto registrare una differenza del +47,44 per cento rispetto alle previsioni iniziali (media annua dell'ultimo quinquennio: +148,63 per cento) e del -27,27 per cento rispetto alle previsioni definitive (+55,47 per cento la media annua dell'ultimo quinquennio).

Si tratta di differenze che si spiegano quasi per intero con l'andamento delle entrate della categoria XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni<sup>36</sup>, che fino al 1999 erano state inizialmente iscritte per lo più per memoria, laddove, proprio perché rappresentano l'esito di un'azione programmata ed organizzata dell'Amministrazione, avrebbero dovuto comportare la fissazione di precisi obiettivi ai quali ex post commisurare i risultati conseguiti. Previsioni, sia iniziali che finali, per circa 2.000 milioni sono state formulate nel 2000 (a fronte di accertamenti per 5.417 milioni). Nel 2001, con accertamenti per 6.427 milioni, le previsioni iniziali sono state le stesse dell'anno precedente (1.299 milioni) e quelle definitive sono salite a 5.646 milioni. Nel 2002 sono state portate a dimensioni più realistiche anche le previsioni iniziali (5.431 milioni), mentre le previsioni definitive sono risultate leggermente più elevate (5.615 milioni). Questa evoluzione, che poteva essere indicativa della presa di coscienza da parte dei gestori di queste entrate dell'importanza di porsi meditati obiettivi di bilancio con i quali poter poi raffrontare i risultati conseguiti, ha subito un'inversione nel 2003, quando si sono rilevati accertamenti pari a 17.022 milioni, circa il quadruplo delle previsioni iniziali (4.392 milioni) e 2,5 volte superiori a quelle definitive (6.641).

Nel 2004 le previsioni iniziali (6.559 milioni) sono state comprensibilmente allineate con quelle definitive del 2003 (6.641), ma si sono più che raddoppiate in sede definitiva (14.116 milioni), finendo, però, con il risultare fortemente sopravvalutate rispetto all'accertato ed al

---

<sup>36</sup> Delle altre due categorie che concorrono a formare il Titolo III, la XIV – Ammortamento di beni patrimoniali ha fatto registrare accertamenti, riscossioni e versamenti di competenza pari fra di loro ed a quelli del 2003 (163 milioni), mentre la cat. XV – Rimborsi di anticipazioni di crediti vari del Tesoro fa registrare anch'essa importi di entrata (165 milioni) sostanzialmente uguali per le tre voci di bilancio e pari a quelli della cat. XIV, ma con un notevole calo rispetto al 2003, quando l'accertato era stato pari a 764 milioni (757 per riscosso e versato di competenza).

riscosso di competenza (10.664 milioni) e conseguentemente al versato di competenza (10.663 milioni).

### **3. Gestione della spesa.**

#### *3.1 Verifica della attendibilità e affidabilità dei dati. Nuova iniziativa della Corte.*

3.1.1 La Corte da alcuni anni – in linea anche con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo – focalizza la sua attenzione sulla attendibilità e sulla affidabilità dei dati di spesa (e dell'entrata) esposti nel rendiconto.

Quest'anno, sulla base dello specifico programma di lavoro predisposto dalle Sezioni riunite, ha eseguito – oltre alla ormai consolidata attività di auditing finanziario contabile su scala generale – anche una serie di accertamenti diretti sulla regolarità della gestione di specifiche aree operative. I due livelli di riscontro sono fra loro complementari e su di essi si riferisce, sinteticamente, in questa sede.

I risultati dell'esame puntuale effettuato sono riportati nelle analisi relative ai singoli Ministeri.

3.1.2 Temi generali riguardanti i limiti di significatività, sotto molteplici aspetti, del bilancio dello Stato, sono stati affrontati nel capitolo 1 ed anche nel paragrafo 1 del presente capitolo.

Si sottolineano qui ulteriori specifici profili che caratterizzano da tempo impostazione e gestione delle poste di spesa.

E' da notare, innanzitutto, che le partite regolatorie, che evidenziano la crisi dell'annualità del bilancio, si stanno progressivamente trasformando in una componente di spesa quasi strutturale. Il fenomeno è alimentato da una pluralità di cause e di strumenti: legge finanziaria (fondo globale); specifiche norme di legge; effetti della disciplina sulla cancellazione dei residui passivi; parziale connessione con le c.d. eccedenze di spesa.

La crescente emersione di tali partite – in parte legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria, con conseguenti effetti distorsivi sulla reale rappresentatività dei precedenti conti annuali – pur orientata a condivisibili ragioni di trasparenza, finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto delle risultanze dei diversi esercizi finanziari.

D'altra parte, le regolazioni sono normalmente oggetto in corso d'anno di numerose variazioni che fanno venir meno la simmetria fra previsioni e consuntivo ed introducono ulteriori elementi di complessità nella valutazione delle vicende gestorie.

Come si è accennato, l'incremento in corso di esercizio del peso delle regolazioni contabili sul versante della spesa desta interrogativi e pone problemi di compatibilità con il livello del saldo netto da finanziare stabilito in sede di legge finanziaria e, in generale, con il rispetto degli equilibri di bilancio.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dai capitoli fondo, il cui proliferare è collegato ad una specifica tendenza legislativa, ma è in parte riconducibile ai criteri di impostazione del bilancio.

Ciò, da un lato, pregiudica la corrispondenza fra bilancio di previsione e consuntivo (nel caso di alimentazione di capitoli collegati al fondo) e, dall'altro, può alterare — per l'eterogeneità degli interventi — la significatività dei dati esposti nel rendiconto.

La pronunciata tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio, innescata dalla riforma del 1997 e dalle più recenti leggi finanziarie, si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni. Si tratta di una operazione di per sé condivisibile, ma che merita una attenta ponderazione sotto il profilo della corretta dotazione iniziale delle risorse e dell'incidenza sull'operatività delle Amministrazioni; in tale contesto assumono crescente e problematica rilevanza le modulazioni effettuate con atti amministrativi.

Il trend è legato anche alla istituzione — pressoché generalizzata — del fondo unico per gli investimenti e del fondo per i consumi intermedi, che hanno ulteriormente ampliato l'area delle variazioni previsionali. Il risultato è quello di una ormai accentuata precarietà dell'impostazione iniziale di bilancio.

3.1.3 Permane un'area di capitoli promiscui che mal si concilia con i principi di trasparenza e leggibilità dei dati. Resta l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal DPR n. 367 del 1994, ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio annuale.

Nella tavola allegata si dà conto del grande numero di capitoli — distinti per Amministrazione — su cui si verificano i più significativi fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Alcuni di tali fenomeni, come le eccedenze di spesa, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio.

In particolare, molteplici sono le cause all'origine delle eccedenze di spesa — in via di massima incompatibili con un bilancio strutturato su unità previsionali di base — che emergono

nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa). Tale fenomeno dovrebbe essere riassorbito allorché sarà pienamente operativo il sistema informatizzato dei pagamenti pubblici<sup>37</sup>.

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali la prassi dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in buona parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata. Tale fenomeno va rigorosamente delimitato e ricondotto nell'ambito dei principi generali desumibili dall'ordinamento contabile.

Deve essere, altresì, attentamente valutato il problema della sopravvivenza delle contabilità speciali che riducono la visibilità degli andamenti gestionali. Non si registrano concrete iniziative per la loro riconduzione nelle ordinarie procedure di bilancio. E' per contro da sottolineare, per i positivi effetti sulla trasparenza del bilancio, la progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio non aventi le caratteristiche di fondi di rotazione.

In attesa che — superata la fase transitoria — la specifica più rigorosa normativa diventi effettivamente operante, nel 2004 si registra una crescita dei residui di stanziamento, nonostante il taglio disposto con la manovra correttiva<sup>38</sup>.

3.1.4 Già per il triennio 2001/2003 la Corte ha evidenziato le anomalie più rilevanti del consuntivo di spesa, riscontrate attraverso l'auditing finanziario-contabile, condotto in relazione al quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

Tale metodologia è stata confermata anche sul rendiconto 2004; ai risultati di tale esame si è precedentemente accennato. Resta confermata la centralità, ai fini della parificazione, del controllo effettuato sui decreti di accertamento residui (DAR), mentre le somme "definite" con atti registrati dalla Corte forniscono ulteriori utili elementi in ordine alla dichiarazione di affidabilità del conto del bilancio in termini di competenza.

E' da aggiungere, peraltro, che il bilancio dello Stato costituisce l'area gestionale meglio presidiata, dove i rischi di debordo sono più contenuti ed oggi anche tendenzialmente neutralizzati dai meccanismi del decreto taglia-spese.

---

<sup>37</sup> Con esso s'incrocia il sistema di contabilità gestionale finanziaria (Sicoge) predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, che offre un forte contributo all'automazione dei processi contabili interni ed alla razionalizzazione delle relative procedure.

Il combinato utilizzo dei due sistemi tende a semplificare l'iter delle procedure di spesa, a ridurre i documenti cartacei e a comprimere i costi burocratici.

Una ristretta minoranza di Amministrazioni — per una serie di non perspicue motivazioni — è ancora riluttante ad aderire all'iniziativa o, quanto meno, sta ancora prendendo tempo. E' necessario che al più presto tutti i Ministeri partecipino al progetto.

<sup>38</sup> E' da rilevare, peraltro, che non si è proceduto alla riduzione dei residui di stanziamento attraverso l'annuale direttiva del Presidente del Consiglio.

Il fenomeno delle c.d. eccedenze di spesa – che da tale decreto scaturisce – se, da un lato, s’innesta in un processo di maggiore salvaguardia delle esigenze di trasparenza e di tenuta dei conti – grazie alle specifiche misure di copertura adottate in sede di legge finanziaria – rappresenta, dall’altro, la spia di una sofferenza del principio di annualità del bilancio.

Lo slittamento degli oneri da un esercizio a quelli successivi pone così interrogativi in ordine alla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto.

Per dare un più sicuro ancoraggio alle proprie analisi, quest’anno la Corte ha sperimentalmente utilizzato un nuovo schema operativo. Nel novero delle contabilità dei diversi Ministeri si è proceduto alla individuazione, a scandaglio, di elementi sintomatici in grado di evidenziare aree esposte a maggior rischio di anomalie.

Sulla base di questa prima valutazione, sono stati svolti, attraverso approcci in parte legati alla specificità del contesto istituzionale, accertamenti mirati alla verifica di eventuali irregolarità, suscettibili di inficiare l’attendibilità dei dati indicati nel rendiconto.

L’iniziativa ha riguardato il complesso degli apparati centrali dei Ministeri ed è stata condotta sulla base di una molteplicità di criteri (quali la specificità dei compiti svolti dall’Amministrazione; la particolarità delle procedure di spesa; la individuazione di aree gestionali critiche; la scelta di un campione rappresentativo).

In linea di massima – nei limiti degli accertamenti compiuti – non sono emersi elementi di significativo rilievo, tali da incidere sull’attendibilità dei consuntivi.

L’operazione – che si è giovata della leale e qualificata collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio – ha sicuramente prodotto, in questa fase sperimentale, effetti positivi nell’ottica, soprattutto, di una accresciuta attenzione delle singole Amministrazioni sulle problematiche oggetto dell’indagine.

La Corte si propone di estendere progressivamente tale metodologia ad una area sempre più vasta di attività gestionali, anche al fine di contribuire ad un recupero di credibilità dei conti pubblici.

### *3.2 Le tendenze di medio e breve periodo.*

#### *3.2.1 L’evoluzione della spesa statale nell’ultimo quinquennio.*

Negli ultimi anni si sono predisposte ripetute manovre di contenimento della spesa. Per valutare l’effettiva corrispondenza dei risultati raggiunti con il traguardo programmatico e normativo, si ritiene di verificare il percorso compiuto rispetto all’anno base costituito dal 2000,

in cui si è dato avvio al nuovo schema di classificazione della spesa, in conformità ai criteri stabiliti dal SEC'95, che ha inciso sulla ripartizione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

La spesa complessiva, nettamente influenzata dalle alterne oscillazioni del rimborso delle passività finanziarie, segna una sostanziale stabilità in termini di incidenza sul PIL (43,1 e 42,5 per cento), giovandosi del forte e programmato calo nel 2004 degli oneri del titolo III.

In diminuzione risulta il peso della spesa finale (dal 31,8 al 30,5 per cento la competenza; dal 30,6 al 30 per cento la cassa), per il combinato effetto di un consistente calo degli interessi (1,8 per cento in rapporto al PIL sugli impegni e 1,6 per cento sulla cassa) e di un lieve arretramento della spesa di competenza in conto capitale. Tale comparto si mostra stabile peraltro sul lato dei pagamenti.

L'elemento di fondo è costituito dalla manifestata incomprimibilità della spesa corrente al netto degli interessi che – pur frenata nel 2004 dallo slittamento del rinnovo dei contratti del pubblico impiego e dalla manovra correttiva di metà anno – cresce di circa un punto di PIL rispetto al 2000.

La spesa corrente comprensiva degli interessi scende di un punto percentuale sulla competenza (dal 28 al 27 per cento) e di otto decimi di punto sulla cassa.

### 3.2.2 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Le regole di variazione della spesa assunte per il bilancio di competenza dello Stato con la nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007 prevedevano in termini di incidenza sul PIL (al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA):

- la flessione di un punto percentuale delle spese finali (dal 32,2 al 31,2 per cento),
- la moderata espansione delle spese correnti al netto degli interessi (dal 22,3 al 22,5 per cento);
- un ulteriore calo degli oneri per interessi (dal 5,9 al 5,5 per cento);
- un sensibile decremento (dal 4 al 3,5 per cento) della spesa capitale, in parte esclusa dal bilancio dello Stato e spostata su canali paralleli.

I risultati gestionali risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (30,5 per cento in rapporto al PIL) restano sette decimi di punto al di sotto del valore programmato. L'incidenza della spesa per interessi si ferma al 4,5 per cento, ma i relativi oneri risultano sottostimati di circa mezzo punto percentuale, per la mancata contabilizzazione in bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi. La quota della spesa corrente al netto degli interessi corrisponde alle indicazioni programmatiche (22,5 per

cento). Tale dato sconta, fra l'altro, gli effetti del mancato rinnovo dei contratti del pubblico impiego e degli effetti delle misure restrittive adottate in corso d'anno.

Rispetto alle previsioni più elevato è il peso del conto capitale (3,5 per cento), che pure risente del calo degli investimenti finanziari.

### *3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.*

Nonostante i tagli di metà anno e una impostazione tendenzialmente restrittiva del provvedimento di assestamento, a livello complessivo la fluttuazione previsionale di competenza (+53.028 milioni) si situa intorno ai valori del 2003 ed è legata, in gran parte, alla dinamica del titolo III “rimborso delle passività finanziarie (+33.443 contro +32.600 milioni).

Il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali è inferiore di poco a quello del 2003 in termini di spesa finale (+19.585 milioni).

Per circa il 72 per cento la variazione è riconducibile alla spesa corrente (+14.078 milioni, a fronte dei 12.924 milioni dell'anno precedente). Lo sviluppo previsionale del comparto – in parte naturalmente compensato dalla riduzione della categoria XII in cui sono allocati fondi da ripartire (-6.909 milioni) – è sospinto, soprattutto, da “trasferimenti” e “poste correttive” (+17.806 milioni). Crescono, inoltre, le dotazioni per “redditi da lavoro dipendente” (+1.160 milioni) e quella della stessa categoria II “consumi intermedi” (+1.454 milioni), particolarmente interessata alla manovra correttiva, che si giova di una inconsueta riclassificazione in corso d'anno di poste inizialmente altrove allocate.

Meno ampia, rispetto all'anno precedente, risulta l'oscillazione delle previsioni del conto capitale (+5.507 contro +7.736 milioni).

L'evoluzione maggiore riguarda il complesso dei trasferimenti (+4.245 milioni), che pur sconta la normale riduzione degli stanziamenti della categoria 26 (-3.507 milioni), relativa agli “altri trasferimenti in conto capitale”.

Un consistente scostamento (+1.422 milioni) emerge anche per le “acquisizioni di attività finanziarie”, mentre, per effetto delle correzioni recate dal decreto 168, diminuisce la disponibilità degli “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni” (-161 milioni).

In controtendenza rispetto agli anni precedenti, le autorizzazioni complessive di cassa mostrano un differenziale meno ampio (+52.284 milioni) rispetto al versante della competenza ed anche inferiore al livello segnato nel 2003 (+58.694 milioni).

Nella sostanziale invarianza della fluttuazione del “rimborso delle passività finanziarie” (+33.725 milioni), l'evoluzione è legata all'ulteriore decremento delle variazioni della spesa



finale (+18.559 contro i 25.767 milioni dell'anno precedente) in prevalenza alimentate dalla spesa corrente (+11.081 milioni).

L'obiettivo del riavvicinamento tra competenza e cassa resta ancora lontano, anche se nelle previsioni per operazioni finali di bilancio, il divario fra autorizzazioni di cassa e dotazioni di competenza scende al di sotto dei 20.000 milioni.

Sul versante della cassa, contrariamente all'anno precedente, l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato dalla spesa corrente (+11.081 milioni), che pur sconta il naturale calo della categoria 12 per 16.353 milioni. L'evoluzione è in larga parte legata ai "trasferimenti" (+10.906 milioni) e alle "poste correttive e compensative" (+11.725 milioni). S'incrementano le previsioni per "redditi da lavoro dipendente" (+2.330 milioni) ed anche quelle per "consumi intermedi" (2.171 milioni), direttamente toccati dalla manovra correttiva, mentre si flettono sia pure di poco (-303 milioni) le autorizzazioni per "interessi passivi e redditi da capitale".

L'incremento delle previsioni relative al conto capitale risulta più che dimezzato rispetto all'anno precedente (7.478 contro 15.816 milioni).

Esso è dovuto prevalentemente al complesso dei trasferimenti (+4.964 milioni, al netto della fisiologica riduzione della categoria 26) e alle "acquisizioni di attività finanziarie" (+2.128 milioni).

La restante quota di sviluppo previsionale è riconducibile agli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (+386 milioni).

In termini di operazioni finali di bilancio, la forbice tra previsioni di competenza ed autorizzazioni di cassa risulta nel 2004 – contrariamente agli anni passati – meno larga nella versione definitiva rispetto a quella iniziale.

Nonostante il taglio degli stanziamenti effettuato con la manovra correttiva, le previsioni definitive (di competenza e di cassa) di parte corrente registrano, rispettivamente, un incremento del 4,8 e del 4,3 per cento rispetto al 2003, mentre le previsioni finali (di competenza e di cassa) del conto capitale accusano una flessione netta (-21 e -24,8 per cento) sull'anno precedente.

Sostanzialmente stabile risulta il quadro previsionale definitivo della spesa finale (+1,4 per cento sulla competenza e -0,1 per cento sulla cassa).

Le previsioni originarie per le spese finali segnavano nel 2004 un incremento più riflessivo di quelle del precedente biennio in termini sia di competenza (+1,5) sia di cassa (+1,4 per cento). Il dato previsionale delle spese correnti si commisurava ad una evoluzione del 4,6 per la competenza e del 4,1 per la cassa. Per il conto capitale, invece, il taglio iniziale delle

previsioni era pari rispettivamente al 20,6 e al 17,4 per cento e faceva seguito alla contrazione dell'anno precedente (-5,2 e -2,1 per cento).

Le dotazioni di cassa si giovano, fra l'altro, delle integrazioni a valere sull'apposito fondo di riserva. L'utilizzo del fondo, dotato di 10.000 milioni, è stato nettamente superiore all'esercizio precedente (dall'81,5 al 92,5 per cento). Nella tavola 3.1 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo stesso per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 3.2 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo a partire dal 1997, e cioè dall'anno della sua istituzione. Il 72,3 per cento del fondo di riserva è servito ad integrare le autorizzazioni di cassa per i trasferimenti (in prevalenza, contrariamente all'anno precedente, di quelli di parte corrente). La restante quota è stata assorbita, soprattutto, dalle "acquisizioni di attività finanziarie" e dai "consumi intermedi", questi ultimi contemporaneamente oggetto di rigorose misure restrittive.

Il 70,1 per cento delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è legato, in buona misura, alle competenze nel settore dei trasferimenti.

Il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente aveva ricevuto maggiori disponibilità rispetto al 2003 (509 milioni a fronte di 448).

Con la manovra correttiva il fondo ha registrato un taglio di 180 milioni, mentre di altri 14 milioni è stato ridotto in connessione a minori riassegnazioni di entrata. La dotazione è stata così rideterminata nella misura di 315 milioni ed è stata pressoché integralmente utilizzata (tavola 3.3). Il 63,1 per cento delle somme è stato impiegato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche.

### *3.4 Sintesi della gestione<sup>39</sup>.*

3.4.1 Anche i dati esposti nel consuntivo 2004 includono – come si è in precedenza sottolineato – regolazioni contabili e debitorie legate a particolari procedure di contabilizzazione, che in buona misura riguardano partite di entrata e di spesa<sup>40</sup>.

Si tratta ancora una volta di somme cospicue che sul piano della spesa complessiva si commisurano a 57.574 e a 50.065 milioni, a fronte di 44.592 e 50.488 milioni cifrati nel 2003.

<sup>39</sup> Nella successiva illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

<sup>40</sup> Sulla base dei dati comunicati al Sistema informativo integrato RGS-Corte dei conti le regolazioni contabili e debitorie ammontano, come viene indicato nel testo, per la spesa finale a 35.423 milioni sulla competenza e a 35.415 sulla cassa. Tali dati sono peraltro disallineati da quelli esposti nello specifico e informale prospetto allegato al rendiconto, in cui sono quantificati rispettivamente in 35.802 e 36.267 milioni. Lo scostamento risulta, in termini percentuali, pari all'1 per cento per gli impegni e al 2,4 per cento per i pagamenti. Ciò ripropone l'esigenza di una distinta evidenza (a livello di capitolo o, quantomeno, di articolo) delle poste meramente contabili. In questa sede, per assicurare un confronto omogeneo col precedente esercizio, vengono utilizzati i dati desunti dal sistema informativo.

Sulla spesa complessiva incidono le somme relative al Fondo ammortamento titoli di Stato – in precedenza inserite nel titolo II e dal 2000 ricomprese nel titolo III – che mostrano una impennata (passando da 5.110 e 5.194 milioni a 22.150 e 14.650 milioni).

Venute meno nel 2004 le cartolarizzazioni (pari nel precedente esercizio a 6.596 milioni per competenza e cassa), le partite regolatorie relative alla spesa finale (35.423 e 35.415 milioni) si collocano al di sotto di quelle emerse nel 2003 (39.482 e 37.085 milioni). Le sistemazioni contabili riguardano pressoché esclusivamente la parte corrente (35.322 e 35.314 milioni), mentre il conto capitale è interessato dal fenomeno nella misura di 101 milioni per competenza e cassa. Sulla spesa corrente – al di là di una quota riguardante i consumi intermedi (823 e 437 milioni) – l'area delle regolazioni investe le “poste correttive e compensative” (30.117 e 30.495 milioni) nonché i “trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” (4.382 milioni per competenza e cassa) e cioè le aree in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria. Sul conto capitale 75 milioni riguardano i “contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche” e 26 milioni i “trasferimenti all'estero”.

Per una migliore visibilità degli esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio<sup>41</sup>.

La spesa finale, gravata da un minor carico di interessi, risulta stazionaria in termini di impegni (412.501 milioni) ed in flessione (-1,2 per cento) sul piano dei pagamenti (405.705 milioni).

Per lo stesso motivo la spesa corrente cresce poco sulla competenza (365.239 milioni e +1,4 per cento) ed è pressoché stabile sulla cassa (361.830 milioni).

Per effetto anche della fuoriuscita dal bilancio di taluni investimenti, la spesa in conto capitale segna un sensibile regresso sia sul lato degli impegni (47.263 milioni; -8,7 per cento) sia sul versante dei pagamenti (43.875 milioni; -10,9 per cento).

La spesa corrente al netto degli interessi (304.274 e 300.909 milioni) evidenzia, per contro, indici incrementali del 5,3 e del 3,8 per cento.

Si è ridotto, infatti, di oltre 10.000 milioni il peso degli interessi (60.964 e 60.921 milioni) in relazione da un lato, alla contrazione dell'onere per interessi sui titoli del debito pubblico, ma dall'altro, alla mancata imputazione al bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi, a causa della ritardata istituzione del relativo capitolo.

All'interno del comparto corrente una modesta evoluzione (+2,6 per cento) registrano gli impegni (79.486 milioni) per “redditi da lavoro dipendente”, mentre i corrispondenti pagamenti

---

<sup>41</sup> Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 3.4, in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle partite contabili e debitorie.

(77.095 milioni) segnano una flessione dello 0,5 per cento rispetto al consuntivo 2003, gravato peraltro dal carico di arretrati e di ritenute pregresse.

Alla base di tale contenuta evoluzione c'è, soprattutto, il mancato rinnovo dei contratti di lavoro. D'altra parte, i consumi intermedi, colpiti da specifiche misure restrittive, segnalano peraltro un riflessivo incremento degli impegni (13.769 milioni; +0,6 per cento) e un calo dei pagamenti (13.342 milioni; -3 per cento) inferiore alle attese. L'unica voce dinamica è rappresentata dai trasferimenti (174.533 e 172.573 milioni; +5,3 e +12 per cento), in gran parte destinati alle pubbliche Amministrazioni.

Il netto calo del conto capitale è riferibile in misura diretta alla contrazione dei trasferimenti, scesi a livello di 35.656 e 32.402.

Incisi dalla manovra correttiva di metà anno accusano una flessione (-1,7 e -2,3 per cento) gli investimenti diretti (5.659 e 5.688 milioni). Cedono anche gli investimenti finanziari (6.049 e 5.886 milioni; -15 e -13,5 per cento), per effetto di minori apporti al capitale sociale delle Ferrovie dello Stato e dell'ANAS.

La spesa complessiva, infine, fa segnare una drastica riduzione, dovuta al minor rimborso delle passività finanziarie, e arretra sul livello di 583.279 e 574.797 milioni.

3.4.2 La flessione dei pagamenti si ripercuote, evidentemente, sull'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per tutti i macroaggregati di bilancio. Il relativo indice scende di oltre tre punti percentuali (dal 94,6 al 91,4 per cento) con riguardo alla parte corrente ed ancor di più sul conto capitale (dall'81,7 al 77,1 per cento), mentre di tre punti diminuisce sulla spesa finale (dal 92,7 all'89,7 per cento).

Parimenti si abbassa il coefficiente di smaltimento degli stanziamenti di competenza.

La caduta è rilevante per il conto capitale (dal 62,4 al 52,3 per cento); la perdita della parte corrente si commisura ad un punto percentuale (dall'89,2 all'88,2 per cento) e si mostra pressoché analoga per la spesa finale (dall'85,6 all'84,5 per cento).

Arretra anche il tasso di smaltimento dei residui (dal 60,7 al 54,4 per cento la parte corrente; dal 31,4 al 26 per cento il conto capitale; dal 43,9 al 36,7 per cento la spesa finale).

La diminuita incidenza dei pagamenti sia sugli stanziamenti di competenza sia sulla consistenza dei residui si riflette sull'utilizzo della massa spendibile relativa ai principali aggregati di spesa.

Il rapporto scende dall'85,7 all'85 per cento per la parte corrente; in misura più netta (dal 45,5 al 36,9 per cento) per il conto capitale; dal 76,5 al 75,2 per cento per la spesa finale.

3.4.3 Al calo degli indici gestionali dei pagamenti si affianca un maggior volume di economie sugli stanziamenti di competenza (da 14.464 a 24.487 milioni).

Ciò si è tradotto in un aumento dei residui passivi complessivi, saliti da 114.559 a 121.294 milioni. L'incremento, peraltro, è dovuto ai resti formati sul titolo III "rimborso delle passività finanziarie", passati da 364 a 9.266 milioni e riguardanti per 7.500 milioni residui di stanziamento su somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato.

Il volume dei residui passivi per operazioni finali di bilancio (tavola 3.6) scende, infatti, da 114.559 a 112.028 milioni, per effetto della loro ulteriore flessione registrata nella parte corrente (da 43.009 a 39.497 milioni). Una lieve risalita mostrano i residui del conto capitale (da 71.460 a 72.531 milioni).

L'88,3 per cento dei residui passivi accumulati sulla spesa finale è costituito dai residui propri (98.913 milioni), mentre, nonostante il taglio effettuato con la manovra correttiva, aumenta la quota (11,7 per cento) dei residui di stanziamento, che risalgono da 9.483 a 13.115 milioni.

### *3.5 Analisi economica.*

#### *3.5.1 Il comparto dei trasferimenti.*

Nel 2004 si è arrestata la tendenza alla progressiva crescita dell'area dei trasferimenti che, per la prima volta negli ultimi anni, mostrano una contrazione sia degli impegni (214.750 milioni; -1,1 per cento) sia dei pagamenti (209.357 milioni; -5 per cento). L'evoluzione è riconducibile al netto calo dei trasferimenti in conto capitale sulla competenza (35.656 milioni; -24,4 per cento) e sulla cassa (32.402 milioni; -34,3 per cento), non pienamente compensato dal persistente incremento della parte corrente (178.914 e 176.955 milioni; +5,3 e +3,4 per cento).

Si tratta, comunque di un settore che ha registrato una forte ricomposizione interna della spesa legata alla ristrutturazione degli apparati ministeriali, all'attuazione del federalismo amministrativo e al parziale avvio del federalismo fiscale; ricomposizione che peraltro non ha sostanzialmente inciso sul livello della spesa.

L'andamento dei pagamenti verso il comparto delle Amministrazioni pubbliche — che costituiscono la quota largamente maggioritaria dei trasferimenti — conferma la scarsa significatività dei dati di bilancio, a causa dei profili di interdipendenza con la gestione di tesoreria e del legame con la variazione delle giacenze sui conti intestati ai singoli Enti.

Complessivamente l'incidenza dei trasferimenti sulla spesa finale è pressoché stabile in termini di impegni (48 per cento), mentre accusa una flessione (dal 48,3 al 47,5 per cento) sul lato dei pagamenti.

Ne discende un arretramento in rapporto al PIL con riguardo sia agli impegni (dal 16,7 al 15,9 per cento) sia, soprattutto, ai pagamenti (dal 16,9 al 15,5 per cento):

3.5.5.1 Cresce ancora l'incidenza (87,2 e 88,7 per cento) dei "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" sul totale dell'area. Tale aggregato espone indici incrementali per competenza (187.197 milioni; +4,7 per cento) e per cassa (185.796 milioni; +2,4 per cento). Lo sviluppo degli oneri è legato alla parte corrente (168.059 e 166.385 milioni; +5,3 e +3,1 per cento), mentre il conto capitale (19.139 e 19.411 milioni) risulta rispettivamente in calo nella misura di 0,7 e di 2,8 per cento.

Nettamente maggioritaria resta ancora la quota dei trasferimenti alle Amministrazioni locali (100.244 e 99.058 milioni).

Al loro interno si rafforza la spesa per le Regioni (da 68.596 a 73.756 e da 72.270 a 73.209 milioni), alimentata principalmente dai flussi di parte corrente (che passano da 62.537 a 67.579 e da 64.861 a 66.953 milioni). L'incremento è determinato dalle risorse per la spesa sanitaria, che si giovano della più elevata compartecipazione all'IVA (35.362 e 34.492 milioni) e degli apporti al Fondo sanitario nazionale (6.320 e 6.396 milioni). Crescono pure le regolazioni contabili delle entrate erariali con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 7.312 a 8.364 milioni). Abbastanza stabili risultano le somme destinate alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (11.744 e 11.957 milioni). Figurano nell'aggregato anche assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (2.097 e 2.085 milioni), il rimborso della spesa sanitaria relativa all'anno 1990 (419 milioni), gli oneri legati ai disavanzi pregressi delle aziende di trasporto regionale (478 e 553 milioni) e l'apporto al Fondo per il sostegno alle locazioni (441 e 446 milioni).

I corrispondenti flussi in conto capitale segnano una moderata dinamica degli impegni (6.177 milioni; +1,9 per cento) e una accentuata flessione dei pagamenti (6.256 milioni; -15,6 per cento). Vi sono inclusi, fra l'altro, il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.812 e 1.805 milioni), nonché interventi per l'edilizia sanitaria (670 e 535 milioni).

Una sostanziale stazionarietà registrano i trasferimenti di competenza a Comuni e Province (18.082 milioni), mentre i rispettivi pagamenti (16.998 milioni) mostrano un ulteriore arretramento del 4,2 per cento. L'andamento è influenzato dalla parte corrente (14.370 e 13.496 milioni; +5 per cento e -5,8 per cento). Al suo interno le risorse maggiori sono quelle a vario titolo destinate al finanziamento dei bilanci degli Enti locali (12.705 e 12.024 milioni), il cui

complessivo ammontare è dovuto al livello dei fondi tradizionali (6.410 e 5.776 milioni) e alla compartecipazione all'IRPEF (6.295 e 6.248 milioni).

Sono inclusi nell'aggregato anche contributi ai comuni per uffici giudiziari (227 e 213 milioni) e assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (129 e 125 milioni). In ulteriore declino risultano i trasferimenti in conto capitale (3.712 e 3.502 milioni) che ricomprendono, fra l'altro, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (1.716 e 1.488 milioni) ed il Fondo per il federalismo amministrativo (424 e 473 milioni). Sostanzialmente stazionari risultano i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali; ricreativi e culturali" (7.945 e 8.373 milioni), la cui quota prevalente è assorbita dalla parte corrente (7.435 e 7.859 milioni; +3,2 e -0,1 per cento), destinata principalmente al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (6.552 e 6.907 milioni). Una battuta d'arresto segnano, invece, i rispettivi trasferimenti di conto capitale (509 e 514 milioni), che ricomprendono, fra l'altro, assegnazioni al Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche, nonché contributi per l'ammortamento di mutui contratti per la realizzazione di interventi di edilizia universitaria (per un totale di 272 e 191 milioni).

Non si ferma la crescita dei trasferimenti agli Enti di previdenza ed assistenza sociale (71.448 e 70.640 milioni; +3,7 e +4,9 per cento), sostenuta dall'andamento della parte corrente (69.963 e 69.075 milioni; +3,9 e +5,3 per cento). Il 95,8 e il 96,7 per cento dei fondi di parte corrente risultano assegnati all'INPS (66.998 e 66.763 milioni) e in buona misura sono costituiti dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (14.054 milioni), nonché al pagamento delle pensioni di invalidità (11.645 milioni di impegni e pagamenti).

Altri importi significativi riguardano il complesso degli interventi per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione ed importo aggiuntivo sulle pensioni dei soggetti disagiati (per un totale di 5.489 e 5.536 milioni). Gli oneri derivanti da pensionamenti anticipati ammontano a 2.098 milioni). Oltre 4.800 milioni si riferiscono alla partecipazione dello Stato per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni. Le anticipazioni di bilancio all'INPS corrispondono a 1.000 milioni. I trasferimenti per il Fondo pensioni delle Ferrovie sono pari a 3.897 milioni, mentre la confluenza dell'INPDAl nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti ha comportato un finanziamento di 1.055 milioni. L'INPDAP beneficia di 1.085 milioni in termini di impegni e di 925 milioni di pagamenti. Risultano assegnati a vario titolo, all'INAIL fondi per 264,7 e 206 milioni. Sul versante del conto capitale i trasferimenti (1.485 e 1.564 milioni) hanno come unico destinatario l'INPS e concernono i trasferimenti al Fondo per l'occupazione.

Una ripresa espongono i trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (15.494 e 16.097 milioni; +3,1 e +6,9 per cento). Al loro interno la parte corrente risulta sostanzialmente stabile in termini di impegni (8.465 milioni) e più dinamica sul lato dei pagamenti (8.695 milioni; +2,8 per cento).

La voce più importante è rappresentata dagli “organi costituzionali”(7.072 e 7.389 milioni) che presentano un ulteriore sensibile tasso evolutivo (+7,5 e +12,8 per cento). Tale aggregato ricomprende – oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (1.552 milioni) – anche gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali (per un complessivo importo di 4.827 e 5.135 milioni).

La restante quota è ripartita fra “Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica” (775 e 665 milioni), che accusa un calo del 35,8 e del 44,2 per cento; “Enti di ricerca”, (467 milioni) in ulteriore flessione dell’11,5 e del 21,1 per cento, ed “Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (170 e 174 milioni). L’evoluzione del comparto è dovuta al conto capitale (7.040 e 7.402 milioni; +6,8 e +12,2 per cento).

Al suo interno in forte risalita si mostra (+7,1 e +13 per cento) l’aggregato maggioritario “Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica (4.730 e 4.984 milioni). Vi sono inclusi trasferimenti al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (4.146 milioni) ed al Fondo di rotazione per la formazione professionale (325 e 323 milioni). Dopo il calo del precedente esercizio tornano a crescere i flussi per gli Enti di ricerca (2.042 e 2.126 milioni; +8,1 e +10,5 per cento).

Si ribalta l’andamento gestionale della voce di minor consistenza finanziaria “Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali” che espone un calo degli impegni (258 milioni; -7,3 per cento) e una ripresa dei pagamenti (292 milioni; +11 per cento).

3.5.1.2 Dopo il valore minimo segnato nell’anno precedente, espongono una rimonta (+11,9 e +17,4 per cento) “i trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private” (4.218 e 4.356 milioni).

Tale andamento è spinto dalla parte corrente (4.102 e 4.189 milioni), che presenta indici incrementali superiori a quelli medi del comparto (+16,8 e +18,4 per cento).

All’interno della voce “famiglie” risultano oneri per pensioni di guerra ed assegni vitalizi (1.266 milioni), indennizzi e risarcimenti per danni trasfusionali (306 e 390 milioni), nonché le spese per detenuti (400 e 399 milioni).



Nell'ambito delle risorse indirizzate alle istituzioni sociali private si registrano assegnazioni per 964 milioni alla CEI, 314 e 338 milioni agli Istituti di patronato ed assistenza sociale, 156 milioni ai partiti politici.

Indici negativi risultano, invece, per il conto capitale (-55,4 e -2 per cento), che in ragione della ridotta consistenza finanziaria (115 e 167 milioni) poco incide sul profilo gestionale complessivo. La maggior parte degli oneri (61 e 106 milioni) si riferisce a contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.5.1.3 Riprende la discesa — temporaneamente interrotta nel precedente esercizio — dei “trasferimenti alle imprese” (16.953 e 14.942 milioni; -9,1 e -19,6 per cento). La riduzione è dovuta essenzialmente al profilo negativo (-12,9 e -27,8 per cento) del conto capitale (11.705 e 10.060 milioni).

I trasferimenti alle imprese private (10.505 e 8.710 milioni) denunciano un netto calo (-15,8 e -32,5 per cento), mentre i trasferimenti alle imprese pubbliche, di dimensioni assai inferiori, sono in risalita (1.197 e 1.350 milioni; +24,9 e +31,1 per cento), recuperando la flessione del precedente esercizio.

Diverso è l'andamento della parte corrente (5.248 e 4.881 milioni), in cui ad una semistazionarietà degli impegni (0,8 per cento) si affianca uno sviluppo dei pagamenti (+5 per cento).

L'aggregato maggioritario “contributi ai prodotti e alla produzione” (4.763 e 4.397 milioni) risulta in lieve calo sugli impegni (-1,2 per cento), mentre sul fronte dei pagamenti presenta un indice incrementale del 3,9 per cento. Una generalizzata crescita (+25,5 e +15,8 per cento) segna la voce residuale “altri trasferimenti alle imprese” (485 e 484 milioni).

3.5.1.4 Si riduce la quota dei “trasferimenti all'estero” (1.757 e 1.762 milioni), che registrano un calo maggiore degli impegni (-3 per cento) rispetto ai pagamenti (-1,2 per cento).

Più accentuato è il profilo cedente della parte corrente (-5,3 e -2,3 per cento), che assorbe comunque larga parte degli oneri (1.505 e 1.500 milioni).

Essa è prevalentemente destinata, a vario titolo, ad organismi internazionali (715 e 716 milioni) e agli accordi A.C.P. (292 e 295 milioni).

Il conto capitale risulta in crescita (+13,5 e +5,6 per cento), ma per le limitate dimensioni finanziarie (252 e 262 milioni) poco incide sulla evoluzione del comparto.

Le voci di spesa più significative riguardano assegnazioni a CERN ed AIEA (98 milioni) ed interventi connessi al trattato di pace (68 e 73 milioni).

3.5.1.5 In netto calo (-68,2 e -83,3 per cento) risultano gli “altri trasferimenti in conto capitale” (4.445 e 2.502 milioni), gravati nel precedente esercizio dai versamenti sui conti di Tesoreria dei proventi derivanti dalla cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali (6.596 milioni).

Il 40 per cento degli impegni esposti a consuntivo si riferiscono a residui di stanziamento: 1.514 milioni relativi al fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate; 261 milioni riguardanti il fondo da ripartire in relazione alle intese istituzionali di programma. Gli oneri effettivamente connessi alle vicende gestionali ricomprendono: somme assegnate alla Presidenza del Consiglio per spese relative alle ricorrenti emergenze naturali (841 e 777 milioni); apporti al Fondo relativo agli investimenti di pertinenza del Dipartimento della Protezione civile (556 milioni); somme assegnate alla Presidenza del Consiglio per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l’ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (533 e 545 milioni).

### 3.5.2 Altre spese correnti.

La mancata stipula dei contratti relativi ai comparti statali ha frenato l’evoluzione della categoria I “redditi da lavoro dipendente”, che aveva scontato nel 2003 anche l’effetto accrescitivo di congiunturali fattori contabili.

In termini di impegni gli oneri di questa categoria crescono moderatamente (79.486 milioni; +2,6 per cento), mentre – per i cennati profili di ordine contabile – registrano un lieve regresso sul lato dei pagamenti (77.095 milioni; -0,5 per cento).

Tale andamento è legato alla contenuta dinamica della voce “retribuzioni lorde in denaro” (54.729 e 52.369 milioni; +2,5 e +0,4 per cento) e riflette, in particolare, l’evoluzione degli stipendi (50.407 e 48.434 milioni; +2,5 e -0,8 per cento).

Tassi di sviluppo superiori (+3 e +8,5 per cento) presentano le “retribuzioni in natura” peraltro di contenuta consistenza finanziaria (783 e 782 milioni).

Crescono del 4 per cento gli impegni per “contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro” (22.703 milioni, compresa la contribuzione aggiuntiva di 8.064 milioni), mentre per il maggiore carico delle relative contabilizzazioni verificatosi nel 2003, arretrano i corrispondenti pagamenti (22.731 milioni; -1,3 per cento).

Ripiegano ancora (-17,1 e -21,6 per cento) i “contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro” (1.215 e 1.213 milioni), che sostanzialmente coincidono con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III del precedente schema classificatorio.

Per una compiuta rappresentazione del costo del personale gravante sul bilancio dello Stato, agli oneri indicati vanno sommati quelli della categoria 3 “imposte pagate sulla produzione” (4.339 e 4.316 milioni), in moderato aumento sulla competenza (+1,4 per cento) e in flessione sulla cassa (-2,4 per cento).

Gli oneri complessivi per il personale ammontano, pertanto, a 83.768 milioni di impegni e a 81.411 milioni di pagamenti e sostanzialmente confermano gli indici evolutivi (+2,6 e -0,4 per cento) della spesa al netto dell'IRAP.

La manovra correttiva di metà anno ha particolarmente inciso sulle dotazioni della categoria 2 “consumi intermedi”, già peraltro restrittivamente quantificate in sede di previsioni iniziali. Ciò non si è riflesso nel consuntivo 2004 (13.769 e 13.342 milioni) che mostra impegni in crescita, sia pure di poco, (+0,6 per cento) e una riduzione dei pagamenti del 2,2 per cento.

Anni di mirate manovre correttive hanno finito per produrre risultati inconsistenti, tanto è vero che gli impegni sono ancora prossimi al livello raggiunto nel 2001 (14.002 milioni) ed i pagamenti risultano addirittura leggermente sopra la soglia registrata nello stesso anno (13.335 milioni).

Tale andamento generale è sospinto dall'incremento della voce maggioritaria “acquisto di servizi effettivi” (+5,6 e +4,8 per cento) che, con 11.333 e 10.644 milioni, supera nettamente i valori segnati nel 2001 (9.635 e 9.163 milioni).

Per contro le misure correttive sembrano aver prodotto effetti sulla spesa per “acquisto di beni e servizi” (2.300 e 2.563 milioni), in forte calo rispetto al 2003 (3.137 e 2.563 milioni).

Al suo interno diminuiscono sia gli oneri per “beni di consumo” (1.415 e 1.407 milioni; -18 e -18,9 per cento) che quelli per “armi e materiale bellico per usi militari” (855 e 1125 milioni; -38 e -32,4 per cento).

Per la voce “acquisto di servizi figurativi” risulta contabilizzati, infine, impegni e pagamenti per un pari importo di 136 milioni (a fronte di 182 e 149 milioni nel 2003).

A sollievo dei conti si è poi registrato un calo di oltre 10.000 milioni nella spesa per interessi, allocata nella categoria 9, scesa a 60.964 e 60.921 milioni (-14,5 e -14,7 per cento). Si tratta della più rilevante flessione segnata a partire dal 1998.

La riduzione è diffusa su tutte le voci che compongono la categoria. Gli interessi passivi su titoli a lunga (48.609 e 48.505 milioni) si contraggono per 3.812 e 4.092 milioni, ma rappresentano circa i quattro quinti dell'intero ammontare. Alla generale diminuzione contribuiscono per 915 milioni gli interessi passivi a breve (pari a 2.947 milioni).

Complessivamente il risparmio della spesa per interessi è imputabile per 4.727 e 5.007 milioni ai titoli del debito pubblico.

Anche gli interessi sui mutui (2.986 e 2.990 milioni) fanno segnare un regresso di 787 e 840 milioni.

Il contenimento più vistoso è legato all'evoluzione della voce "altri interessi" (6.422 e 6.480 milioni), che presenta un taglio di 4.826 e 4.679 milioni (-42,9 e -41,9 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro compensato anche nel 2004 dagli introiti – scesi da 3.709 a 3.640 milioni – per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché il loro effettivo onere a carico del bilancio dello Stato, tenuto anche conto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato (pari ormai ad appena 26 milioni) è inferiore di 3.666 milioni rispetto ai dati ufficiali della categoria 9.

Nella serie netta (tavola n. 3.5) il carico degli interessi sul bilancio dello Stato presenta indici di decremento superiori al 15 per cento.

Lievitano ancora (+10 e +7,8 per cento) gli oneri della categoria 8 destinati al finanziamento del bilancio UE (nella misura coincidente di 14.138 milioni sia per gli impegni che per i pagamenti).

L'incremento è dovuto, soprattutto, alla quota legata al prodotto nazionale lordo nonché alle risorse proprie IVA (da 11.325 a 12.482 milioni) e, in misura ridotta, alle risorse proprie tradizionali (da 1.497 a 1.655 milioni).

Non si arresta la dinamica (+14,8 e +15,8 per cento) della categoria 10 "poste correttive e compensative", pari a 47.662 e 49.084 milioni. La spinta alla crescita del comparto viene dagli oneri connessi alle vincite e commissioni del lotto (passati da 3.624 a 9.040 milioni).

Contribuisce all'espansione della spesa anche l'ammontare delle "altre poste correttive e compensative" (9.247 e 9.390 milioni; +25,5 e +26 per cento), in cui la parte prevalente riguarda i rapporti con i concessionari della riscossione (4.562 e 4.537 milioni); le somme versate all'entrata in relazione all'eventuale recupero da parte delle banche dell'acconto corrisposto a titolo dell'1 per cento delle riscossioni (2.961 milioni), nonché quote sui canoni di abbonamento spettanti alla Rai (1.564 milioni).

L'evoluzione dell'aggregato è frenata, invece, dall'andamento della voce maggioritaria "restituzioni e rimborsi di imposte" (29.375 e 30.655 milioni), che espone una variazione negativa (-3,8 e -2,2 per cento).

Tale evoluzione è riconducibile alla caduta (-20 e -25,9 per cento) della sottovoce "restituzione e rimborsi di imposte dirette" (8.973 e 9.101 milioni), solo in parte contrastata dall'incremento di quella relativa a "restituzione e rimborso di imposte indirette" (20.402 e 21.554 milioni; +5,6 e +13,1 per cento).

Stabili risultano gli oneri della categoria 11 "ammortamenti" (163 milioni).

Come nel 2003 sono contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili, che coincidono così con l'ammontare degli impegni e dei pagamenti dell'intera categoria. Per il secondo anno consecutivo non è stata, invece, effettuata la scritturazione contabile dell'ammortamento dei beni mobili.

S'incrementano in misura cospicua (+92 e +180,5 per cento) gli oneri della categoria 12 "altre uscite correnti" (1.125 e 1.130 milioni), che coincidono con quelli collocati nelle "altre somme non altrove classificate". Una quota nettamente prevalente (745 e 753 milioni) riguarda le somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese correnti per i quali risultano soppressi i capitoli di provenienza.

L'altra parte si riferisce, essenzialmente, alla spesa per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, diffusa in quasi tutti gli stati di previsione.

### 3.5.3 Altre spese in conto capitale.

Incisa dalla manovra correttiva di metà anno la spesa della categoria 21 "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", accusa una lieve flessione (-1,7 e -2,3 per cento), situandosi sul livello di 5.659 milioni in termini di competenza e di 5.688 milioni sul versante di cassa.

Al suo interno resta largamente maggioritaria la voce residuale "altri investimenti" (3.751 e 3.833 milioni), che pur risulta sostanzialmente stazionaria.

Divaricato si mostra l'andamento gestionale relativo alla voce "opere pubbliche" (882 e 721 milioni), per la quale ad una crescita degli impegni (+10,9 per cento) fa riscontro una riduzione dei pagamenti (-13,1 per cento). Una analoga evoluzione si registra per "software ed hardware" (438 e 366 milioni; +9,2 e -8 per cento). Un profilo disomogeneo evidenzia anche l'aggregato "infrastrutture militari" (90 e 182 milioni), dove al calo degli impegni (-57,3 per cento) corrisponde un ulteriore incremento dei pagamenti (+10,3 per cento). Una flessione accusano impegni (-16 per cento) e pagamenti (-17 per cento) della voce "fabbricati non residenziali" (142 e 186 milioni).

Cedono anche gli impegni (-12,6 per cento) per "mobili, macchinari e attrezzature" (202 milioni), mentre i corrispondenti pagamenti risultano pressoché stazionari con un pari importo di 202 milioni.

Si interrompe il trend espansivo della categoria 31 "acquisizioni di attività finanziarie", che accusa una flessione sia degli impegni (6.049 milioni; -15 per cento) sia dei pagamenti (5.886 milioni; -13,5 per cento). La variazione negativa è imputabile alla voce maggioritaria "azioni ed altre partecipazioni" (5.250 e 5.494 milioni; -19,9 e -15,8 per cento). L'andamento è legato all'apporto calante al capitale sociale di ANAS e Ferrovie S.p.A. (in complesso 3.914 e

4.619 milioni). Figurano anche nell'aggregato, fra l'altro, conferimenti a banche, fondi ed organismi internazionali (285 e 295 milioni); assegnazioni al conto corrente infruttifero denominato "partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali" (539 e 123 milioni); conferimenti al Fondo rotativo istituito presso la SIMEST S.p.A. (123 milioni); apporti al capitale sociale della società CONI Servizi S.p.A. (130 milioni).

La caduta complessiva della spesa viene attenuata dall'evoluzione della voce "concessione prestiti" (776 e 372 milioni), che espone indici incrementali rispettivamente del 38 e del 30,5 per cento. Sono in essa presenti conferimenti al Fondo rotativo per le imprese (510 e 145 milioni) e al Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse (217 e 227 milioni).

### *3.6 Formazione e gestione dei residui.*

#### *3.6.1 La situazione generale.*

Dopo il notevole calo registrato nel precedente esercizio, tornano a crescere i residui passivi complessivi (da 114.923 a 121.294 milioni) sotto la spinta dei resti relativi al rimborso di passività finanziarie (passati da 364 a 9.266 milioni).

Sul versante della spesa finale, nonostante il rallentamento degli indici gestionali dei pagamenti, emerge una lieve flessione dei residui passivi, scesi al livello più basso dell'ultimo settennio (da 114.559 a 112.028 milioni). Ciò è dovuto all'effetto di un maggiore volume di economie, sulla competenza e sui residui, rispetto all'anno precedente (da 25.305 a 33.221 milioni).

L'esito è determinato, nella semistazionarietà dei residui di vecchia formazione (da 62.026 a 63.199 milioni), dalla discesa di quelli provenienti dalla competenza (da 52.533 a 48.828 milioni), che riflette sostanzialmente l'andamento della parte corrente. L'incidenza dei residui di nuova formazione sul totale si riduce ulteriormente (dal 45,9 al 43,6 per cento), mentre corrispondentemente sale il peso dei residui proveniente dagli esercizi precedenti (dal 54,1 al 56,4 per cento).

Il rapporto tra vecchi residui e consistenza globale raggiunge la percentuale del 69,7 per cento nel conto capitale.

Sospinti dall'inedito accumulo di 7.500 milioni accantonati sulle somme da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, i residui di stanziamento complessivi più che raddoppiano rispetto al precedente esercizio (da 9.483 a 20.615 milioni).

Risale anche da 9.843 a 13.115 milioni la massa dei residui di stanziamento per operazioni finali di bilancio, peraltro sottoposti a taglio con la manovra infrannuale.

L'incremento è legato alla parallela evoluzione della parte corrente (da 1.845 a 3.074 milioni) e del conto capitale (7.638 a 10.040 milioni).

Il 77,7 per cento dei residui di stanziamento (10.189 milioni) provengono dalla competenza.

Il 91,4 per cento dei residui passivi complessivi (compresi quelli riferiti al “rimborso passività finanziarie”) è concentrato sulla metà dei Ministeri: Economia e Finanze (57.290 milioni); Attività produttive (12.548 milioni); Istruzione e Università (9.043 milioni); Interno (8.958 milioni); Infrastrutture (8.855 milioni); Politiche Sociali (7.994 milioni); Difesa (6.234 milioni).

### 3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti.

Contrariamente alla tendenza generale registrata sulla spesa finale, crescono nel 2004 per 566 milioni i residui passivi relativi ai trasferimenti (da 77.324 a 77.890 milioni). Aumenta in tale contesto la loro incidenza (dal 67,5 al 69,6 per cento) sul totale. Al calo della consistenza dei residui di parte corrente (da 26.942 a 26.014 milioni) fa riscontro una crescita di quelli di conto capitale (da 50.381 a 51.876 milioni), che ne costituiscono la quota largamente maggioritaria.

All'interno del comparto si registra una contrazione dei residui relativi ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (da 58.022 a 56.573 milioni), flettenti sia sulla parte corrente (da 23.148 a 22.322 milioni) sia sul conto capitale (da 34.875 a 34.251 milioni).

I tre quarti dei residui accumulati in questo aggregato riguardano Regioni (da 21.827 a 22.468 milioni), Comuni e Province (da 10.543 a 10.435 milioni) ed organismi previdenziali (da 8.896 a 9.067 milioni), che complessivamente fanno segnare – assorbendo il lieve calo relativo ai Comuni – un incremento di 703 milioni di residui. Decresce, invece, l'ammontare complessivo dei residui verso le Amministrazioni centrali (da 5.921 a 5.055 milioni).

Una cospicua massa di residui passivi risulta concentrata sui trasferimenti alle imprese che, sotto la spinta del conto capitale, toccano il livello di 20.269 milioni, interrompendo la discesa del precedente biennio.

A 540 milioni ammontano i resti sui trasferimenti a “famiglie e Istituzioni sociali private”.

Per contro una flessione dei resti (da 6.342 a 4.802 milioni) si registra per gli “altri trasferimenti in conto capitale”.

Sta di fatto che larga parte dei residui accumulati (oltre 56.500 milioni) nel settore dei trasferimenti riguarda le Amministrazioni pubbliche e s'incrocia con la gestione di tesoreria.

### 3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento.

Si è già accennato alla crescita dei residui di stanziamento sulla spesa complessiva e finale.

L'incremento di questi ultimi è sostenuto dal settore dei trasferimenti (da 6.083 a 8.210 milioni) e, prevalentemente, dall'area dei "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (6.236 milioni). All'interno di quest'ultima 2.364 milioni riguardano Regioni, Comuni e organismi previdenziali; solo 130 milioni si riferiscono alle Amministrazioni centrali.

I residui di stanziamento verso le imprese passano da 518 a 1.850 milioni, tutti accumulati nel conto capitale. A poco più di 120 milioni ammonta l'accantonamento di somme per i trasferimenti all'estero e alle famiglie.

Legato al mancato rinnovo dei contratti di lavoro è l'importo dei residui di stanziamento (2.926 milioni) della categoria 2 "redditi da lavoro dipendente".

Pressoché stabili si mantengono i residui di stanziamento (1.046 milioni) per "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", mentre raddoppiano (889 milioni) quelli concernenti le "acquisizioni di attività finanziarie". Il 65,7 per cento dei residui di stanziamento presenti nella spesa finale è concentrato sul Ministero dell'Economia e delle Finanze (8.579 milioni). Gran parte della restante quota è assorbita da cinque Ministeri: Attività Produttive (1.916 milioni); Infrastrutture (718 milioni); Istruzione e Università (574 milioni); Interno (397 milioni), Giustizia (225 milioni).



# RISULTATI DIFFERENZIALI SERIE STORICA 1997 - 2004

Tavola 1.1

Importi in milioni di EURO

COMPETENZA					
Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
importo	%	importo	%	importo	%

CASSA					
Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
importo	%	importo	%	importo	%

## RISPARMIO PUBBLICO

1997	-24.286		-25.436		22.571
1998	-22.763	6,27%	-31.858	-25,25%	-5.178
1999	-20.710	9,02%	-25.726	19,25%	11.386
2000	-12.919	37,62%	-4.888	81,00%	21.930
2001	-9.044	29,99%	-20.414	-317,66%	13.601
2002	3.556	139,32%	-23.146	-13,38%	4.375
2003	-5.473	-253,93%	-23.527	-1,65%	9.964
2004	-25.682	-369,22%	-30.341	-28,96%	15.217

	-8.744		-18.351		28.981
	-34.140	-290,45%	-44.042	-140,00%	-9.487
	-26.377	22,74%	-52.316	-18,79%	-10.874
	-22.699	13,94%	-31.378	40,02%	6.742
	-26.371	-16,18%	-47.526	-51,46%	-20.329
	-17.944	31,96%	-45.853	3,52%	-16.674
	-27.510	-53,31%	-40.166	12,40%	-18.023
	-53.460	-94,33%	-55.122	-37,23%	-603

## INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO

1997	-52.634		-38.047		14.044
1998	-55.614	-5,66%	-53.175	-39,76%	-24.871
1999	-57.208	-2,87%	-48.253	9,26%	-6.163
2000	-53.342	6,76%	-44.620	7,53%	-11.764
2001	-50.823	4,72%	-63.605	-42,55%	-27.244
2002	-42.107	17,15%	-70.210	-10,39%	-37.600
2003	-48.229	-14,54%	-70.590	-0,54%	-25.770
2004	-56.740	-17,65%	-57.928	17,94%	-15.272

	-32.231		-29.359		33.000
	-63.403	-96,72%	-68.282	-132,58%	-20.852
	-61.698	2,69%	-73.125	-7,09%	-18.621
	-58.266	5,56%	-69.842	4,49%	-17.387
	-70.116	-20,34%	-95.621	-36,91%	-54.300
	-67.634	3,54%	-101.712	-6,37%	-49.969
	-75.747	-12,00%	-100.919	0,78%	-55.944
	-91.014	-20,15%	-90.469	10,35%	-27.865

## SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)

1997	-55.886		-64.422		-12.142
1998	-60.185	-7,69%	-72.114	-11,94%	-43.547
1999	-62.270	-3,46%	-72.000	0,16%	-29.813
2000	-57.904	7,01%	-49.376	31,42%	-16.311
2001	-55.876	3,50%	-69.220	-40,19%	-32.775
2002	-47.412	15,15%	-76.695	-10,80%	-43.942
2003	-53.524	-12,89%	-76.608	0,11%	-32.122
2004	-61.269	-14,47%	-63.778	16,75%	-21.155

	-35.750		-56.328		6.578
	-68.420	-91,38%	-87.457	-55,26%	-38.907
	-67.260	1,70%	-97.400	-11,37%	-42.215
	-62.615	6,91%	-74.710	23,30%	-21.633
	-75.169	-20,05%	-101.428	-35,76%	-59.719
	-72.944	2,96%	-107.966	-6,45%	-55.880
	-81.300	-11,46%	-107.427	0,50%	-61.992
	-95.549	-17,53%	-97.032	9,68%	-33.587

## DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO

1997	—		-169		59.260
1998	—		-1.193	-604,89%	3.397
1999	—		-3.439	-188,23%	7.888
2000	—		5.774	267,87%	-5.034
2001	—		-2.686	-146,52%	-13.636
2002	—		-512	80,92%	-22.582
2003	—		-10.403	-1930,12%	-25.386
2004	—		-7.855	24,49%	-4.399

	—		-11.482		77.795
	—		-38.687	-236,94%	9.938
	—		-2.004	94,82%	-2.351
	—		7.204	459,46%	-11.278
	—		-1.075	-114,92%	-41.673
	—		-1.087	-1,13%	-35.740
	—		-7.635	-602,27%	-56.475
	—		-6.361	16,69%	-7.643

## RICORSO AL MERCATO

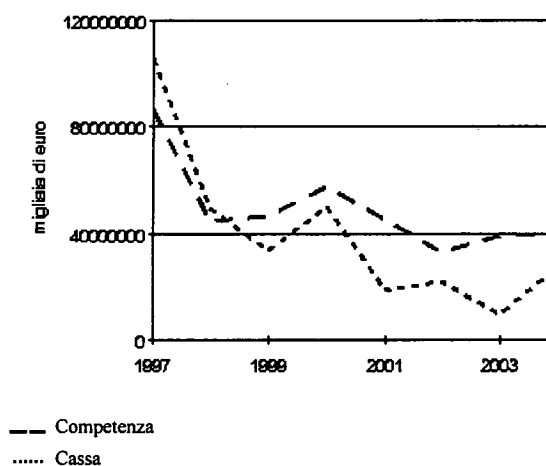
1997	-188.331		-194.243		-134.258
1998	-221.711	-17,72%	-254.530	-31,04%	-214.184
1999	-199.078	10,21%	-264.219	-3,81%	-206.604
2000	-194.085	2,51%	-215.918	18,28%	-181.733
2001	-241.078	-24,21%	-260.143	-20,48%	-219.059
2002	-222.251	7,81%	-301.206	-15,78%	-234.733
2003	-277.717	-24,96%	-333.429	-10,70%	-262.916
2004	-262.928	5,33%	-298.880	10,36%	-214.084

	-168.200		-186.561		-115.724
	-229.953	-36,71%	-269.974	-44,71%	-207.644
	-204.069	11,26%	-291.626	-8,02%	-216.843
	-198.798	2,58%	-248.071	14,94%	-187.977
	-259.928	-30,75%	-297.117	-19,77%	-247.096
	-247.784	4,67%	-334.163	-12,47%	-247.892
	-305.493	-23,29%	-364.546	-9,09%	-294.005
	-297.209	2,71%	-332.416	8,81%	-217.328

Tavola 1.2

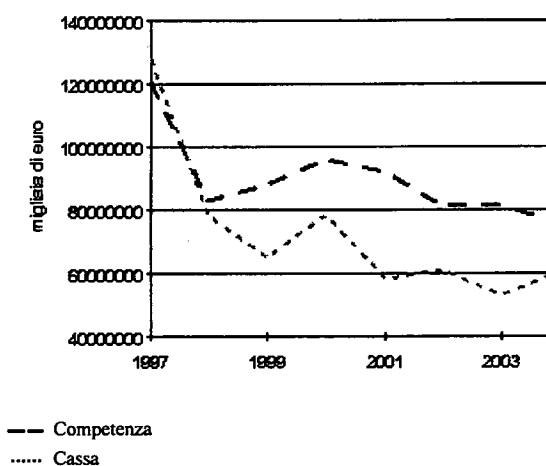
**AVANZO PRIMARIO  
SERIE STORICA 1997 - 2004**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 1997 =100	milioni di euro	N.I. 1997 =100
1997	86.096	100,00%	105.464	100,00%
1998	44.708	51,93%	49.107	46,56%
1999	46.722	54,27%	33.612	31,87%
2000	57.607	64,40%	50.107	47,51%
2001	45.460	50,82%	18.795	17,82%
2002	32.654	36,50%	22.175	21,03%
2003	39.183	43,80%	9.457	8,97%
2004	39.809	44,50%	27.334	25,92%



**AVANZO PRIMARIO CORRENTE  
SERIE STORICA 1997 - 2004**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 1997 =100	milioni di euro	N.I. 1997 =100
1997	120.808	100,00%	127.867	100,00%
1998	83.076	68,77%	78.527	61,41%
1999	87.921	72,78%	64.953	50,80%
2000	95.848	79,34%	78.483	61,38%
2001	91.836	76,02%	58.185	45,50%
2002	80.970	67,02%	61.381	48,00%
2003	81.269	67,27%	53.426	41,78%
2004	76.181	63,06%	60.318	47,17%



Tav. 3.1

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA  
(art. 9 bis della legge n. 468 del 1978)

CATEGORIE	Cassa di Roma (Miliardi di lire)										SPESE (Miliardi di lire)					Totale risorse
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	41.747.439,00	138.231.849,00	4.018.869,00	2.439.479.470,00	956.397,00	389.253.200,00		0,00	972.118,00	166.165.262,00	0,00	15.793.857,00	3.113.079,30	12.470.867,00	1.115.393.339,00	6.539.396.159
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	1.558.276,00	24.652.678,00		19.411,00	526.196,00	63.892,00		0,00			0,00	255.261,00	27.094,19			59.998.313
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica		7.914.439,00						0,00			0,00					
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	43.790.720,00	1.055.555.228,00		693.856.933,00	14.633.877,00	976.639,00		0,00			0,00	718.887,78	24.944.198,00		5.000.000,00	751.114.778
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	72.937,00	1.055.555.228,00			17.242.350,00			0,00			0,00	125.165,00	19.563.151,00		6.000.000,00	170.843.100
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica								0,00			0,00				0,00	194.881.171
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	40.178.272,00	40.651.136,00	1.664.071,00	35.482.433,00		35.000.000,00		0,00	2.663.361,00		0,00	2.887.370,00	18.654.645,00			166.514.645
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	43.882.118,00	11.732.238,00	1.371.150,00		5.705.110,00		102.500.371,00	0,00	633.541,00		0,00	314.424,00	27.889.891,00			292.017.783
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica		2.938.581,00		3.000.000,00				0,00			0,00	305.037,00	6.145.846,00			17.751.935
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	2.566.742,00	40.767.833,00		71.000.000,00	6.000.000,00	76.377.389,00		0,00	211.917,00	498.653,00	0,00	964.921,00	18.330.158,00	1.103.391,00	5.900.000,00	307.371.186
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	172.000,00	172.000,00				497.096,00		0,00			0,00	26.010,00	3.696.431,00			4.290.000,00
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	56.336.146,00	377.111.929,00						0,00			0,00		454.021,15			454.021,15
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica		63.310,00						0,00			0,00		63.300,00			63.300,00
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	9.618.637,00	3.274.194,00		1.560.000,00	364.313,00	11.000.000,00	1.102.000,00	0,00			0,00	486.183,00	29.464.093,00			8.000.000,00
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	1.010.000,00	1.010.000,00		40.000.000,00				0,00			0,00		74.637.789,00			750.000,00
Spese per la ricerca scientifica e tecnologica	3.184.444.300,00	807.973.159,00	4.305.769,00	3.372.024.547,00	48.398.483,00	364.109.091,00	105.589.157,00	0,00	4510.897,00	166.661.517,00	0,00	21.079.237,00	5.198.099.830,00	20.164.703,00	1.116.397.339,00	9.353.199.390

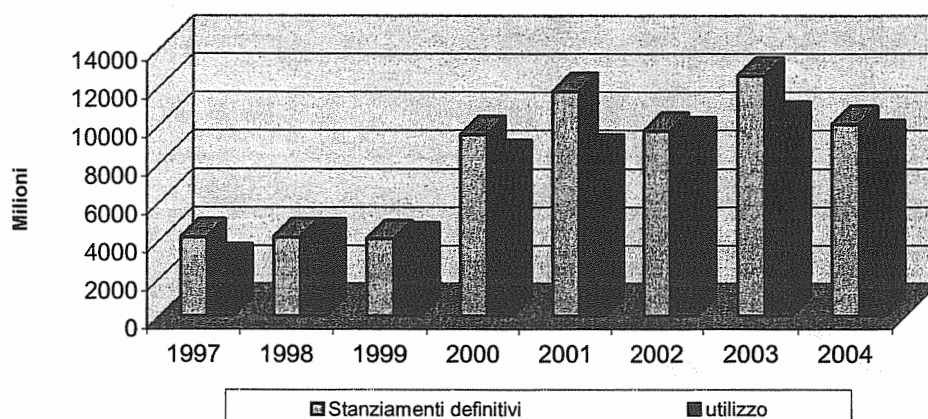
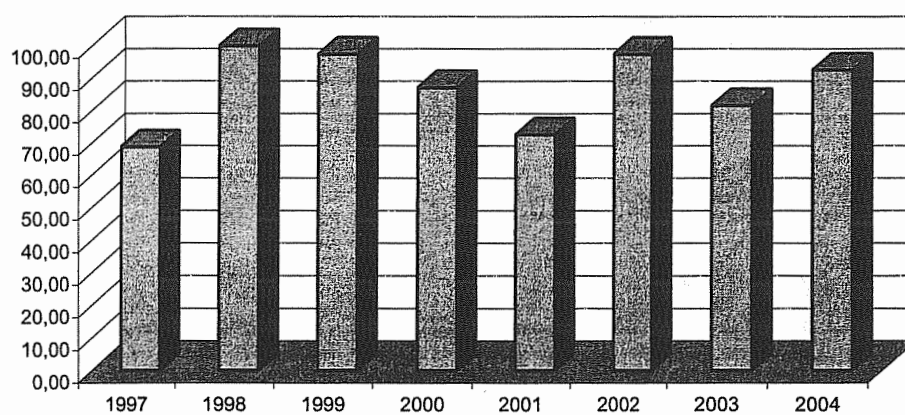
Tav. 3.2

**UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA**

Serie storica 1997 - 2003

(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

**Fondo integrazione cassa****Percentuale di utilizzo**

### UTILIZZAZIONE FONDO PER LEGGI PERMANENTI DI NATURA CORRENTE

(in milioni di euro)

**ESERCIZIO 2004**

[illegible]

Tavola 3.4

**SPESE FINALI****BILANCIO DELLO STATO (1997 - 2004)**

(Milioni di Euro)

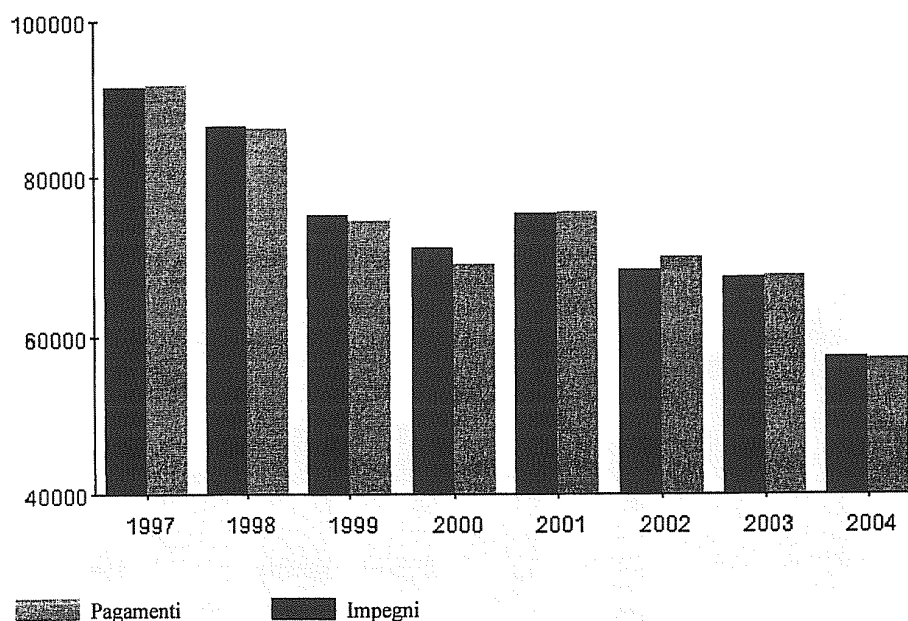
GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA		
PREVDEF	IMPEGNI LORDI (I)	PAGAMENTI	ECONOME - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOME - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSET. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI	
a	b	c	d	e = a-(c+d)	f	g	h	i = f-(g+h)	l = e+i	m	n	
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
1997	339.889	304.962	257.699	34.915	47.275	53.958	25.795	19.294	8.869	56.144	322.912	283.494
1998	348.713	330.532	272.128	18.010	58.575	54.932	41.534	-2.840	16.238	74.813	348.966	313.662
1999	367.747	349.577	303.227	13.457	51.063	71.465	53.025	297	18.143	69.206	384.679	356.252
2000	378.321	354.823	311.971	22.830	43.520	59.323	36.474	-2.088	24.937	68.457	385.860	348.445
2001	384.175	378.464	340.501	5.711	37.963	64.875	38.814	670	25.391	63.354	400.572	379.314
2002	394.299	378.547	342.914	16.565	34.820	63.545	31.769	12.594	19.182	54.002	408.941	374.683
2003	404.491	391.593	360.634	12.898	30.959	55.185	33.475	9.670	12.040	42.999	416.393	394.109
2004	423.863	400.561	373.694	23.302	26.867	43.087	23.451	7.134	12.502	39.369	434.521	397.144
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
1997	56.954	53.573	33.559	3.375	20.020	26.269	7.781	3.389	15.099	35.119	55.899	41.339
1998	52.883	51.166	30.190	1.711	20.982	35.615	12.105	348	23.162	44.144	56.043	42.295
1999	63.548	61.623	36.441	1.920	25.187	44.218	15.324	380	28.514	53.701	62.359	51.764
2000	47.278	44.706	16.886	2.533	27.859	54.387	17.862	1.823	34.702	62.561	46.122	34.748
2001	55.679	53.904	26.928	1.775	26.976	62.551	19.925	1.718	40.908	67.884	60.775	46.852
2002	60.019	58.197	28.540	1.822	29.657	67.696	20.532	1.846	45.318	74.975	68.582	49.073
2003	61.602	60.035	38.461	1.567	21.574	74.607	23.452	1.171	49.984	71.558	75.781	61.912
2004	48.549	47.364	25.403	1.185	21.961	71.472	18.573	1.600	51.299	73.260	57.023	43.976
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
1997	396.842	358.535	291.257	38.290	67.295	80.228	33.576	22.683	23.969	91.264	378.811	324.833
1998	401.596	381.698	302.318	19.722	79.556	90.547	53.639	-2.493	39.401	118.957	405.009	355.958
1999	431.295	411.200	339.668	15.377	76.250	115.683	68.348	677	46.658	122.908	447.038	408.016
2000	425.599	399.529	328.857	25.363	71.379	113.711	54.336	-265	59.640	131.019	431.982	383.193
2001	439.854	432.368	367.428	7.486	64.940	127.426	58.738	2.388	66.300	131.240	461.347	426.166
2002	454.318	436.744	371.454	18.387	64.477	131.241	52.301	14.440	64.500	128.977	477.523	423.756
2003	466.093	451.629	399.095	14.464	52.534	129.792	56.926	10.841	62.025	114.559	492.174	456.021
2004	472.412	447.925	399.096	24.487	48.829	114.559	42.024	8.734	63.801	112.630	491.544	441.120

(1) Comprensivi dei residui di stanziamento

Tavola 3.5

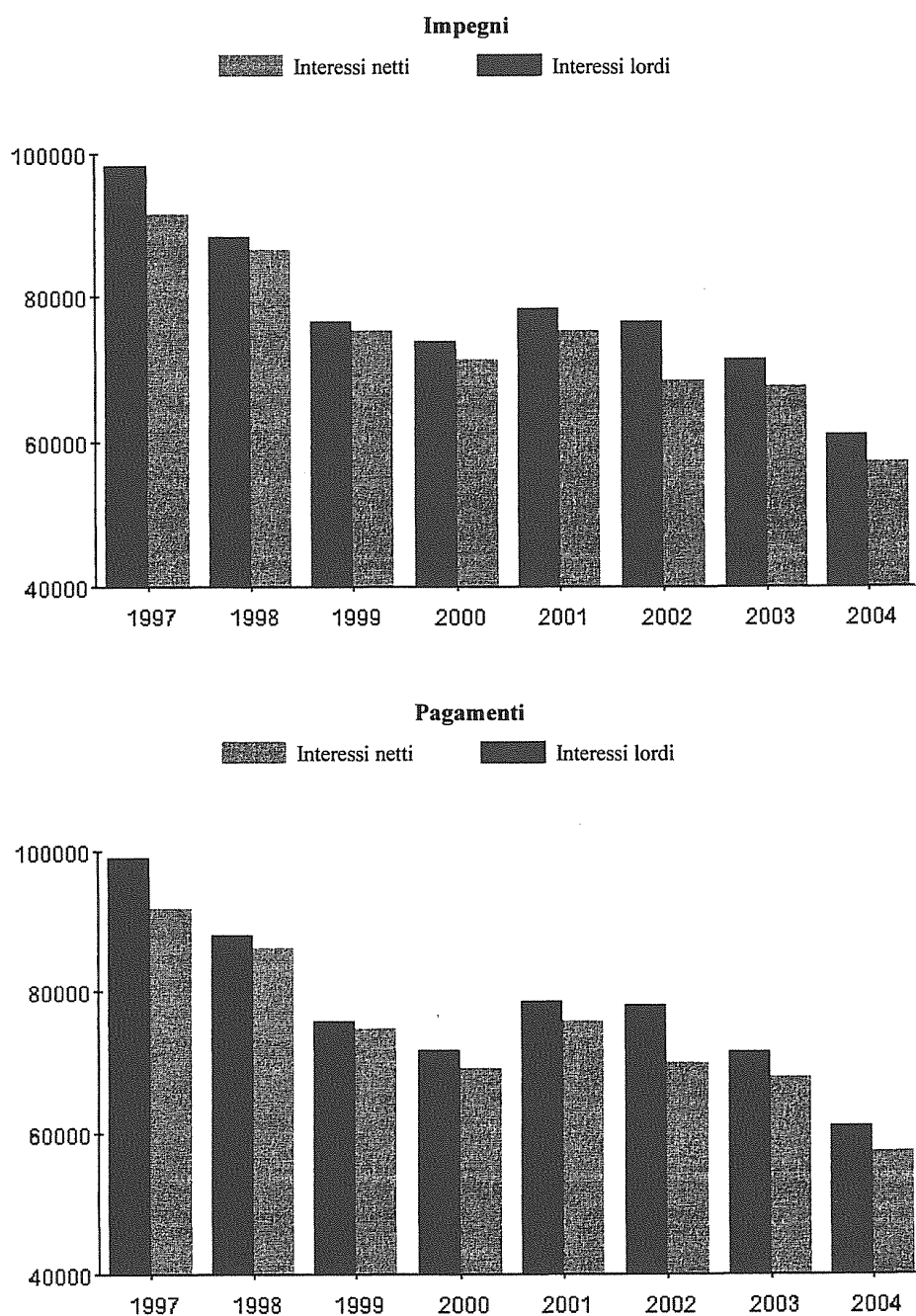
**COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (\*)****SERIE STORICA 1997 - 2004***(Milioni di Euro)*

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.	Importo	variaz. perc.
1997	91.501,55		91.816,73	
1998	86.441,70	-5,53	86.169,44	-6,15
1999	75.305,74	-12,88	74.597,86	-13,43
2000	71.255,68	-5,38	69.041,31	-7,45
2001	75.428,10	5,86	75.704,76	9,65
2002	68.471,36	-9,22	69.902,59	-7,66
2003	67.556,35	-1,34	67.703,93	-3,15
2004	57.301,47	-15,18	57.254,60	-15,43



(\*) 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 3.5

**COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (\*)****SERIE STORICA 1997 - 2004***(Milioni di Euro)*

(\*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia



## **APPENDICE**

### **Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata**

#### ***1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.***

Un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte attiene alle modalità di rettifica<sup>1</sup> delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle amministrazioni<sup>2</sup>, in quanto alle stesse modalità di rettifica sono probabilmente da correlare nuove, anche se non immediatamente evidenti, incongruenze e distorsioni presenti nel rendiconto, a cominciare dalle insussistenze e dai riaccertamenti di cui non è stata data finora spiegazione.

Trattandosi di ragionamenti complessi basati su ricostruzioni di ordine induttivo, per essere, per quanto possibile, rigorosi e chiari è necessario procedere per gradi.

Va anzitutto evidenziato che anomalie in buona parte analoghe caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto di competenza. Con riferimento a quest'ultimo, le anomalie consistono, per una serie di capitoli, in importi di accertato inferiore al riscosso di competenza, per il “da riscuotere di competenza”, e importi di riscosso (ovviamente di competenza) inferiori all'importo del versato di competenza, per il “da versare di competenza”, con il corollario di un importo per il da riscuotere ed il da versare di competenza con segno negativo e in misura pari, rispettivamente, alla differenza fra l'accertato ed il riscosso (di competenza) ed il riscosso (di competenza) e versato (di competenza).

Le anomalie riguardanti il conto residui consistono in importi di residui da riscuotere degli esercizi precedenti inferiori al riscosso residui per il “da riscuotere residui” e di riscosso residui inferiori al versato residui per il “da versare residui”, con il corollario di importi per il da riscuotere residui e per il da versare residui con segno negativo e in misura pari alla differenza, rispettivamente, tra l'importo dei residui da riscuotere degli esercizi precedenti ed il riscosso residui e fra riscosso residui e versato residui. Con riferimento al complesso delle entrate finali, per i capitoli/articoli predetti l'importo complessivo del riscosso residui è, nel 2004, inferiore al versato residui (3.411 milioni rispetto a 16.229 milioni).

---

<sup>1</sup> Procedura di compensazione automatica e rettifiche manuali successive conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica.

<sup>2</sup> Presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti.

Nella Tabella 1 sono riportati il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali nei conti delle amministrazioni degli ultimi quattro esercizi finanziari risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui. Dalla tabella risulta evidente il ridimensionamento del fenomeno per quanto riguarda soprattutto il da riscuotere di competenza (da -2.839 nel 2000 a -32 milioni nel 2004), mentre il da versare di competenza ha subito nel 2004 un'ulteriore impennata con -22.044 milioni, dopo la tendenza a decrescere registratasi nel triennio 2000-2002 (rispettivamente -3.984 milioni nel 2000, 2.935 nel 2001 e 1.832 nel 2002) e la notevole ripresa nel 2003, con -17.894. Più erratico l'andamento per i residui degli esercizi precedenti: l'importo del da riscuotere residui dei capitoli/articoli con segno negativo è aumentato da 2.724 nel 2000 a 6.170 milioni nel 2001, per ridimensionarsi a -831 nel 2002 e riprendere lievemente a salire nel 2003 con -934 e nel 2004 con -1.026. Per il da versare residui il fenomeno, apparso in crescita tra il 2000 e il 2003 (146 capitoli/articoli con segno negativo, per un importo di -3.768 milioni nel 2000, aumentati a 171 per -5.952 milioni nel 2001, a 207 nel 2002 per un importo di -6.692 milioni, lievitato nel 2003 a 397 per -16.393 milioni nel 2003), si è nuovamente ridimensionato nel 2004 con 293 capitoli e -10.299 milioni.

**Tabella 1. Conti economici riassuntivi: Cap./art. con segno negativo**

	2000			2001			2002			2003			2004		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in Milioni	Titoli	n. dei cap/art	Importo in Milioni	Titoli	n. dei cap/art	Importo in Milioni	Titoli	n. dei cap/art	Importo in Milioni	Titoli	n. dei cap/art	Importo in Milioni
<b>Da riscuotere competenza</b>	I	37	-2.833,37	I	34	-39,74	I	20	-764,16	I	42	-127,09	I	12	-12,06
	II	16	-5,4	II	19	-6,07	II	14	-0,99	II	43	-8,74	II	34	-19,14
	III	3	-0,7	III	2	0	III	1	0	III	2	-0,32	III	5	-0,74
	<b>TOT.</b>	<b>56</b>	<b>-2.839,47</b>	<b>TOT.</b>	<b>55</b>	<b>-45,81</b>	<b>TOT.</b>	<b>35</b>	<b>-765,15</b>	<b>TOT.</b>	<b>87</b>	<b>-136,15</b>	<b>TOT.</b>	<b>51</b>	<b>-31,94</b>
<b>Da riscuotere residui</b>	I	46	-2.555,10	I	50	-5.556,27	I	38	-635,24	I	60	-688,84	I	48	-720,30
	II	27	-168,71	II	32	-613,3	II	33	-200,5	II	85	-245,60	II	90	-305,32
	III	1	-0,18	III	2	-0,12	III	2	-0,06	III	1	-0,02	III	2	-0,03
	<b>TOT.</b>	<b>74</b>	<b>-2.723,99</b>	<b>TOT.</b>	<b>84</b>	<b>-6.169,69</b>	<b>TOT.</b>	<b>73</b>	<b>-835,8</b>	<b>TOT.</b>	<b>146</b>	<b>-934,46</b>	<b>TOT.</b>	<b>140</b>	<b>-1.025,65</b>
<b>Da versare competenza</b>	I	130	-3.706,38	I	85	-2.506,86	I	104	-1.551,10	I	238	-17.246,84	I	162	-20.819,10
	II	139	-274,51	II	155	-421,59	II	148	-276,98	II	199	-643,50	II	262	-1.213,44
	III	9	-2,9	III	8	-6,95	III	9	-3,98	III	10	-4,11	III	9	-11,84
	<b>TOT.</b>	<b>278</b>	<b>-3.983,79</b>	<b>TOT.</b>	<b>248</b>	<b>-2.935,40</b>	<b>TOT.</b>	<b>261</b>	<b>-1.832,06</b>	<b>TOT.</b>	<b>447</b>	<b>-17.894,45</b>	<b>TOT.</b>	<b>433</b>	<b>-22.044,38</b>
<b>Da versare residui</b>	I	86	-3.627,85	I	98	-5.715,06	I	101	-6.279,27	I	231	-15.903,19	I	144	-9.790,83
	II	55	-138,09	II	68	-234,43	II	101	-406,37	II	160	-482,69	II	141	-500,35
	III	5	-1,94	III	5	-2,3	III	5	-6,32	III	6	-7,19	III	8	-8,03
	<b>TOT.</b>	<b>146</b>	<b>-3.767,88</b>	<b>TOT.</b>	<b>171</b>	<b>-5.951,79</b>	<b>TOT.</b>	<b>207</b>	<b>-6.691,96</b>	<b>TOT.</b>	<b>397</b>	<b>-16.393,07</b>	<b>TOT.</b>	<b>293</b>	<b>-10.299,21</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

La disaggregazione dei dati per il da versare di competenza fa rilevare una concentrazione del fenomeno per il 96 per cento sul titolo I, ed all'interno di questo su capitoli concernenti l'attività ordinaria di riscossione: capitolo 1203/1<sup>3</sup> per il 30,5 per cento e sugli articoli 1 e 2 del capitolo 1801<sup>4</sup>, rispettivamente per il 12,1 per cento e il 13,3 per cento.

Analogamente per il da versare residui la quota delle entrate tributarie è pari al 95,1 per cento del totale ed anche in questo caso con una notevole preminenza di soli due capitoli (62,2 per cento del totale del titolo): nuovamente l'imposta relativa agli scambi interni dell'IVA (1203/1) per il 44,2 per cento ed il 1246<sup>5</sup> per il 18,1 per cento.

## ***2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni. Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2004.***

Le anomalie illustrate nella scheda 1 vengono corrette dal SIRGS in sede di formazione del conto consuntivo utilizzando apposite procedure, e in particolare la c.d. "procedura di compensazione", che, secondo quanto fatto presente dalla stessa RGS già nell'esame del rendiconto degli esercizi precedenti, provvede a rettificare i dati delle contabilità delle amministrazioni dalle anomalie registrate nei totali, eliminando parte dei segni negativi prodotti da incompletezza di informazioni o da errori materiali. A tal proposito, negli anni, non sono stati forniti specifici chiarimenti, né omissioni ed errori sono stati individuati, o quanto meno ricercati: gli stessi vengono semplicemente presunti in misura pari all'importo dei segni negativi. L'unica spiegazione fornita è, infatti, di carattere generale e richiama quella, già offerta nel 1995, secondo cui la procedura di compensazione in questione farebbe sì che «una anomala situazione contabile, caratterizzata da un determinato ammontare di versamenti e da accertamenti di importo nullo o comunque inferiore ai versamenti medesimi, con conseguenti segni negativi per "somme rimaste da versare" e "somme rimaste da riscuotere", sia ricondotta automaticamente dal sistema informativo ad una situazione contabile più realistica e veritiera assumendosi che l'importo accertato sia almeno pari a quello versato».<sup>6</sup>

Né tanto meno convince la risposta fornita dalla RGS alle richieste formulate in sede di analisi del rendiconto 2004 nella quale il Dipartimento ha rappresentato che «dopo la procedura

<sup>3</sup> Cap. 1203: "IVA" – art. 1 : Imposta relativa agli scambi interni

<sup>4</sup> Capitolo 1801 - "Provento del lotto" - Art 1- Provento relativo alla tradizionale estrazione del gioco del lotto; Art 2 – Provento relativo alla nuova estrazione infrasettimanale del gioco del lotto.

<sup>5</sup> Capitolo 1246 - "Versamenti da parte dei concessionari della riscossione della quota di acconto dovuta ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140"

<sup>6</sup> Nota n. 29865 del 5.5.1995.

di compensazione - posta in essere, per esigenze meccanografiche, prima delle cennate rettifiche - ha luogo anche l'abbattimento dei resti da riscuotere, sulla scorta della classificazione dei residui in base al loro grado di esigibilità, comunicata dall'Agenzia delle Entrate». Sembra, quindi, che, più che porsi il problema di risalire alle motivazioni per cui si vengono a formare dette anomalie, rassegnati alla ineluttabilità degli eventi, l'interesse sia piuttosto quello di tentare di dividerne con altri la responsabilità. E' stato spiegato, infatti, che le comunicazioni ritardatarie da parte degli uffici competenti e dell'Agenzia delle Entrate pervengono a ridosso della scadenza per l'invio del rendiconto alla Corte. Dopo l'effettuazione delle rettifiche correlate a tali comunicazioni, rimarrebbe pertanto un margine di tempo troppo ristretto per consentire di attuare la procedura e, inoltre, di valutare compiutamente la correttezza degli effetti prodotti dalla stessa.

La genericità della spiegazione della RGS obbliga ad esaminare con attenzione le implicazioni delle rettifiche introdotte per tentare di comprendere l'origine, la natura e le conseguenze delle distorsioni comunque presenti anche nella versione finale del rendiconto e che risultano dall'analisi di coerenza dei dati che lo compongono.

Nei chiarimenti forniti la RGS, evidentemente per ragioni di brevità, si è riferita alla sola gestione di competenza. Si è ipotizzato, infatti, il caso in cui nella contabilità delle Amministrazioni si riscontri un importo di versamenti maggiore di zero in corrispondenza di accertamenti di importo nullo o comunque inferiore all'importo dei versamenti, con conseguenti segni negativi per l'importo del "da versare di competenza" e/o del "da riscuotere di competenza", o, meglio, per la somma algebrica (saldo) dei due importi. Sulla base del presupposto logico che non si può avere un importo di riscossioni e/o di accertamenti inferiore a quello dei versamenti, il sistema informativo procede, in sede di acquisizione dei dati delle contabilità delle amministrazioni ("entrate totali") ai fini della costruzione del conto consuntivo, alla correzione automatica, assumendo che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso di competenza (rettificato) con l'aggiunta del da riscuotere di competenza. Le correzioni introdotte comportano, quindi, che, sempre automaticamente, l'importo delle riscossioni di competenza venga reso uguale a quello dei versamenti (di competenza) e quello degli accertamenti alla somma del riscosso di competenza e del da riscuotere di competenza (negli importi rettificati), mentre l'importo negativo del da versare di competenza viene ad essere azzerato.

Oltre alla procedura automatizzata di compensazione, intervengono, poi, anche rettifiche manualmente introdotte in sede di costruzione del conto consuntivo, sulla base di informazioni

ritardatarie acquisite su resti della competenza rimasti da versare e che vanno a positivizzare una base di partenza negativa in precedenza automaticamente azzerata, senza che, peraltro, venga condotta alcuna analisi o svolta alcuna considerazione sulle ragioni e sui fattori che la determinavano.

La spiegazione di ordine generale fornita, in passato, dalla RGS si riferisce, come si è detto, alla sola gestione di competenza. Appare tuttavia evidente che lo stesso ragionamento si applica anche al conto residui, relativamente al quale, peraltro, le anomalie e le incongruenze risultano, per il 2004, numerose e rilevanti. Interpretando per analogia la spiegazione fornita dalla RGS per la competenza, appare ovvio che, nel caso del conto residui, la procedura di compensazione opera nel senso di ricondurre l'importo del riscosso residui ad un importo almeno pari a quello dei versamenti residui e nel conseguente azzeramento del da versare residui (negativo).

Anche a questo proposito va ripetuta, *mutatis mutandis*, la considerazione, appena svolta con riguardo al conto di competenza, sui successivi, ma separati, aggiustamenti operati in sede di acquisizione del preconsuntivo e di costruzione del consuntivo finale. Si verificano, cioè, in sede di consuntivo, casi in cui, restando invariati (rispetto al preconsuntivo, e in ogni caso rispetto ai dati risultanti dall'applicazione della procedura di compensazione automatica) i versamenti in conto residui, gli importi delle riscossioni residui risultano maggiori e quelli del da versare residui non più pari a zero, ma positivi. Anche in questo caso si può ritenere che i correttivi apportati nelle successive fasi non si compensino, ma si cumulino, introducendo nuove poste presunte, a loro volta responsabili di altre incongruenze accertate e rese evidenti dalle analisi condotte dalla Corte.

Riepilogando, si può, quindi, affermare, sulla base dei risultati delle analisi svolte e delle conferme pervenute dalla RGS, che la procedura di compensazione opera in due tempi: 1) nel momento dell'acquisizione dei dati dei conti periodici riassuntivi, che, proprio in virtù dei correttivi automatici introdotti dalla procedura di compensazione, assume la natura di "preconsuntivo"; 2) nella successiva fase di costruzione del consuntivo finale che comporta, altresì, una serie di aggiustamenti progressivi, anche manuali, sulla scorta anche degli ulteriori elementi informativi tardivamente acquisiti. Ed è proprio a seguito delle ultime fasi di rettifica che l'importo degli accertamenti può risultare non più uguale, ma superiore, a quello dei versamenti, e l'importo dei residui non più pari, ma superiore, a zero. La RGS ha a tal proposito fornito due importanti precisazioni. La prima è che le modifiche apportate dall'IGPB sono

quelle dovute alle segnalazioni fatte dagli uffici<sup>7</sup>, riguardanti comunicazioni ritardatarie rispetto alla chiusura delle contabilità stabilita per il 30 aprile. La seconda precisazione è che l'IGPB attiva le operazioni di rettifica direttamente sui dati già compensati. Si può, pertanto, presentare il caso che un capitolo/articolo, al quale sia stato eliminato il segno negativo attraverso la procedura di compensazione, subisca un'ulteriore rettifica per effetto delle predette comunicazioni ritardatarie. A tal proposito, nella risposta fornita dalla RGS alle richieste formulate in sede di analisi del rendiconto 2004 la stessa si è limitata a d affermare che le operazioni di rettifica possono essere di segno opposto alle variazioni indotte dalla procedura di compensazione; in tal caso, non potrebbe, evidentemente per un puro caso, determinarsi alcun effetto di duplicazione.

Resta così chiarito che in questa seconda fase non si interviene a modificare le correzioni automaticamente apportate in sede di acquisizione del preconsuntivo, se non per completare l'azzeramento dei dati negativi, per cui i correttivi ritardatari vanno, non a sostituirsi, ma ad aggiungersi, a quelli precedentemente operati. Le rettifiche manualmente apportate dalla RGS, pertanto, non si compensano, ma si cumulano, con l'evidente probabilità, se non certezza, che si verifichino duplicazioni nell'ammontare dei residui finali (e/o degli stessi importi riscossi ed accertati).

Nella Tabella 2 si fornisce il riepilogo del numero e dei relativi importi dei capitoli con segno negativo nelle contabilità delle amministrazioni e che nel consuntivo fanno registrare importi azzerati, distinti da quelli che fanno, invece, registrare importi positivi, talora di rilevante entità.

Il fenomeno riguarda principalmente i residui di versamento, ed in particolare il da versare competenza, che fa registrare discordanze per 433 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per oltre -22.044 milioni che in massima parte si trasformano in dati positivi in consuntivo (282 cap/art per -20.590 milioni); il da versare residui negativo riguarda 285 capitoli/articoli per -10.299 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (243 cap/art per -8.090 milioni). Per i residui di riscossione il fenomeno appare meno accentuato, sebbene per il da riscuotere residui i capitoli/articoli interessati siano 137 per un importo negativo di -1.526 milioni, per la quasi totalità azzerati nel rendiconto (il da riscuotere competenza negativo interessa solo 52 cap/art per -32 milioni).

---

<sup>7</sup> Tramite modello IPO2.

**Tabella n. 2 – Rettifiche risultanti nel rendiconto 2004 per i capitoli /articoli del conto residui delle contabilità delle amministrazioni con segno negativo**

	Conti periodici riassuntivi			Consuntivo				
	Cap/art con importi negativi			Dati azzerati		Dati positivizzati		Differenza complessiva della positivizzazione
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in milioni	n. dei cap/art	Importo in milioni	n. dei cap/art	Importo in milioni	
<b>Da riscuotere competenza</b>	I	12	-12,06	6	-11,35	6	-0,71	12,62
	II	34	-19,14	22	-13,26	12	-5,88	38,10
	III	5	-0,74	3	-0,42	2	-0,32	0,32
	<b>TOT.</b>	<b>51</b>	<b>-31,94</b>	<b>31</b>	<b>-25,03</b>	<b>20</b>	<b>-6,91</b>	<b>51,04</b>
<b>Da riscuotere residui</b>	I	48	-720,30	45	-716,70	3	-3,60	721,60
	II	87	-305,32	76	-246,19	11	-59,13	487,61
	III	2	-0,03	2	-0,03			
	<b>TOT.</b>	<b>137</b>	<b>-1.025,65</b>	<b>123</b>	<b>-962,92</b>	<b>14</b>	<b>-62,73</b>	<b>1.209,21</b>
<b>Da versare competenza</b>	I	162	-20.819,10	30	-1.094,54	132	-19.724,56	31.064,47
	II	262	-1.213,44	118	-356,85	144	-856,59	1.322,24
	III	9	-11,84	3	-2,89	6	-8,95	12,24
	<b>TOT.</b>	<b>433</b>	<b>-22.044,38</b>	<b>151</b>	<b>-1.454,28</b>	<b>282</b>	<b>-20.590,10</b>	<b>32.398,95</b>
<b>Da versare residui</b>	I	144	-9.790,83	114	-7.619,39	30	-2.171,44	10.137,67
	II	133	-500,35	121	-462,69	12	-37,66	517,81
	III	8	-8,03	8	-8,03			
	<b>TOT.</b>	<b>285</b>	<b>-10.299,21</b>	<b>243</b>	<b>-8.090,11</b>	<b>42</b>	<b>-2.209,10</b>	<b>10.655,48</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2004 e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dello stesso.

Su richiesta della Corte, il Dipartimento della RGS ha fatto pervenire un prospetto (Tabella 3), di seguito riportato, riassuntivo degli interventi operati automaticamente dal Sistema informativo e manualmente dall'IGPB ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2004.

**Tabella 3. -Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2004**

RESIDUI RISULTANTI AL 31/12/2004			
	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
<b>TITOLO I</b>			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2005	4.551.096.148,97	136.606.253.519,70	141.157.349.668,67
- Procedura di compensazione	+ 10.150.901.503,17	+ 765.998.481,93	+ 10.916.899.985,10
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2005	14.701.997.652,14	137.372.252.001,63	152.074.249.653,77
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 1.739.922,58	- 1.739.922,58
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 17/5/2005	14.701.997.652,14	137.370.512.079,05	152.072.509.731,19
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 1.691.869.847,55	+ 41.108,19	+ 1.691.910.955,74
<b>TOTALE PARZIALE</b>	16.393.867.499,69	91.125.059.263,92	107.518.926.763,61
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 43.289.455.153,03	- 43.289.455.153,03
<b>Residui al 31/12/2004 (stampa del 27/5/2005)</b>	16.393.867.499,69	47.835.604.110,89	64.229.471.610,58
<b>TITOLO II</b>			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2005	265.873.502,49	110.222.313.798,54	110.488.187.301,03
- Procedura di compensazione	+ 412.585.032,78	+ 247.223.690,40	+ 659.808.723,18
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2005	678.458.535,27	110.469.537.488,94	111.147.996.024,21
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 2.319.493,33	- 2.319.493,33
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 17/5/2005	678.458.535,27	110.467.217.995,61	111.145.676.530,88
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 11.074.901.744,06	- 11.074.901.744,06
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 22.638.194,85	+ 34.829.172,05	+ 57.467.366,90
<b>TOTALE PARZIALE</b>	701.096.730,12	99.427.145.423,60	100.128.242.153,72
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 47.534.523.967,20	- 47.534.523.967,20
<b>Residui al 31/12/2004 (stampa del 27/5/2005)</b>	701.096.730,12	51.892.621.456,40	52.593.718.186,52
<b>TITOLO III</b>			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2005	- 8.213.900,90	32.083.081,36	23.869.180,46
- Procedura di compensazione	+ 8.668.492,13	+ 29.670,99	+ 8.698.163,12
<b>Residui al 31/12/2004 (stampe del 17 e 27/5/2005)</b>	454.591,23	32.112.752,35	32.567.343,58
<b>ENTRATE FINALI</b>			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del 6/5/2005	4.808.755.750,56	246.860.650.399,60	251.669.406.150,16
- Procedura di compensazione	+ 10.572.155.028,08	+ 1.013.251.843,32	+ 11.585.406.871,40
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 12/5/2005	15.380.910.778,64	247.873.902.242,92	263.254.813.021,56
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 4.059.415,91	- 4.059.415,91
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del 17/5/2005	15.380.910.778,64	247.869.842.827,01	263.250.753.605,65
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 57.320.395.667,38	- 57.320.395.667,38
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 1.714.508.042,40	+ 34.870.280,24	+ 1.749.378.322,64
<b>TOTALE PARZIALE</b>	17.095.418.821,04	190.584.317.439,87	207.679.736.260,91
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 90.823.979.120,23	- 90.823.979.120,23
<b>Residui al 31/12/2004 (stampa del 27/5/2005)</b>	17.095.418.821,04	99.760.338.319,64	116.855.757.140,68

Fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.



Con riferimento alle entrate finali, da tale prospetto si evidenzia innanzi tutto come risulti confermato che i conti delle amministrazioni vengano assunti come preconsuntivo dopo che sono già state operate, ma solo in parte, le compensazioni necessarie per eliminare automaticamente tutte le anomalie e le incongruenze di partenza.

Contrariamente a quanto avvenuto per l'esame dei consuntivi degli scorsi esercizi finanziari, per il 2004 non sono stati resi disponibili alla Corte i dati del SIRGS prima del 13 maggio 2005, con la conseguenza di non rendere visibile il passaggio dai dati dei conti periodici a quelli del Consuntivo, o meglio di fornire gli stessi quando erano stati già depurati di tutti dati negativi che sono risultati, pertanto, temporaneamente azzerati, come risulta dalla Tabella 4.

**Tabella n. 4 – Raffronto fra Conti periodici riassuntivi e Stampa Preconsuntivo RGS**

	Conti periodici riassuntivi			Preconsuntivo (dati del 13/05/05)		
	Cap/art con importi negativi			Cap/art con importi negativi		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in milioni di euro	Titoli	n. dei cap/art	Importo in milioni di euro
<b>Da riscuotere competenza</b>	I	12	-12,06	I		
	II	34	-19,14	II		
	III	5	-0,74	III		
	<b>TOT.</b>	<b>51</b>	<b>-31,94</b>	<b>TOT.</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>Da riscuotere residui</b>	I	48	-720,30	I		
	II	90	-305,32	II		
	III	2	-0,03	III		
	<b>TOT.</b>	<b>140</b>	<b>-1.025,65</b>	<b>TOT.</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>Da versare competenza</b>	I	162	-20.819,10	I		
	II	262	-1.213,44	II		
	III	9	-11,84	III		
	<b>TOT.</b>	<b>433</b>	<b>-22.044,38</b>	<b>TOT.</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
<b>Da versare residui</b>	I	144	-9.790,83	I		
	II	141	-500,35	II		
	III	8	-8,03	III		
	<b>TOT.</b>	<b>293</b>	<b>-10.299,21</b>	<b>TOT.</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Sistema Informativo RGS - Corte dei conti.

Ritornando alla precedente Tabella 3, compensazioni automatiche risultano, comunque, operate dal SIRGS anche successivamente all'acquisizione del preconsuntivo (per un totale di +11.585 milioni, di cui +10.572 per i resti da versare e +1.013 per i resti da riscuotere).

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntualmente esaminato, in quanto dà conto, nell'aggregato, dei successivi passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale. E', infatti, possibile comprendere come, partendo da un importo totale di residui rilevato in 251.669 milioni in data 6 maggio 2005, siano state effettuate una serie di operazioni che hanno portato a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 116.856 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 6 e il 12 maggio 2005<sup>8</sup>, a cura del SIRGS, che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato, come già detto, la cifra di partenza di circa 11.585 milioni.

Successivamente al 12 maggio 2004 sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'IGPB, relative alla cancellazione di resti da riscuotere per i ruoli attinenti ad accertamenti per i quali erano intervenuti i precedenti condoni e ad accertamenti dell'Ufficio IVA Napoli risultati inesigibili (-57.320 milioni).

Consistenti rettifiche in aumento dei resti da versare (+1.714 milioni) si riferiscono a informazioni contabili ritardatarie ed all'allegato 23 (somme rimaste da versare).

Rettifiche in diminuzione sono state invece apportate ai resti da riscuotere direttamente dal SIRGS (-4 milioni), per effetto del caricamento dell'allegato 24 (somme rimaste da riscuotere) che genera la rilettura di tali somme selezionandole secondo il loro grado di esigibilità. Tale suddivisione, attraverso un calcolo matematico, crea una conseguente riduzione in base ad una percentuale diversa, a seconda della colonna in cui le stesse vengono collocate.

La successiva consistente rettifica (-90.824 milioni) si riferisce alle riduzioni del 65 per cento dei resti da riscuotere proposte dall'Agenzia delle entrate per le somme iscritte a ruolo per una serie di capitoli del conto residui dei Titoli I e II, a seguito della classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità. Il calcolo delle riduzioni formulate dall'Agenzia delle entrate è stato materialmente effettuato spostando il 65 per cento delle somme rimaste da riscuotere in conto residui, dalla voce "certo" a quella "inesigibile" dell'allegato 24. In relazione alla

---

<sup>8</sup> I dati di cui la Corte dei conti è in possesso, relativamente a ciascun esercizio finanziario, ed in particolare per l'esercizio 2004, sono stati messi a disposizione dal Sistema Informativo RGS - Corte dei conti il 25 del mese di gennaio quando il sistema Cdc ha acquisito dall'area Entrate i dati aggiornati a tutto dicembre 2004, seppure non definitivi. I dati definitivi dell'anno 2004 sono stati acquisiti in data 4 maggio recependo anche i dati dei primi due bimestri dell'anno 2005 in quanto l'area entrate ha chiuso l'esercizio precedente il 30 aprile dell'anno corrente.

riduzione di tali importi sull'allegato 24, è stata ridotta, dello stesso ammontare, la voce "somme rimaste da riscuotere" in conto residui del conto consuntivo.

A seguito di queste complesse operazioni si è venuto a determinare l'importo finale dei resti da versare e di quelli da riscuotere risultanti in consuntivo (e nei rispettivi allegati 23 e 24).

Tra tutte le voci di consuntivo per le quali si sono rilevate discordanze tra i dati definitivi di rendiconto e quanto riportato nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni, quelle dei versamenti, sia del conto competenza che del conto residui, presentano solo valori negativi, cioè gli importi iscritti nel rendiconto sono sempre inferiori a quelli rilevati per le "entrate totali". Al contrario le discordanze relative al da versare competenza e residui risultano sempre positive.

Nel dettaglio la voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di capitoli/articoli (531) che presentano discordanze, ma al quale non corrisponde l'importo più rilevante (17.150 milioni), è quella della riscossione residui, essenzialmente dovuta alle discordanze positive, a loro volta concentrate nel titolo I (273 cap/art per 16.525 milioni).

I residui di riscossione presentano, tuttavia, i maggiori disallineamenti in termini di importi: infatti per 173 capitoli/articoli si registrano discordanze totali per 147.067 milioni, imputabili per -148.151 a soli 57 capitoli. Sia le entrate tributarie che quelle extratributarie sono interessate al fenomeno, con una notevole concentrazione in pochi capitoli. Per le prime si tratta di 4 capitoli (su 25), tutti relativi alla riscossione a mezzo ruoli delle maggiori imposte (IVA, IRPEF, IRPEG e ILOR), per complessivi -88.983 milioni. Per le entrate del titolo II il 99,99 per cento delle discordanze negative si rileva per 19 capitoli (su 32) appartenenti all'UPB 1.2.5 "Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti" (-58.612 milioni).

Tabella n. 5

## Discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi

		N.		N.		N.		N.		N.	
		cap/art	milioni	cap/art	milioni	cap/art	milioni	cap/art	milioni	cap/art	milioni
		Accertato		Riscosso competenza		Riscosso residui		Versato competenza		Versato residui	
Discordanze negative	TITOLO I	96	-22.508	57	-94	25	-61	162	-7.149	115	-111
	TITOLO II	113	-870	78	-31	34	-14	40	-53	41	-18
	TITOLO III	5	0	1	0	3	0	0	0	0	0
	<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>214</b>	<b>-23.379</b>	<b>136</b>	<b>-125</b>	<b>62</b>	<b>-75</b>	<b>202</b>	<b>-7.202</b>	<b>156</b>	<b>-129</b>
Discordanze positive	TITOLO I	93	2.913	109	3.051	273	16.525		0		0
	TITOLO II	52	93	52	58	190	699		0		0
	TITOLO III	3	2	2	2	6	2		0		0
	<b>ENTRATE FINALI</b>	<b>148</b>	<b>3.008</b>	<b>163</b>	<b>3.111</b>	<b>469</b>	<b>17.225</b>		<b>0</b>		<b>0</b>
<b>Totale discordanze</b>		<b>362</b>	<b>-20.371</b>	<b>299</b>	<b>2.986</b>	<b>531</b>	<b>17.150</b>	<b>202</b>	<b>-7.202</b>	<b>156</b>	<b>-129</b>
				Da riscuotere competenza		Da riscuotere residui		Da versare competenza		Da versare residui	
Discordanze negative	TITOLO I			14	-95	25	-89.538		0		0
	TITOLO II			12	-7	32	-58.613		0		0
	TITOLO III			1	0	0			0		0
	<b>ENTRATE FINALI</b>			<b>27</b>	<b>-102</b>	<b>57</b>	<b>-148.151</b>		<b>0</b>		<b>0</b>
Discordanze positive	TITOLO I			10	24	51	837	202	13.850	227	9.105
	TITOLO II			18	43	64	247	183	889	198	484
	TITOLO III			3	0	1	0	10	11	8	7
	<b>ENTRATE FINALI</b>			<b>31</b>	<b>67</b>	<b>116</b>	<b>1.083</b>	<b>395</b>	<b>14.750</b>	<b>433</b>	<b>9.595</b>
<b>Totale discordanze</b>				<b>58</b>	<b>-35</b>	<b>173</b>	<b>-147.067</b>	<b>395</b>	<b>14.750</b>	<b>433</b>	<b>9.595</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

Ulteriore discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni, rilevata per la prima volta nell'esercizio 2004, è quella relativa alla differenza di articolazione di capitoli di entrata tra il rendiconto ed i conti periodici riassuntivi.

Tabella n. 6

## Discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi

## Differente articolazione dei capitoli

EE Totali				EE Consuntivo			
CAP	ART	DA RISC. RES.	DA VERS. RES.	CAP	ART	DA RISC. RES.	DA VERS. RES.
2601	1	177.482.975,36	13.255.378,64	2601		174.827.970,59	13.744.642,73
2601	2	- 12,11	-				
2601	3	-	- 144,61				
2601	7	- 13,81	-				
2601	8	- 3,51	-				
3703	1	4.530.584,32	581,86	3703		4.513.788,32	543,54
3703	3	- 2.240,04	- 3.284.300,89				
3703	4	-	- 345.801,20				
3703	5	- 524,43	-				
3703	6	-	- 1.647,19				
3703	8	-	- 20.675,32				
3703	12	-	- 10.816,16				
3703	13	-	- 10.134,43				
3704	1	-	- 4.062.701,09	3704			1.779,70
3704	2	-	- 210.338,71				
3704	3	-	- 307.665,31				
3704	5	-	- 10.238,24				

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

### 3. Riaccertamenti e insussistenze.

A seguito delle compensazioni automatiche e delle rettifiche manuali operate sul conto di competenza e sul conto residui vengono ad essere modificati anche i dati relativi ai residui al 31 dicembre. Questi dovrebbero corrispondere, naturalmente ed alternativamente, da una parte, alla somma delle loro quattro componenti (da versare competenza, da riscuotere competenza, da versare residui, da riscuotere residui) e, dall'altra, all'importo dei residui iniziali al netto dei versamenti residui e con l'aggiunta dei residui di competenza (sia da versare che da riscuotere). Ciò, però, non si verifica e differenze, spesso considerevoli, emergono tra i residui totali

risultanti dal rendiconto e quelli calcolabili come prima indicato. Per numerosi capitoli/articoli risultano, infatti, consistenti importi di riaccertamenti (residui in più) o di insussistenze (residui in meno).

A livello di entrate finali, ed in termini di saldi, queste differenze sono risultate positive (riaccertamenti) sino all'esercizio finanziario 1997<sup>9</sup>, per diventare poi (crescentemente) negative (insussistenze) fino all'esercizio finanziario 2002. I saldi (negativi) delle differenze in questione sono, infatti, passati – sempre per le entrate finali – da -14.914 milioni nel 1998 a -1.813 milioni nel 1999, risalendo poi a -16.770 milioni nel 2000, a -19.286 milioni nel 2001 ed a -34.233 milioni nel 2002 per ridursi notevolmente a -4.344 nel 2003. Nel 2004, però, si è verificato un notevole aumento a -40.931 milioni.

L'entità delle differenze aumenta notevolmente se si tiene conto degli effetti di parziale compensazione che si verificano sommando algebricamente, da una parte, gli importi dei saldi dei capitoli con differenze positive con quelli dei capitoli con differenze negative, e, dall'altra, i riaccertamenti e le insussistenze all'interno di ciascun capitolo. Sulla base dei dati disponibili è allo stato possibile tenere conto solo del primo ordine di compensazioni (Tabella n. 7). Non è, invece, possibile tenere conto delle compensazioni operate tra insussistenze e riaccertamenti all'interno di ciascun capitolo, in quanto i dati relativi non sono né rilevabili né calcolabili sulla base del rendiconto o del *data base* del sistema informativo RGS – Corte dei conti.

**Tabella n. 7.- Articoli/Capitoli del rendiconto 2004 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze**

	<b>Titoli</b>	<b>n. dei cap/art</b>	<b>Importo in MEURO</b>
<b>Riaccertamenti</b>	I	72	813,04
	II	109	105,79
	III	3	0,00
	<b>TOT.</b>	<b>184</b>	<b>918,85</b>
<b>Insussistenze</b>	I	198	-23.924,07
	II	154	-17.924,55
	III	9	-1,11
	<b>TOT.</b>	<b>361</b>	<b>-41.849,73</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS – Corte dei conti.

<sup>9</sup> I riaccertamenti si erano andati progressivamente riducendo da 7.929 mld di lire nel 1995 a 3.802 nel 1996 ed a 395 nel 1997.

I saldi prima indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (272 nel 2000, 347 nel 2001, 381 nel 2002, 600 nel 2003 e 361 nel 2004), per un importo in milioni di -24.894 nel 2000, di -25.939 nel 2001, -35.307 nel 2002, -7.791 nel 2003 e -41.860 nel 2004, e capitoli con saldi differenziali positivi (258 nel 2000, 151 nel 2001, 190 nel 2002, 247 nel 2003 e 184 nel 2004), per un importo complessivo, rispettivamente, di 8.123, 6.654, 1.074, 3.447 e 919 milioni nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003 e nel 2004.

Sulla base della disaggregazione dei dati su esposti si evidenzia in che misura derivino dalla notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli.

In particolare per i riaccertamenti:

- l'82,9 per cento delle Entrate tributarie, per 674 milioni su 813 milioni, è concentrato su tre capitoli /articoli: il 1409- art. 1<sup>10</sup> che assorbe il 72,1 per cento dell'intero ammontare, il 1023 – articolo 14<sup>11</sup>, per il 5,6 per cento del totale ed il 1216 – articolo 2<sup>12</sup>, per il 5,3 per cento dei riaccertamenti;
- per il Titolo II il 51 per cento dell'importo complessivo, per 54 milioni su un totale di 106, è concentrato su tre capitoli: il 3773<sup>13</sup>, gestito dal C.d.R. della Pubblica Sicurezza, per il 24,9 per cento, il 3791<sup>14</sup>, gestito dal C.d.R. Bilancio e affari finanziari del Ministero della difesa, per il 15,3 per cento ed il 2319<sup>15</sup> per il 10,6 per cento, relativo alle *entrate eventuali e diverse* concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze.

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie una quota rilevante, per un ammontare di -17.086 milioni ed un'incidenza del 71,4 per cento sul totale del Titolo I (per -23.924 milioni), risulta concentrata su tre capitoli/articoli e precisamente la riscossione a mezzo ruoli dei capitoli 1203 (IVA) per il 38,2 per cento, 1023 (IRPEF), per il 22,0 per cento e 1024 (IRPEG) per l'11 per cento;
- per le entrate del Titolo II il 55,7 per cento, per un importo pari a 9.986 milioni, è imputabile ai capitoli appartenenti all'UPB 1.2.5. «entrate derivanti dall'attività' di

<sup>10</sup> Capitolo 1409: "Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi - art. 1. - imposta riscossa in via ordinaria.

<sup>11</sup> Capitolo 1023: "IRPEF" - articolo 14 – Versamenti a titolo di acconto effettuati mediante delega bancaria ai concessionari

<sup>12</sup> Capitolo 1216 – "Canoni di abbonamento alle radio audizioni circolari e alla televisione" - articolo 2 - Canone di abbonamento all'autoradio.

<sup>13</sup> Capitolo 3773: "Rifusione delle somme anticipate dal Ministero dell'interno per provvedere alle momentanee deficienze di cassa dei reparti di P.S. nonché agli istituti di istruzione e di formazione del personale della P.S."

<sup>14</sup> Capitolo 3791, "Rifusione delle somme anticipate dal Ministero della difesa per provvedere alle momentanee deficienze di cassa dei corpi, Istituti, stabilimenti militari, ed enti aeronautici ..."

<sup>15</sup> Capitolo 2319: "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze".

controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti» gestiti dal Dipartimento per le politiche fiscali. Si tratta dei capitoli 3313 – art. 1 (sanzioni amministrative dovute dai trasgressori all’IVA) per il 30,0 per cento, e 3312 articoli 3 e 4 (sanzioni per violazioni alle norme riguardanti l’accertamento e la riscossione dell’IRPEF e dell’IRPEG) rispettivamente per il 16,0 per cento ed il 9,7 per cento.

Tabella n. 8

## Riaccertamenti – insussistenze - Principali capitoli/articoli interessati

Riaccertamenti (in euro)		
Capitolo/articolo	Riaccertamenti	%
1409/1	585.947.652,61	72,07
1023/14	45.075.898,51	5,54
1216/2	42.931.635,14	5,28
<i>Totale</i>	<i>673.955.186,26</i>	<i>82,89</i>
<b>Tot. Titolo I</b>	<b>813.043.852,76</b>	<b>100,00</b>
3773/1	26.378.963,72	24,93
3791/1	16.147.025,00	15,26
2319/1	11.150.521,71	10,54
<i>Totale</i>	<i>53.676.510,43</i>	<i>50,74</i>
<b>Tot. Titolo II</b>	<b>105.794.993,36</b>	<b>100,00</b>
Insussistenze (in euro)		
Capitolo/articolo	Insussistenze	%
1203/4	-9.148.173.195,42	38,24
1023/1	-5.276.001.602,89	22,05
1024/1	-2.661.970.875,74	11,13
<i>Totale</i>	<i>-17.086.145.674,05</i>	<i>71,42</i>
<b>Tot. Titolo I</b>	<b>-23.924.071.262,91</b>	<b>100,00</b>
3313/1	-5.378.649.426,00	30,01
3312/3	-2.868.105.446,17	16
3312/4	-1.738.903.714,63	9,7
<i>Totale</i>	<i>-9.985.658.586,80</i>	<i>55,71</i>
<b>Tot. Titolo II</b>	<b>-17.924.552.152,91</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

A proposito delle differenze non spiegate fra residui finali di consuntivo e importo risultante dall’applicazione della formula algebrica utilizzabile per determinare i residui stessi partendo dai residui iniziali, la RGS ha negli anni sostenuto che le stesse si verificano, sia per



eventuali riaccertamenti dei residui iniziali, sia per le riduzioni apportate a questi ultimi, per effetto della loro classificazione per grado di esigibilità da parte dell'Agenzia delle entrate.

Non sono state fornite informazioni dirette e precise sulle rettifiche (in aumento o in diminuzione) apportate ai residui iniziali ed alle quali sono, evidentemente, da ricollegare gli effetti dell'applicazione della procedura automatica di compensazione, la quale comporta l'equiparazione dell'importo del riscosso e dell'accertato almeno a quello del versato, con il conseguente azzeramento dei dati con segno negativo dei resti da versare e da riscuotere. La RGS si è, infatti, limitata a comunicare che la procedura di compensazione opera sui dati provenienti dalle contabilità dei singoli uffici e viene attivata direttamente dal sottosistema ENTRATE, nel momento della trasmissione dei suddetti dati al BILANCIO.

Non risulta convincente neppure la risposta fornita dalla RGS alle richieste formulate in sede di analisi del rendiconto 2004 nella quale il Dipartimento sostiene che «i fenomeni concernenti il riaccertamento e l'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». La risposta non tiene infatti conto che qui non si tratta di discordanze fra dati del rendiconto 2004 rispetto alle contabilità delle amministrazioni o al rendiconto del precedente esercizio finanziario. Le incongruenze, infatti, sono interne allo stesso rendiconto 2004, riguardando differenze fra modalità diverse per calcolare lo stesso dato (totale residui ottenuto o come somma di: da riscuotere residui, da versare residui, da riscuotere competenza e da versare competenza, oppure sottraendo dai residui iniziali i versamenti residui dell'esercizio ed aggiungendovi i residui di competenza, da riscuotere e da versare).

Le differenze dipendono probabilmente dalla duplice circostanza che: 1) le compensazioni automatiche vengono operate non solo, appunto, in modo automatico, ma anche "alla cieca" – e cioè senza interrogarsi sui motivi e sui fattori che in preconsuntivo spesso determinano importi con segno negativo per i resti da versare (in conto competenza e/o residui) e segni negativi – o comunque importi inferiori ai versamenti – per accertamenti e riscossioni (di competenza e/o residui) e 2) appare consolidata la prassi di apportare rettifiche manuali in base alle informazioni tardive acquisite senza verificarne le eventuali interferenze con i correttivi precedentemente ed automaticamente apportati.

All'utilizzo di queste modalità piuttosto sommarie ed acritiche, e comunque poco rigorose, di razionalizzazione e di quadratura dei conti periodici riassuntivi, è da ricollegarsi l'emergere non solo di riaccertamenti/insussistenze, ma di buona parte anche di altri elementi di incongruenza e di incoerenza interna che caratterizzano l'impianto del rendiconto e che la Corte

ha avuto modo di segnalare ripetutamente in sede di parificazione e di indagini di controllo eseguite negli scorsi anni. In altri termini, costruendo il conto consuntivo con le modalità di cui si è detto, i correttivi automatici riescono, sì, a far quadrare formalmente i conti, ma al prezzo dell'introduzione di ulteriori distorsioni che rischiano di far perdere, non solo di sicura attendibilità, ma addirittura di reale significatività, lo stesso conto residui nel suo insieme.

#### **4. Limiti di affidabilità degli accertamenti.**

Nel corso degli anni non è stato possibile acquisire elementi informativi completi ed affidabili sul raccordo fra le contabilità delle amministrazioni e i dati del rendiconto neanche attraverso il tentativo compiuto di ricostruire analiticamente almeno l'iter di determinazione dell'importo degli accertamenti, rivolgendo in tal senso specifiche richieste istruttorie alla RGS ed all'Agenzia delle entrate. La prima ha fatto a tal proposito presente che l'IGPB non influisce sulla definizione degli accertamenti, se non per effetto di modifiche che apporta a seguito di comunicazioni degli uffici interessati, ritardatarie rispetto alla chiusura delle contabilità.

L'Agenzia delle entrate, da parte sua, ha riferito che, per quanto riguarda le entrate tributarie, gli importi relativi agli accertamenti contabili vengono diversamente determinati. In particolare:

1) *per le entrate autoliquidate*, l'importo dell'accertamento contabile coincide con quello tributario, il quale, a sua volta, coincide con l'importo versato. Questo tipo di contabilizzazione riguarda le entrate tributarie da ordinaria gestione;

2) *per le entrate da ruolo*, l'importo dell'accertamento contabile coincide con l'importo dei ruoli consegnati, il quale, a sua volta, coincide con l'importo dell'accertamento tributario. Questa tipologia di contabilizzazione si applica alle entrate tributarie da accertamento e controllo imputate sia al Titolo I (maggiore imposta accertata), sia al Titolo II (sanzioni ed interessi relativi alla maggiore imposta accertata);

3) *per le entrate da accertamento con adesione*<sup>16</sup>, l'importo dell'accertamento contabile coincide con l'importo delle somme versate nell'anno da parte dell'obbligato a seguito della sottoscrizione per adesione, insieme con l'Ufficio, dell'atto con cui viene determinata la maggiore imposta dovuta e che, unitamente alle sanzioni (ridotte) ed agli

<sup>16</sup> La caratteristica dell'istituto dell'"accertamento con adesione" consiste, com'è noto, nel fatto che la rettifica della base imponibile dichiarata (o la sua determinazione in caso di omessa dichiarazione) — e quindi la determinazione dell'importo dell'accertamento così come inteso dall'art. 222 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato — non è un atto unilaterale dell'Ufficio (*avviso di accertamento*), ma è fatta in contraddittorio tra l'Ufficio finanziario e il contribuente, il quale, sottoscrivendo, appunto per adesione, l'atto dell'Ufficio, può fruire anche dei vantaggi della riduzione delle sanzioni amministrative ad un quarto del minimo previsto dalla legge, della chiusura totale della controversia e della riduzione (fino alla metà) delle pene previste per i reati tributari e della non applicabilità delle sanzioni accessorie

interessi, viene a costituire l'accertamento tributario. Quest'ultimo a sua volta differisce (è di norma inferiore a) dall'importo dell'accertamento inizialmente effettuato dall'Ufficio (che non ha rilevanza esterna) e differisce altresì (può essere maggiore di) dall'importo dell'accertamento contabile, il quale, come si è detto, risulta pari all'importo dei versamenti fatti nell'anno dall'obbligato.

Le distorsioni nella determinazione e nella contabilizzazione dell'importo degli accertamenti sono, pertanto, imputabili, da una parte, alle modalità prima illustrate di complessiva costruzione del conto consuntivo, e, dall'altra, alla vera e propria mancata gestione contabile di tutte le entrate diverse da quelle facenti capo all'Agenzia delle entrate. A proposito di tali entrate<sup>17</sup>, precedenti indagini della Corte<sup>18</sup> hanno, infatti, appurato che esse spesso risultano addirittura sconosciute agli stessi Centri di responsabilità ai quali sono formalmente imputate, mentre la RGS non è stata in grado, da parte sua, di fornire alcun concreto elemento informativo sulle procedure e sulle modalità, tanto della loro determinazione, quanto della loro contabilizzazione in rendiconto.

La stessa RGS, peraltro, pur essendone stata richiesta dalla Corte, non ha dato notizia di risultati acquisiti a seguito di verifiche eventualmente avviate per analizzare le disfunzioni procedurali, organizzative ed operative nelle contabilizzazioni delle amministrazioni cui andrebbero correlate le anomalie contabili dei dati con segno negativo e degli importi di accertamenti e riscossioni inferiori a quelli dei versamenti e che rendono necessaria l'applicazione della procedura di compensazione automatica da parte del Sistema Informativo.

Le considerazioni di ordine generale che si possono ricavare dall'analisi svolta sono principalmente due. La prima, rilevante soprattutto nell'ottica del controllo sulla gestione, attiene alla constatazione che la costruzione del rendiconto è sostanzialmente centrata sui versamenti - l'unico dato certo di cui si dispone (la cassa). In altri termini, gli importi delle riscossioni e degli accertamenti non vengono direttamente e distintamente rilevati, ma devono essere induttivamente ricostruiti partendo dai versamenti: siccome un certo importo è stato versato, un importo almeno equivalente deve essere stato riscosso ed accertato. Si tratta di una deduzione di ordine logico sicuramente incontrovertibile: se le riscossioni sono inferiori ai versamenti e gli accertamenti inferiori alle riscossioni, vuol dire che le amministrazioni hanno ommesso di annotare crediti liquidi ed esigibili. La procedura di compensazione automatica corregge l'evidente anomalia, ma, ovviamente, lascia irrisolto il problema della disfunzione

<sup>17</sup> Entrate extra tributarie (Titolo II) diverse dalle entrate sanzionatorie ex tributarie.

<sup>18</sup> Vedi, in particolare quanto analizzato riguardo ai Centri di responsabilità delle entrate nell'indagine «*Analisi su possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extratributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte*» (Cap. 2) svolta dalla Sezione del Controllo - Delibera n. n. 3/2002/G

gestionale che l'ha originata: resta, cioè, il dato dell'evidente non conoscenza da parte dell'Amministrazione titolare del credito dell'esistenza stessa del credito. Ciò porta, fra l'altro, a fondatamente ipotizzare che possano esserci anche altri crediti che, non essendo stati spontaneamente versati dall'obbligato, non emergono come accertamenti e dei quali nessun monitoraggio risulta possibile, né in sede di rendiconto (auditing finanziario-contabile), né, tanto meno, in sede amministrativa (controllo di gestione).

In altri termini, si può dire che ci troviamo di fronte ad un'ottica del tutto rovesciata rispetto a quella che dovrebbe valere ai fini di una corretta gestione e che richiederebbe di partire dal dato dell'accertamento, da disarticolare poi in riscossioni e resti da riscuotere, successivamente distinguendo le riscossioni in versamenti e resti da versare. Ciò presupporrebbe la corretta tenuta da parte delle amministrazioni di una completa ed aggiornata contabilità dei crediti riscuotibili e del loro stato di riscossione. Si tratta, però, di una situazione che non corrisponde alla realtà, anche se un importante passo avanti potrebbe essere fatto, sia pure limitatamente alle entrate da accertamento e controllo gestite dall'Agenzia delle entrate, a seguito dell'operatività della procedura "stato della riscossione", grazie alla quale, dando finalmente seguito ai reiterati rilievi della Corte, verranno monitorati nel tempo gli esiti delle attività di controllo dalla verifica all'avviso di accertamento, all'emissione del ruolo, all'eventuale contenzioso ed al suo esito ed alle relative riscossioni.

A seguito dell'apposita indagine svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato<sup>19</sup> si evidenziava che la procedura "stato della riscossione", attivata a fine 2002, pur di indubbia efficacia ai fini specifici di seguire l'andamento dei ruoli telematici presso i concessionari della riscossione, rappresentava un'occasione ancora non pienamente colta dall'Amministrazione, come invece appariva negli intendimenti, per realizzare il più congruo monitoraggio della qualità dell'attività di accertamento fiscale.

Solo l'attivazione del collegamento tra il singolo iniziale accertamento e l'effettiva finale riscossione consente di valutare in concreto la qualità dell'azione accertatrice e di individuare, conseguentemente, le eventuali anomalie che conducono a percentuali della riscossione inferiori rispetto alla massa imponibile contestata ed a volte esibita come ragguardevole risultato<sup>20</sup>. In sede istruttoria l'Amministrazione confermava che, anche a causa degli impegni connessi alla gestione del condono, l'unica sperimentazione della procedura di monitoraggio, peraltro, ancora limitata ai dati relativi agli esiti dell'attività di verifica della Guardia di finanza, trasfusi negli

<sup>19</sup> Delibera n. 26/2004 – *Esiti della riscossione rapportati a quelli degli accertamenti: verifica della qualità dell'attività di accertamento degli Uffici e dell'attività di controllo della Guardia di finanza* – del 24 novembre 2004.

<sup>20</sup> Appare opportuno richiamare che la valutazione della qualità dell'attività di accertamento richiede il monitoraggio anche degli accertamenti conclusisi negativamente, problematica non specificamente richiamata nell'indagine.

accertamenti emanati dai competenti Uffici finanziari, risultava essere quella effettuata in occasione dell'indagine.

Gli accertamenti che erano stati presi in considerazione nella sperimentazione posta in essere dall'Amministrazione si riferivano essenzialmente a rapporti tributari spontaneamente definiti dal contribuente nei quali, in applicazione della legislazione speciale del condono, la fase della riscossione viene sostanzialmente a coincidere con quella dell'accertamento; non rientrano, pertanto, le patologie che da tempo pesantemente incidono sull'effettività dell'azione di accertamento (contenzioso "ordinario" e procedure di riscossione, in particolare cautelari ed esecutive). Si sospendeva, pertanto, la valutazione delle considerazioni emerse dalla collaborazione assicurata dall'Amministrazione, che riconduceva a fattori temporali l'assenza di dati relativi a tali fasi, poiché gli accertamenti presi in considerazione (emessi nel 2002 e relativi all'annualità 1999) non avevano ancora concluso le fasi del contenzioso e riscossione.

In considerazione dell'assoluta centralità del tema, la Corte ha deliberato, nel contesto del programma di controlli per il 2005, un'indagine di seconda fase per la verifica del seguito dato dall'Amministrazione ai rilievi sopra evidenziati<sup>21</sup>.

In sede di istruttoria per l'esame sul rendiconto per l'esercizio 2004 l'Agenzia delle entrate ha fornito elementi aggiornati sullo stato dell'attuazione della procedura<sup>22</sup> sulle cui potenzialità informatiche, insieme alle procedure complementari della Guardia di finanza, si potrà fare affidamento per riuscire a monitorare, continuativamente e sistematicamente, l'iter dei risultati dei controlli, dalla fase della contestazione a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione.

Il secondo ordine di considerazioni, più direttamente rilevante nell'ottica del controllo di regolarità finanziario contabile, si riferisce alla circostanza che, sulla base di quanto argomentato si può, in definitiva, ritenere che l'affidabilità del rendiconto fino a tutto l'esercizio finanziario 2004 sia assicurata per le sole entrate tributarie ed extratributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie) del conto di competenza gestite dall'Agenzia delle entrate. In cifre, come risulta dalla Tabella 6, ciò significa che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l'affidabilità dei rendiconti dal 2001 al 2003 può non essere messa in discussione rispettivamente per il 90,98 per cento delle entrate finali (366.537<sup>23</sup> su 399.593 milioni), per il

<sup>21</sup> Deliberazione n. 1/2005/G – *Le nuove forme dell'alta vigilanza sull'attività di accertamento: attività svolta e risultati conseguiti*.

<sup>22</sup> Cfr il successivo par. 5. *Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere*

<sup>23</sup> L'importo corrisponde alla somma degli accertamenti di competenza del Titolo I e degli accertamenti di competenza delle entrate sanzionatorie tributarie ora imputate al Titolo II (Vedi Tab.6).

90,27 per cento (354.584<sup>24</sup> su 392.803 milioni) e per l'89,57 per cento (375.731<sup>25</sup> su 419.507 milioni); relativamente al 2004 l'affidabilità dei dati permane per il 92,58 per cento delle entrate finali (388.361<sup>26</sup> su 419.507 milioni). Per circa il 7 per cento delle entrate finali resta, quindi, il dubbio che, con l'eccezione ovviamente dei versamenti, i dati riportati nel rendiconto possano discostarsi da quelli effettivi. Ciò significa, altresì, che il solo bilancio consuntivo realmente veritiero è quello di cassa. Il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia fedelmente la realtà contabile effettiva che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare. E ciò significa altresì che, sempre allo stato attuale, appare impossibile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com'è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti<sup>27</sup>. E' di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, non sussistono allo stato i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate.

**Tabella n. 9 - Rendiconto generale dello Stato - Entrate finali: importo degli accertamenti totali e degli accertamenti delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie sanzionatorie già ricomprese nel Titolo I**

		Accertato			
		2001	2002	2003	2004
TITOLO I		351.085.747.072,41	345.307.708.997,50	367.407.668.321,72	380.062.436.626,50
EE. Sanz.	3210	2.273.316.851,48	1.499.444.215,90	1.685.199.127,21	1.371.877.579,47
	3312	5.692.435.463,39	5.103.927.207,70	3.581.359.216,11	4.853.030.240,67
	3313	4.321.786.228,66	2.605.521.973,54	3.018.113.354,09	2.045.895.679,88
	3314	1.993.102,50	2.630.255,19	7.410.655,67	5.888.834,01
	3315	161.410.108,91	65.236.756,28	32.172.486,34	21.415.479,08
	3316	52,82	1.145,57	1,24	231,76
	TOTALE	12.450.941.807,76	9.276.761.554,18	8.324.254.840,66	8.298.108.044,87
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		363.536.688.880,17	354.584.470.551,68	375.731.923.162,38	388.360.544.671,37

<sup>24</sup> Vedi nota precedente.

<sup>25</sup> Vedi nota precedente.

<sup>26</sup> Vedi nota precedente.

<sup>27</sup> SEC'95, par.1.57.

Accertato				
	2001	2002	2003	2004
EE. FINALI	399.592.846.172,96	392.802.794.824,97	419.506.849.525,62	419.506.849.525,62
	90,98%	90,27%	89,57%	92,58%
Versamenti di competenza				
	2001	2002	2003	2004
TITOLO I	322.042.747.041,72	323.147.532.406,24	338.103.317.838,22	355.910.361.831,00
EE. Sanz.	3210	53.840.342,40	27.901.763,75	18.974.191,47
	3312	209.551.909,22	177.138.772,53	172.178.179,91
	3313	299.835.671,89	276.274.527,19	211.039.921,47
	3314	1.405.776,06	1.179.048,56	3.906.638,27
	3315	2.022.464,70	3.003.418,42	1.740.281,81
	3316	52,82	1.145,57	1,24
	TOTALE	566.656.217,09	485.498.676,02	407.839.214,17
TOT. TIT. I + EE. SANZ.	322.609.403.258,81	323.633.031.082,26	338.511.157.052,39	356.350.500.804,08
EE. FINALI	350.515.283.205,38	357.943.437.352,06	377.966.781.466,16	377.966.781.466,16
	92,04%	90,41%	89,56%	94,28%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS - Corte dei conti.

Della necessità e dell'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto sembrano convinte le stesse Amministrazioni controllate che riconoscono l'urgente necessità di migliorare la gestione contabile del bilancio di entrata secondo le linee indicate dalla Corte, evidenziando nel contempo le particolari difficoltà dovute non solo alla grande massa sia dei soggetti obbligati, sia delle operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti (Banca d'Italia, RGS, Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe Tributaria, Sistema Informativo delle Commissioni Tributarie), ed alla conseguente numerosità e dei relativi sistemi informativi. Con questi ultimi, poi, che non sono ancora configurati per potere colloquiare fra di loro. Una fonte di sicura discordanza, ad avviso dei rappresentanti delle amministrazioni predette, è certamente quella degli esiti del contenzioso, che non trovano un riflesso diretto sulla contabilizzazione dei residui proprio perché il sistema informativo delle Commissioni tributarie non è stato costruito in modo da poter colloquiare con il sistema informativo della RGS.

##### **5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.**

Un problema ripetutamente segnalato dalla Corte in sede di parificazione dei precedenti rendiconti riguarda la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui operate

nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare. Ciò comporta una sopravvalutazione delle riscossioni dell'anno ed una duplicazione di contabilizzazioni destinata a protrarsi fino a quando non ha luogo il completo versamento dell'originario resto di versamento. E', infatti, di tutta evidenza che, essendo le riscossioni calcolate come somma del versato e del versare, se l'importo del resto non viene versato per intero, la parte residua andrà nuovamente ad incrementare le riscossioni dell'anno successivo. Nell'esercizio finanziario 2002 la sopravvalutazione delle somme totali rimosse era stata, per le entrate finali, minore dei precedenti tre esercizi, ma comunque sempre consistente, e cioè pari a 20.512 milioni (nel 2001 era stata pari a 24.480, nel 2000 a 30.069 e nel 1999 a 28.075 milioni). Nell'esercizio finanziario 2003 è continuato l'andamento decrescente, con una sopravvalutazione di 19.571 milioni; per il 2004, invece, si assiste ad una lieve ripresa del fenomeno, che torna ai livelli del 2002, con una sopravvalutazione per un importo di 20.302 milioni, a fronte di 19.712 milioni di riscosso residui 2004 e di una riscossione netta negativa pari a -590.

La mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui rende anche difficile la spiegazione delle ragioni che determinano l'emergere di riscossioni nette residui negative e di versamenti residui negativi. Nel 2000 erano risultate negative le riscossioni nette residui di 141 capitoli/articoli, per 4.627 milioni; nel 2001 le riscossioni nette residui hanno interessato 145 capitoli/articoli per 8.094 milioni. Nel 2002 i capitoli interessati sono stati 205, per 6.344 milioni e nel 2003 151 per 1.576 milioni. Per l'esercizio 2004 il fenomeno è stato rilevato per 111 capitoli/articoli cui corrisponde un importo di riscossioni nette negative nel conto residui per 2.572,45 milioni. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 59 per cento nel 2000, il 52 per cento nel 2001, il 60 per cento nel 2002, l'86 per cento nel 2003 ed il 68 per cento nel 2004, con la parte residua "riportata a nuovo" nell'esercizio finanziario successivo. La consistenza di questi dati, naturalmente, cresce se si considerano i versamenti netti e non le riscossioni nette: nei precedenti esercizi finanziari i capitoli interessati sono passati da 290 nel 2000, a 312 nel 2001, a 340 nel 2002 ed a 342 nel 2003, mentre gli importi sono aumentati, rispettivamente, a 28.579, 21.955, 18.495 e 6.773 milioni, con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare, rispettivamente, del 32 per cento, del 30 per cento, del 37 per cento e del 46 per cento. con evidente trend al miglioramento. Per il 2004 si assiste ad una lieve diminuzione del numero dei capitoli/articoli interessati, ora pari a 322, ma ad un notevole incremento dei versamenti netti negativi, balzati a 6.484 milioni con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare pari al 51 per cento (Allegati G e H della decisione di parifica).



Le riscossioni nette negative si riscontrano per la quasi totalità nelle entrate tributarie (99,89 per cento) e per il 78 per cento sono concentrate in alcuni articoli dell'IRPEF. Di tale percentuale il 55,37 per cento, per -1.424 milioni, riguarda articoli sui quali affluiscono proventi derivanti dalla riscossione ordinaria (artt. 3, 13.e 18)<sup>28</sup> ed il 22,67 per cento, per -583 milioni, la riscossione a mezzo ruoli (art. 1). Anche i versamenti netti negativi interessano per la maggior parte entrate del titolo I (93,5 per cento), ma gli importi, interessando un numero maggiore di capitoli/articoli, risultano maggiormente distribuiti; ciononostante, il 30 per cento dell'intero importo risulta ancora concentrato in 6 articoli riguardanti la riscossione ordinaria dell'IRPEF (-1.908 milioni negli artt. 16, 19 e 21, oltre ai già citati 3, 13 e 18<sup>29</sup>).

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente: nel 2004 l'importo risultante (-4.201 milioni) è superiore a quello rilevato nel 2003 (-3.508) rispetto al massimo del 2001 (-17.107) ed all'ancora consistente importo dello scorso anno (-10.580)<sup>30</sup>.

Nella corrispondente nota sull'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili per l'esercizio 2003 si faceva presente che per poter correggere tali distorsioni era stato chiesto alla RGS di specificare – per ciascuna voce di bilancio - i componenti dei versamenti residui (versamenti diretti su somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, regolazioni contabili relative alle predette somme, versamenti diretti a seguito di riscossione di resti rimasti da riscuotere al termine dell'esercizio precedente, regolazioni contabili effettuate su riscossioni dei predetti resti rimasti da riscuotere). A tal proposito la RGS, ritenendo, evidentemente, che la richiesta della Corte sottendesse un rilievo di irregolarità, aveva, in primis, fatto presente che la prospettazione delle risultanze di consuntivo seguita era in linea con quanto previsto dall'art. 145 del Regolamento di contabilità generale dello Stato. In realtà, le richieste della Corte, più che meramente, astrattamente e pregiudizialmente porre il problema della eventuale difformità rispetto a legge della prospettazione delle risultanze di consuntivo, miravano, sostanzialmente, a verificare la possibilità di acquisire informazioni più analitiche sulla composizione di alcune

<sup>28</sup> Capitolo 1023 – *“Imposta sul reddito delle persone fisiche”*, art. 3 - Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto ai concessionari e relativi interessi; - art. 13 – Versamenti d'imposta effettuati mediante delega bancaria ai concessionari e relative penalità; - Art 18 – Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, nonché relativi interessi, corrisposti da sostituti d'imposta fiscalmente non domiciliati nella regione Sicilia a soggetti che prestano la loro opera in stabilimenti ed impianti siti nella predetta regione, da riscuotersi mediante versamento diretto al concessionario.

<sup>29</sup> Art 16 – Versamenti d'imposta da effettuarsi ai sensi del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384; - art. 19 – Versamenti diretti d'imposta effettuati dai sostituti d'imposta in relazione all'assistenza fiscale prestata ai propri dipendenti; - Art 21 – Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, nonché relativi interessi, di spettanza erariale, corrisposti da sostituti d'imposta fiscalmente domiciliati nelle regioni Sicilia, Sardegna e Valle D' Aosta a soggetti che prestano la loro opera in stabilimenti ed impianti siti al di fuori del territorio delle predette regioni, da riscuotersi mediante versamento diretto al concessionario.

<sup>30</sup> La differenza era stata di -6.596 e -8.548 milioni rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

voci di bilancio per poterle utilizzare ai fini sia dell'esame delle risultanze del rendiconto, sia dell'attività di controllo sulla gestione. Ciò detto, veniva, però, in ogni caso fatto presente che non sembrava potesse sussistere alcuna preclusione di legge ai fini della evidenziazione nel consuntivo delle poste di cui si parla, tanto più che la previsione dell'art. 145, comma 4, lettera b) del predetto Regolamento, prevede, anzi, l'indicazione nel rendiconto proprio delle somme riscosse in conto dei resti da riscuotere, e non già in conto dei residui totali (resti da riscuotere + resti da versare).

La RGS manifestava, comunque, la propria disponibilità a porre in essere tutti gli approfondimenti necessari al fine di appurare la fattibilità dell'inclusione, tra le risultanze rilevabili dal rendiconto, delle riscossioni in conto residui dell'esercizio, anche se, in considerazione degli aspetti tecnico-operativi coinvolti, sia per le procedure informatiche, sia per quelle amministrativo-contabili, riteneva necessario il coinvolgimento anche del Dipartimento per le Politiche Fiscali, dell'Agenzia delle entrate e, possibilmente, della Banca d'Italia.

Dando un primo seguito all'intento manifestato di appurare la fattibilità dell'inclusione, tra le risultanze rilevabili dal rendiconto, delle riscossioni in conto residui relative al solo esercizio di riferimento, la RGS provvedeva con il rendiconto per l'anno 2003 ad evidenziare il dato del riscosso residui dell'esercizio. Il dato riportato, tuttavia, non deriva da una diretta rilevazione contabile, ma da un calcolo aritmetico, negli anni passati già operato dalla Corte, grazie al quale si ricavano le riscossioni nette dell'anno di riferimento sottraendo dalle riscossioni lorde le somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario.

L'evidenziazione di tale dato ha sicuramente il merito di eliminare dal rendiconto le duplicazioni connesse all'impiego del dato lordo, assicurando così una maggiore trasparenza e veridicità del conto del bilancio. Si tratta, però, come si è detto, del risultato di un mero esercizio aritmetico che la Corte ha già svolto per un lungo numero di anni, evidenziandone, tuttavia, l'insufficienza, rappresentata dall'inidoneità di tale metodo a far conoscere se ed in quale misura le somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario siano state effettivamente versate nell'esercizio consuntivato. Non si può, infatti, dare per scontato che corrisponda al vero la semplificazione, posta a base dell'operazione aritmetica, di assumere che tutte le somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente siano state effettivamente versate nell'esercizio consuntivato. In altri termini, si assume proprio quanto si vorrebbe verificare. Si tratta, pertanto, di una semplificazione che è inevitabile operare in assenza della rilevazione contabile diretta dei versamenti effettuati a diverso titolo, ma che non consente di disporre delle informazioni necessarie per individuare le 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, per la ben nota (ma preoccupante) ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa.

A seguito della nota istruttoria per l'esame del rendiconto 2004 la RGS ha confermato che anche quest'anno l'ammontare delle riscossioni dei residui dell'anno è determinato dal sistema, sulla base di un calcolo matematico che considera i valori espressi dallo stesso rendiconto con riguardo al versato e al da versare in conto residui alla chiusura dell'esercizio e i valori espressi dal rendiconto dell'esercizio precedente con riguardo al rimasto da versare in conto competenza ed in conto residui.

Permangono, ad un anno di distanza dalle precedenti assicurazioni, l'impossibilità di rilevare al SIRGS il dato richiesto, introdotto, invece, nuovamente, sul consuntivo cartaceo solo in relazione all'esigenza segnalata dalla Corte, evidentemente sottovalutando la valenza che la conoscenza dei dati in questione potrebbe avere per la gestione del bilancio. Peraltro, dall'esame del consuntivo cartaceo si è dovuto rilevare che gli importi relativi alle riscossioni dei residui dell'anno sono parziali. Come dimostra già il fatto che nei riepiloghi non risultano alcuni ammontari, come ad esempio per il totale del titolo I e del Centro di responsabilità 1 – Politiche fiscali, mentre sono presenti per molti dei capitoli/articoli appartenenti allo stesso titolo e gestiti dal medesimo C.d.R..

Dalle analisi svolte dalla Corte è risultato evidente che continuano a non risultare contabilmente tradotti in versamenti consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti, per ragioni che il più delle volte, però, hanno a che fare con l'insufficienza dei corrispondenti stanziamenti dal lato della spesa necessaria per l'effettuazione delle necessarie operazioni di regolazione contabile e l'emissione dei mandati di pagamento da commutarsi in quietanze di entrata. Sicché, pur costituendo un importante segnale nella logica della trasparenza, l'esposizione nel rendiconto del riscosso netto residui ricavandolo utilizzando il semplice metodo aritmetico indicato ed utilizzato dalla Corte per evidenziare le dimensioni del problema non può in alcun modo bastare. Si deve pertanto ribadire che il dato in questione non deve essere calcolato, ma deve essere rilevato contabilmente, attraverso operazioni idonee a direttamente individuare gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere. Solo in tal caso sarà possibile monitorare l'andamento reale dei resti da versare ed intervenire per correggerne le eventuali sottostanti distorsioni e patologie gestionali.

### **6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.**

Per gli scorsi esercizi finanziari era stato rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione, sia pure con significativi miglioramenti rispetto al passato, non risultavano ancora analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere; tale giudizio deve parzialmente essere ribadito anche per l'esercizio finanziario 2004. Per quanto attiene ai centri di responsabilità che hanno provveduto alla classificazione stessa, risulta, infatti, chiaro che la stessa riguarda tuttora le sole strutture centrali dell'Agenzia delle entrate che comunicano alla RGS i capitoli e gli importi delle somme iscritte a ruolo rimaste da riscuotere per le quali la classificazione è stata operata e la percentuale complessiva della riduzione applicata (del 60 per cento nel 2001 e nel 2002, del 50 per cento nel 2003 e del 65 per cento nel 2004)<sup>31</sup>.

A parte quello della sottrazione dell'importo riferibile al condono, i criteri che l'Agenzia dichiara di aver seguito per operare tale svalutazione sono i seguenti:

- incerto recupero delle somme giudizialmente controverse
- non immediato scarico amministrativo delle somme inesigibili
- incidenza delle posizioni creditorie relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali
- anzianità del periodo d'imposta di riferimento.

Trattandosi di indicazioni comunque generiche, la Corte ha chiesto di poter conoscere il procedimento logico-matematico seguito per arrivare a determinare l'importo da svalutare. Dando sollecito riscontro alla richiesta, per la prima volta quest'anno l'Amministrazione ha fornito indicazioni analitiche sulla procedura seguita.

La *prima parte della metodologia* si riferisce alla determinazione dei valori di presunto realizzo dei residui da riscuotere al 31.12.2004 relativi ai ruoli. I dati presi a supporto per l'analisi, e relativi, come si è detto, al valore dei ruoli affidati al 31.12.2004 (A) sono stati distinti in relazione ad una serie di parametri: *anno di consegna* (si parte dal 2004 per risalire fino al 2000); *anno di imposta* (prima e dopo il 1998); *valore del ruolo oggetto di sgravio* (B) o di *sospensione* (C), che è stato sottratto al valore di affidamento; *valore del riscosso da ruolo al 31.12.2004* (D) su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2004.

La *seconda parte della metodologia*, seguita per la definizione del residuo da svalutare, è la seguente: Partendo dall'affidato al 31.12.2004 (A), e sottraendo gli sgravi (B) e, le sospensioni (C), si è ottenuto l'affidato netto. Sottraendo il riscosso (D), si è ottenuto l'affidato da svalutare al 31.12.2004 (139.729 milioni).

---

<sup>31</sup> La nota con cui l'Agenzia delle entrate – Direzione Centrale Amministrativa ha formulato la proposta di riduzione dei residui per l'esercizio finanziario 2004 è la n. 107033 in data 15 giugno 2005.

Per procedere alla svalutazione, il valore dell'affidato da svalutare è stato suddiviso per:

1. posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali
2. posizioni relative a ruoli inesigibili
3. altre posizioni e loro anzianità relativa ai periodi di imposta trattati.

Dall'analisi delle posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali (*posizione 1*), la stima di recuperabilità del credito — effettuata sulla base dell'esperienza storica acquisita — ha portato a rettificare il valore lordo in misura, rispettivamente, dell'85 per cento per i valori ante 1998, e dell'80 per cento per i valori post 1998. Il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità è pari all'83,5 per cento. Il valore di presunto realizzo del credito è pari a 4.535 milioni.

L'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (*posizione 2*) ha portato a stimare una percentuale di irrealizzabilità del credito pari, rispettivamente, al 99 per cento per i valori ante 1998, ed al 97 per cento per i valori post 1998. Il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità è pari al 98 per cento. Il valore di presunto realizzo del credito risultante è pari a 95 milioni.

Sulla *posizione 3*, è stata stimata l'incidenza dell'anzianità relativa ai periodi di imposta connessi ai ruoli affidati, operato con 2 griglie di rettifica di valore distinte:

- 40 per cento di irrealizzabilità del credito, per i valori relativi ai periodi di imposta ante 1998, a prescindere dall'anno di consegna;
- da un massimo del 40 per cento per i ruoli consegnati nel 2000 fino ad un 5 per cento per quelli consegnati nel 2004, per i periodi d'imposta successivi al 1998.

Il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità è risultato pari a circa il 30,3 per cento. Il valore di presunto realizzo del credito è pari a 44.393 milioni.

L'applicazione del metodo ai valori di affidato al 31.12.2004, ha così portato ad una stima di presunta "incassabilità" dei ruoli affidati al 31.12.2004 pari a circa 49.023 milioni. Conseguentemente, l'abbattimento da operare sul saldo di bilancio 2004 (139,7 miliardi) è pari a circa il 65 per cento ed a 90,7 miliardi in valore assoluto. Se dal medesimo saldo di bilancio si sottrae il valore del 100 per cento dei ruoli da art. 12 e 16 del condono (pari, come si è visto, a complessivi 5,9 miliardi), l'abbattimento da operare si riduce al 63,4 per cento e ad 84,8 miliardi in valore assoluto.

L'Amministrazione ritiene, invece, impossibile valutare oggi l'impatto delle quote inesigibili, non essendo ancora scaduto il termine della proroga della comunicazione per i concessionari.

Sulla base dei chiarimenti forniti, va riconosciuto che l'Amministrazione sembra finalmente prestare la necessaria attenzione all'esame dell'esigibilità dei suoi crediti per poter non solo e non tanto darne una corretta rappresentazione in bilancio, ma anche e soprattutto per poter mettere a punto le iniziative utili ad assicurarne l'effettiva riscossione. Non siamo ancora alla vera e propria classificazione analitica delle singole partite creditizie richiesta dalla legge, ma notevoli passi avanti sono stati compiuti in questa direzione. Che le valutazioni siano ancora troppo ottimistiche – o che l'azione conseguente di riscossione non sia ancora del tutto adeguata – lo lascia supporre la constatazione che la riscossione netta di residui sulle somme da riscuotere da accertamento e controllo al netto del condono e comprensive delle sanzioni del Titolo II è nel 2004 ammontata a poco più di 875 milioni, pari all'1,67 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato. Ma anche al lordo dei versamenti degli anni precedenti, tale importo, pur raddoppiandosi (1.732 milioni), non sembra coerente con il livello dello stock di crediti asseriti esigibili al quale si riferisce.

Non sono state, tuttora, sfruttate le potenzialità di classificazione analitica potenzialmente collegabili all'effettiva entrata a regime (che sarebbe dovuta avvenire a fine 2002) della procedura "stato della riscossione", la quale, 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, è sicuramente in grado di facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie.

La procedura "stato della riscossione" è infatti alimentata dalle forniture telematiche effettuate dalle aziende concessionarie con tre cadenze mensili. L'elaborazione delle suddette informazioni consente all'Agenzia delle entrate di avere la piena visibilità del ciclo di vita dei cosiddetti "ruoli post-riforma" emessi cioè a partire dall'anno 2000 con modalità telematica anziché cartacea. La procedura consente di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita del ruolo, dalla data di formazione al riversamento effettuato dal concessionario a fronte della riscossione o, in caso di mancata riscossione, fino alla comunicazione di inesigibilità<sup>32</sup>. Ha già consentito la predisposizione di strumenti per il monitoraggio dell'attività dei concessionari con il dettaglio degli elementi analitici per la singola iscrizione a ruolo. Sono attualmente in corso di definizione le attività informatiche necessarie a fornire alle strutture periferiche dell'Agenzia gli

---

<sup>32</sup> In particolare è possibile visualizzare: la consegna del ruolo; la formazione e notifica della cartella di pagamento; la presa in carico, da parte del concessionario, dei provvedimenti di rateazione, sospensione e "sgravio" (cioè annullamento per indebito) emessi dall'ufficio; procedure cautelari ed esecutive azionate dal concessionario nei confronti del debitore; riscossioni e relativi riversamenti; presentazione della comunicazione di inesigibilità.

elementi conoscitivi per la lavorazione delle comunicazioni di inesigibilità dei ruoli post riforma. Sempre utilizzando la base informativa dello “stato della riscossione”, è operativa una procedura informatica con la quale vengono rese disponibili alla RGS le informazioni relative a: carico accertato; provvedimenti di discarico e di maggiorazione del carico (rateazione); somme riscosse.

Sui passaggi della costruzione del conto dei residui la Corte si sofferma dettagliatamente nel capitolo sulla gestione del bilancio. In questa sede va ribadita la valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio per il fatto che, ancora nel 2004, per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 45,90 per cento (58,59 per cento nel 2003, 51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell’anno precedente, è stata nell’esercizio dello 0,34 per cento a fronte del 2,78 per cento del 2003, ed era stata inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002. Perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il quarto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza, dopo che nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, il 65,7 per cento del da riscuotere di competenza<sup>33</sup>. Va infine osservato che la riscossione netta dei residui delle entrate extratributarie è risultata superiore a quella delle tributarie (+2,51 per cento rispetto a -2,24 per cento), così come si era registrato per il 2002, sia pure con pesi diversi (+1,77 per cento rispetto a -12,15 per cento), mentre nel 2003 la situazione risultava invertita (+0,9 per cento rispetto a +5,02 per cento); tuttavia il livello di riscossione, comunque infimo, non può spiegare perché l’ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest’anno, come nel 2003, a classificare i loro residui come di “riscossione certa, quantunque ritardata”, in una percentuale del 100 per cento.

La disponibilità, espressa lo scorso anno, della RGS a porre a disposizione della Corte i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre per esercizio di formazione, non si è ancora trasformata in una comunicazione dei dati richiesti. A tal proposito negli anni scorsi la RGS aveva fatto presente che si tratta di dati che non sono disponibili nell’ambito del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato, e ciò in quanto, in assenza di una procedura informatica finalizzata a fornire gli elementi conoscitivi in parola, i predetti dati potrebbero essere ottenuti solo mediante una elaborazione *ad hoc*, che

---

<sup>33</sup> Una scelta analoga era stata operata nel 1997, quando di riscossione certa, quantunque ritardata, erano stati classificati solo il 78,18 per cento dei resti da riscuotere di competenza.

coinvolga anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. In un primo tempo la RGS aveva altresì sottolineato che, a motivo della peculiarità dell'entrata, la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione dell'entrata operata dal SIRGS, che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

Le difficoltà di ordine tecnico prospettate, e sulle quali sarebbe stato azzardato pronunciarsi in mancanza dei necessari elementi di valutazione, non bastavano a fugare le perplessità della Corte sulla rinuncia, da parte dell'Amministrazione, a poter disporre di una conoscenza che è certamente essenziale per qualsiasi tentativo di verifica dell'esigibilità dei crediti. Per fare un solo esempio, la conoscenza della vetustà dei crediti costituisce un elemento imprescindibile per effettuare operazioni di cartolarizzazione, posto che si tratta di un'informazione sicuramente richiesta dalle Agenzie di rating.

A tal proposito va ora osservato che le difficoltà segnalate dovrebbero essere state superate almeno per quanto riguarda i ruoli telematici post riforma (a partire, cioè, dal 2000), grazie alla più volte ricordata procedura "stato della riscossione" che consente, fra l'altro, di mantenere analitica memoria dell'anno di emissione del ruolo relativo a ciascun avviso di accertamento.

#### **7. Determinazione dei resti da versare.**

Come per ogni esercizio finanziario, meno chiarificatore di quello svolto a proposito dei resti da riscuotere è risultato il contraddittorio con le amministrazioni per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare. A tal proposito la Corte ha più volte chiesto di poter conoscere, per ciascun capitolo, la composizione delle somme rimaste da versare riportate nell'allegato n. 23, posto che nell'allegato stesso risultano specificate le sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Sicilia e con la Regione Sardegna, mentre non si precisano i versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Sicilia, e per le restanti somme da versare (che costituiscono la quota percentuale sul totale: rispettivamente i tre quarti nel 2000 (18.152 milioni su un totale di 24.480), i due terzi nel 2001 (13.446 milioni su un totale di 20.512), il 57 per cento nel 2002 (11.187 milioni su un totale di 19.571), il 56 per cento nel 2003 (11.359 milioni su un totale di 20.302) ed il 50 per cento nel 2004 (8.555 milioni su un totale di 17.095) non si specificano né gli importi che dovranno essere versati direttamente e quelli che dovranno essere regolati contabilmente, né a cosa tali importi afferiscano.

Non sono state fornite indicazioni utili a comprendere la natura delle somme iscritte nell'Allegato n. 23 per quanto attiene i versamenti diretti da operarsi da parte della Regione



Sicilia, e per le restanti somme da versare. Resta, così, confermato che i resti da versare residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 (11.883 milioni nel 2000, 8.163 nel 2001, 11.187 nel 2002, 11.359 nel 2003 e 8.232 nel 2004) si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si aumentino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa. In questo contesto va anche rilevata la violazione del principio del bilancio al lordo conseguente alla ripartizione delle somme riscosse al netto delle compensazioni. Va, tuttavia, rilevato che l'importo dei resti da versare diversi da quelli relativi alle somme acquisite direttamente dalle Regioni Sicilia e Sardegna sono negli ultimi anni diminuiti e l'Agenzia delle entrate ha escluso che sia stata operata alcuna ripartizione delle somme riscosse al netto delle compensazioni negli esercizi finanziari successivi al 1999.

***8. Non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2004 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2003.***

In relazione all'assenza nel rendiconto 2004 come residui iniziali esercizi precedenti di resti da versare risultanti alla fine dell'esercizio 2003 e viceversa, l'unica anomalia contabile – peraltro meramente formale - rilevata è per i capitoli 1209 e 3410: il primo presentava residui al 31 dicembre 2003 per 4,67 milioni euro non rinvenuti come residui iniziali nel 2004, per il secondo si verifica la situazione opposta per l'identico importo. Si tratta tuttavia di una semplice razionalizzazione, in quanto il cap. 1209 “Contributi corrispondenti all'aumento dell'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni destinati ad alimentare il fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive”, fino al 2003 gestito dal Dipartimento politiche fiscali ed inserito nelle entrate tributarie, a partire dal 2004 è confluito nel 3410, con identica definizione, e viene gestito direttamente dal Ministero dell'interno.

Per quanto riguarda la presenza di versamenti residui dell'esercizio 2004 non rinvenuti come resti da versare alla fine dell'esercizio precedente (Allegati I-1 e I-2 della decisione di parifica), l'anomalia riguarda 112 capitoli, per lo più concentrati nel titolo II (78), per un importo complessivo di poco più di 850 milioni (di cui 739 nel titolo II). Il fenomeno risulta molto concentrato, essendo attribuibile per il 94,6 per cento del Titolo I a soli due capitoli, il 1421<sup>34</sup> – per 74 milioni - ed il 1409<sup>35</sup> – per 29 milioni. Ancora più elevata è la concentrazione rilevabile per il Titolo II, che si spiega, in modo del tutto fisiologico, per l'apporto del capitolo 3432<sup>36</sup>, che contribuisce per circa il 93 per cento dell'importo totale (684 milioni in valore

<sup>34</sup> Capitolo 1421 - “Imposta di consumo sul gas metano”

<sup>35</sup> Capitolo 1409 - “Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi”

<sup>36</sup> Capitolo 3432: - “Rimborso da parte dell'Unione europea delle eventuali maggiori contribuzioni a titolo delle risorse basate sull'imposta sul valore aggiunto (Iva) e sul Prodotto nazionale lordo”

assoluto). Si tratta di un rimborso dell'UE che spiega anche la sostanziale differenza con l'entità della medesima anomalia riscontrata lo scorso anno, quando l'importo complessivo della stessa si fermava a 59 milioni.

***9. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata.***

***a - Entrate riassegnabili***

L'articolo 1, comma 9, della Legge Finanziaria 2005 prevede, tra l'altro, che, per il triennio 2005-2007, le riassegnazioni di entrata non possono essere superiori a quelle del precedente esercizio incrementate del 2 per cento. Nei casi di particolare necessità e urgenza, il predetto limite può essere superato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

La Corte, a tal proposito, si appresta ad avviare, a partire dall'esercizio 2005, un monitoraggio del fenomeno basato sull'analisi, per ciascun provvedimento di riassegnazione, delle UPB e dei capitoli di entrata e di spesa interessati, degli importi e degli eventuali frazionamenti delle risorse tra diversi capitoli.

Per il 2004 le riassegnazioni hanno interessato circa 27 miliardi di euro, e per approfondire l'analisi è stata richiesta alla Ragioneria Generale la disaggregazione degli importi indicati nell'allegato 1 della Circolare del MEF n. 5 dell'11 febbraio 2005, sia per il bilancio dell'entrata che per quello della spesa.

La Circolare chiarisce che la disposizione di cui al comma 9 della Finanziaria 2005, concerne tutte le riassegnazioni di entrate che abbiano riflesso sulla spesa del bilancio dello Stato senza alcuna esclusione, e fornisce un quadro di riferimento dei limiti previsti dalla norma riportando, per ciascuna Amministrazione, gli importi delle riassegnazioni effettuate nell'esercizio 2004, incrementati del 2 per cento.

La Ragioneria Generale ha trasmesso i dati relativi alle riassegnazioni della spesa 2004 per Ministeri, Centri di responsabilità ed UPB, precisando che “non vengono esposti i riferimenti all'entrata, a causa di difficoltà elaborative correlate anche al fatto che i versamenti operati nell'ultimo bimestre di ciascun esercizio sono riassegnati alla spesa nell'esercizio successivo”. L'art. 17, comma 3, della legge 468/78 prevede espressamente che le riassegnazioni di spesa riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, e che quelle versate dopo tale data, e comunque entro la chiusura dell'esercizio, siano riassegnate ai corrispondenti capitoli di spesa per l'anno successivo.

Tale sfasamento temporale non giustifica però la rinuncia a tenere sotto controllo un fenomeno che concorre a rendere meno trasparente la gestione del bilancio. Limitandoci, infatti, considerare la situazione del capitolo 4055 *“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 osserva che il 99,98 per cento dei versamenti relativi al 2004 sono stati effettuati nel mese di ottobre (7.500 milioni su 7.517); nel 2003 si era però verificato il fenomeno opposto: il 99,64 per cento (e cioè 16.522 milioni su 16.582) è stato versato nell'ultimo bimestre dell'anno. Di qui la riassegnabilità al fondo ammortamento titoli nel 2004 di un importo record di 24.022 milioni. Per converso, il fondo ammortamento titoli parte per il 2005 praticamente senza dote, posto che negli ultimi due mesi del 2004 i versamenti sono stati pari a poco più di 1,5 milioni di euro. Per poter alimentare il fondo ammortamento titoli è quindi necessario che nel 2005 le eventuali operazioni di privatizzazione vengano completate entro il mese di ottobre.

Inoltre il capitolo in esame, come la maggior parte di quelli i cui introiti sono destinati alla riassegnazione per specifiche spese, figura iscritto in bilancio “per memoria”. Di conseguenza, al complessivo incasso del 2004 ha concorso una corrispondente maggiore entrata di 7.517 milioni rispetto a previsioni iniziali nulle.

#### *b - Entrate eventuali e diverse*

Le analisi condotte con approfondimenti successivi sulla struttura e sulle classificazioni del rendiconto dell'entrata hanno portato ad individuare una serie di inadeguatezze nell'articolazione del bilancio che lo rendono inidoneo a fungere da fonte di dati utili per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche di settore con riguardo a specifici obiettivi di entrata.

E' questo, soprattutto, il caso della presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate “eventuali e diverse”, che per le sole entrate extratributarie hanno raggiunto nel 2004 i 2.856 milioni di accertamenti e 2.831 di riscossioni di competenza <sup>37</sup>, nei quali, per di più, in non pochi casi si sono fatte confluire anche entrate prima imputate ad una serie di altri capitoli che contestualmente sono stati soppressi, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt'altro che trascurabile. Dal quadro di

---

<sup>37</sup> Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 mld di lire per accertamenti e 3.751 mld di lire di riscossioni per competenza

classificazione delle entrate del 2004 si evidenzia come ancora per altri cinque capitoli<sup>38</sup>, sui quali affluiscono le entrate eventuali e diverse di altrettanti ministeri, si è nuovamente fatto ricorso alla soppressione di capitoli per far affluire i relativi introiti al generico “eventuali e diverse”. L’analisi dei dati di consuntivo consente, peraltro, di rilevare che sui capitoli soppressi sono ugualmente presenti importi di accertamenti, riscossioni e versamenti.

Per quanto riguarda questa tipologia di entrate, dalle indagini effettuate<sup>39</sup>, nonché dalle analisi svolte in sede di verifica del rendiconto degli anni passati, è emerso che le Amministrazioni responsabili non hanno conoscenza dell’incidenza delle diverse fonti di entrata e nella maggior parte dei casi non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Lungi, però, dal tentare di fare chiarezza sulla natura di queste entrate e sulla individuazione delle relative responsabilità gestionali, la tendenza della gestione del bilancio è stata nel passato piuttosto quella di far confluire nei capitoli aventi ad oggetto entrate eventuali e diverse anche entrate prima imputate ad una miriade di altre voci di bilancio, con la giustificazione che si tratta di entrate o inesistenti o comunque di entità molto modesta. In tal modo, oltre a rendere più oscura la composizione dei capitoli riassuntivi, si viene a perdere anche la memoria di fonti di entrata di cui o non si sono sfruttate a pieno le potenzialità o andrebbe disposta la cancellazione dal bilancio perché non più sussistenti.

Ancora più preoccupante appare la risposta fornita dalla RGS alle richieste formulate in sede di analisi del rendiconto 2004. Infatti, in merito alle carenze conoscitive circa le tipologie di introiti che affluiscono ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, da parte degli uffici responsabili della gestione dei capitoli stessi, la RGS ha sottolineato che la gamma di entrate che confluisce su detti capitoli è così vasta e variegata da rendere ardua la conoscenza della composizione per tipologia di introito e che tra le somme che affluiscono a detti capitoli sono presenti in misura sensibile introiti aventi carattere sporadico, o addirittura *una-tantum*, per i quali non parrebbe proficua l’istituzione di appositi capitoli che, peraltro, le Amministrazioni competenti non provvedono a richiedere al Dipartimento – IGPB. Si tratta di considerazioni che

---

<sup>38</sup> Alle anomalie rilevate fa eccezione, per il 2004, il caso del cap. 1262 “Versamento dell’1 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal DL 341 del 10 dicembre 2003” che da quadro di classificazione risulta confluito nel cap. 2319 “Entrate eventuali e diverse del Ministero dell’economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze” ma per il quale i dati di consuntivo confermano la presenza di importi, anche considerevoli (riscossioni di competenza per oltre 5.000 milioni). Si tratta di rilevazioni transitorie dovute al fatto che il cap. 1262 non era previsto dalla legge di bilancio per il 2004, fotografando la quale viene compilato il quadro di classificazione delle entrate; in base al necessario collegamento per la gestione dei residui il Quadro ha recepito, automaticamente la confluenza delle somme affluite su un capitolo non ancora attivo, il 1262, sul generico “calderone” 2319. Si è trattato però di una situazione assolutamente transitoria risoltasi automaticamente con l’istituzione formale del cap. 1262 che ancora nel quadro di classificazione per il 2005 risulta attivo e funzionante nell’U.p.b. 1.1.20.1 – Altri tributi indiretti.

<sup>39</sup> Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione Centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: «Analisi delle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come “critiche” a seguito delle indagini precedentemente svolte»

lasciano perplessi, considerata la totale gestione informatizzata dei dati, così come lasciano perplessi le affermazioni riguardanti la responsabilità della gestione dei capitoli di entrata.

La Ragioneria Generale ha infatti affermato che la responsabilità della gestione dei capitoli di entrate eventuali e diverse, come per tutti gli altri capitoli di entrata, nel contesto del bilancio di previsione è attribuita ad un unico centro di responsabilità, in ossequio alla legge n. 94/97 ed al decreto legislativo n. 279/97, a prescindere dalle considerazioni delle Amministrazioni competenti, che individuano più centri di responsabilità interessati alle entrate che affluiscono ai capitoli in questione. Ciò conferma il totale distacco esistente tra la gestione delle entrate e la sua rappresentazione in bilancio.

Alla considerazione formulata dalla Corte circa la difficoltà di poter effettuare un efficace monitoraggio in presenza della mancata formulazione di previsioni o la formulazione di previsioni solamente per memoria o comunque pro forma, senza tenere conto delle effettive potenzialità della specifica fonte di entrata<sup>40</sup>, la RGS ha sottolineato che, in gran parte, i capitoli riguardanti le entrate eventuali e diverse «concernono entrate riassegnabili alla spesa in base a previsione di legge. Nel caso di entrate riassegnabili, la previsione “per memoria” si rende necessaria per consentire di operare le variazioni di bilancio finalizzate a riassegnare gli introiti alla spesa, senza alterare i saldi di bilancio. Tali variazioni, infatti, sono compensative, in quanto consistono in aumenti di pari importo dell’entrata e della spesa. Ovviamente, per operare la variazione in entrata, sul capitolo pertinente non può essere già iscritta la previsione».

L’andamento dell’aggregato dei capitoli delle entrate eventuali e diverse è sostanzialmente governato, per il 73 per cento nel 2004, da quello del cap. 2368<sup>41</sup>. L’ex Ministero del tesoro, in relazione alle indagini svolte dalla Corte<sup>42</sup>, aveva a suo tempo affermato di non avere conoscenza della composizione delle entrate del capitolo e, conseguentemente, non era stato in grado di spiegare le ragioni del continuo calo degli importi verificatosi fino al 1999 e, ancor meno, di cercare di monitorarne e governarne l’andamento. E’ possibile, e forse anche probabile, che si sia trattato di un’evoluzione connessa al fisiologico contrarsi di fonti di entrata occasionali e straordinarie, ma sicuramente preoccupa la circostanza che l’Amministrazione non solo non fosse in condizione di sapere come mai su una singola voce di bilancio si fossero

<sup>40</sup> Mediamente nei vari esercizi finanziari oltre la metà dei capitoli concernenti le entrate finali sono inizialmente iscritti in bilancio “per memoria”. In merito ai capitoli iscritti in bilancio “per memoria”.

<sup>41</sup> Oggi “Entrate eventuali e diverse del Ministero dell’economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica” nel quale, nel biennio 1998/1999, sono confluiti ben 36 capitoli, alcuni dei quali con importi decisamente non trascurabili, e nel 2004 altri tre capitoli/articoli diventato un contenitore ancora più generico di quanto non lo fosse già, in cui la natura delle diverse entrate si confonde, impedendo di individuare le connesse responsabilità gestionali.

<sup>42</sup> Vedi nota 26.

registrate tre successive diminuzioni di entrata dell'ordine, in media, di 1.300 miliardi di lire, ma neppure si ponesse il problema di come poterne acquisire conoscenza.

La lettura di dati di consuntivo ad oggi conferma una tendenza alla crescita negli ultimi anni: gli accertamenti sono passati dagli 880 milioni del 1999 (500 nel 2000) ai 1.660, 1.793 e 1.855 nel triennio 2001-2003, per terminare con i 2.002 milioni nel 2004. Riscossioni e versamenti totali ricalcano le stesse cifre.

Nessuna chiarificazione è stata fornita dalla RGS in relazione alle osservazioni formulate sulla collocazione dei singoli capitoli nelle Unità previsionali di base. Infatti, la collocazione degli stessi in UPB diverse dalla più generica «Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari» potrebbe indurre a ritenere che l'Amministrazione faccia corrispondere il capitolo all'Unità previsionale dalla cui specifica area omogenea di attività prevalentemente derivi il gettito. Tale deduzione risulta tuttavia poco convincente, in quanto, per poter stabilire la corretta collocazione di un capitolo o di un articolo all'interno dell'appropriata UPB, l'Amministrazione dovrebbe conoscere la composizione delle relative entrate. Ma, come si è detto, quella della mancata conoscenza della composizione del gettito delle entrate eventuali e diverse è proprio la carenza di fondo rilevata in merito a questa tipologia di entrate.

## **Capitolo V**

### **La gestione del patrimonio dello Stato**

- 1. Considerazioni di sintesi sui risultati della gestione patrimoniale dello Stato e profili di raccordo con saldi di finanza pubblica.**
- 2. Le risultanze della gestione del debito del settore statale nel Conto del patrimonio dello Stato.**
- 3. Lo stato di realizzazione del piano di rientro del debito pubblico rispetto al PIL.**
- 4. Lo stato di applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997, art. 14.**
- 5. I risultati dell'attività della Patrimonio S.p.A..**
- 6. I fondi immobiliari.**
- 7. Le operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.**
- 8. Il conferimento di immobili alla CONI Servizi S.p.A..**
- 9. Le privatizzazioni mobiliari e gli effetti della cessione di quota del capitale sociale dell'ENEL S.p.A..**
- 10. La tutela dei beni di interesse culturale ed artistico.**
- 11. I risultati della gestione 2004.**
- 12. L'iscrizione nel Conto del patrimonio dello Stato del netto patrimoniale e dei beni dell'ex Azienda delle Ferrovie dello Stato e dell'ex Azienda Nazionale Autonoma delle Strade.**

#### **1. Considerazioni di sintesi sui risultati della gestione patrimoniale dello Stato e profili di raccordo con saldi di finanza pubblica.**

Le risultanze della gestione patrimoniale dello Stato per il 2004 espongono un peggioramento di 32.124 milioni, che risente degli andamenti di finanza pubblica, lontani dagli obiettivi programmati nel documento di programmazione economico-finanziaria 2005-2008; tale documento non contiene un espresso riferimento alla gestione patrimoniale, anche se la riduzione del debito dello Stato per effetto del processo di privatizzazione doveva contribuire al

conseguimento dell'obiettivo dell'attestazione del rapporto Debito/PIL intorno al valore programmato. La consistenza del debito del settore statale<sup>1</sup> è stata pari a 1.325,7 miliardi, con un incremento del 2,95 per cento rispetto al precedente esercizio; di tale debito, 1.184,9 miliardi sono costituiti dai titoli di Stato.

Al miglioramento dei saldi del settore statale, che vengono espressi in termini finanziari, si è accompagnato nel 2004 un peggioramento delle risultanze complessive delle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio connesse ad operazioni di acquisizione di entrate conducibili a dismissioni immobiliari che hanno, perciò, determinato una conseguente variazione in diminuzione di elementi patrimoniali dello Stato.

Il peggioramento della gestione patrimoniale, come esposto nelle allegate tabelle 1a e 1b, è riconducibile, per 4.398,9 milioni, agli effetti del disavanzo di bilancio, per 24.417,8 milioni (risultanti dal miglioramento delle passività per 172 miliardi e da un peggioramento delle passività per 209 miliardi), a quelli delle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio, e per 3.306,7 milioni alla diminuzione netta degli elementi patrimoniali.

Il peggioramento dovuto ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è connesso, principalmente, alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennale a cedola semestrale (117,4 miliardi, in parte compensata da rimborsi per 82,6 miliardi, con un effettivo aumento della consistenza della posta passiva per 35 miliardi) e di buoni del tesoro indicizzati all'inflazione dell'area dell'Euro (BTP euro1) (con un aumento della consistenza passiva per 18,3 miliardi). In particolare, si è avuta una diminuzione della parte attiva patrimoniale per la vendita della partecipazione residua detenuta in Coopercredito S.p.A. (14,42 per cento) e per la cessione, attraverso un'offerta globale, del 18,87 per cento del capitale sociale di ENEL S.p.A.; le due operazioni hanno comportato<sup>2</sup> un introito lordo complessivo pari a 7.651 milioni, con una diminuzione patrimoniale, rispettivamente di 15,5 milioni e di 4.397 milioni. Altra cessione ha riguardato il trasferimento di impianti sportivi per 143 milioni alla CONI Servizi S.p.A..

Tra le questioni poste dall'EUROSTAT per la mancata convalida dei conti italiani vi è stata quella relativa alla classificazione della società Infrastrutture ai fini del sistema SEC'95 nel settore "società finanziarie" anziché in quello delle Amministrazioni Pubbliche, tenendo conto delle attività effettivamente affidate alla società stessa e delle modalità di svolgimento.

La classificazione della società Infrastrutture nel settore delle Amministrazioni Pubbliche, a seguito della decisione EUROSTAT del 23 maggio 2005 – secondo cui la garanzia prestata per un prestito di 800 milioni corrisponde ad un impegno effettivo da parte dello Stato al

<sup>1</sup> Fonte: Relazione sulla situazione del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004.

<sup>2</sup> Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro.



rimborso del debito - ha comportato che le emissioni di titoli obbligazionari e i prestiti effettuati dalla medesima società per il finanziamento del programma dell'Alta Velocità, configurino un ulteriore incremento del debito per 182 milioni<sup>3</sup>; lo scopo principale connesso al trasferimento di operazioni di finanziamento al di fuori dei conti della A.P. per il miglioramento dei saldi non ha quindi avuto il successo sperato.

Altra criticità attiene alla riclassificazione, sulla base delle recenti decisioni EUROSTAT, tra i trasferimenti in conto capitale, e quindi da iscrivere nel conto economico della A.P., dell'apporto di capitale dello Stato al Gruppo Ferrovie dello Stato (2,7 miliardi).

Hanno invece ridotto l'indebitamento netto statale le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, realizzate con il conferimento al Fondo Immobili Pubblici (fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso) di uno stock di edifici pubblici non residenziali per un valore di 2.987 milioni, peraltro non interamente registrato nel conto.

A fronte di un debito del settore statale molto elevato, lo Stato ha un patrimonio attivo di grandi dimensioni; le iniziative per la sua dismissione sono state, quindi, prioritariamente indirizzate alla riduzione dello stock del debito e dei conseguenti interessi passivi, con il miglioramento del saldo della gestione patrimoniale.

Tali iniziative non hanno portato nel 2004 ai previsti risultati in quanto, pur con la diminuzione degli interessi passivi (da 56.154 a 51.235 milioni), il debito patrimoniale è aumentato da 1.815,8 milioni a 1.870,7 milioni (+54 milioni).

Occorre guardare con molta cautela alla possibilità di proseguire nel ricorso ad entrate straordinarie per cessioni di immobili in quanto, come più volte osservato dalla Corte, oltre a non essere pacifica la loro contabilizzazione ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, in ragione delle riserve di EUROSTAT, non sono comunque di agevole concreta realizzazione.

Sono note le difficoltà incontrate nella cessione ai privati degli immobili di SCIP2, con il conseguente ricorso all'accensione di un mutuo bancario per fare fronte alle scadenze di rimborso dei titoli e di pagamento degli interessi agli investitori, e quelle incontrate con SCIP3 per la cartolarizzazione degli immobili del Ministero della difesa, difficoltà non ancora superate, come dimostrato dai ripensamenti riguardo il numero e l'identificazione degli immobili oggetto di cessione<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> L'impatto sull'indebitamento netto è relativo all'importo effettivamente rimborsato anno per anno dallo Stato e per il momento è limitato al pagamento degli interessi.

<sup>4</sup> Vedasi capitolo di questa relazione dedicato al Ministero della difesa.

## **2. Le risultanze della gestione del debito del settore statale nel Conto del patrimonio dello Stato.**

Le passività finanziarie del conto patrimoniale, che comprendono i debiti dello Stato, hanno subito, nel corso del 2004, aumenti per 2.419,8 miliardi e diminuzioni per 2.364,9 miliardi, attestandosi ad una consistenza finale di 1.870,7 miliardi.

In particolare, hanno registrato un incremento i debiti a breve termine per 28,5 miliardi, pari al saldo tra le movimentazioni in aumento ed in diminuzione nell'esercizio (rispettivamente, pari a 2.195,6 e 2.167,1 miliardi), e quelli a medio-lungo termine, per 29,9 miliardi, pari al saldo tra le movimentazioni in aumento ed in diminuzione nell'esercizio (rispettivamente, pari a 221,7 miliardi e 191,8 miliardi).

La parte preponderante del debito a medio-lungo termine, pari all'84,96 per cento, è rappresentata dai titoli di Stato; nel dettaglio, nel 2004, secondo le risultanze del conto del patrimonio, lo stock dei BTP a cedola semestrale (564.120 milioni) ha subito un incremento di 34.837 milioni.

Un incremento significativo ha caratterizzato anche la consistenza dei BTP euro 1, con un aumento da 10.203 a 28.578 milioni (+18.375 milioni); è stato emesso nel 2004 il primo BTP euro 1 con scadenza trentennale ed il collocamento è stato effettuato con la costituzione di un sindacato di banche, innalzando da 3.000 a 4.000 milioni l'importo emesso per soddisfare la domanda.

In lieve diminuzione i CCT, passati da 197.540 a 197.435 milioni (-105 milioni), rappresentano il 16,67 per cento dei titoli in circolazione.

Lo stock dei CTZ (Certificati del Tesoro Zero-coupon) è diminuito in modo significativo, passando da 49.773 a 45.603 milioni (-4.169 milioni), per 32.301 milioni di scadenze contro 28.131 milioni di emissioni.

In diminuzione anche la consistenza finale dei BOT, passati da 119.702 a 118.807 milioni (-895 milioni di euro); in particolare, le aste dei BOT sono state fortemente ridimensionate.

Il maggior ricorso a titoli a lungo termine ha favorito, secondo dati forniti dal Dipartimento del tesoro, l'innalzamento della vita media dei titoli di Stato, i quali hanno raggiunto alla fine dell'esercizio 2004 il massimo storico di 6,4 anni<sup>5</sup>.

Il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea (BCE) non ha apportato variazioni al tasso minimo di offerta applicato alle operazioni di rifinanziamento principale, rimasto al 2 per cento dal 6 giugno 2003. Dopo il parziale innalzamento della curva dei rendimenti sul mercato

---

<sup>5</sup> Fonte: MEF- Dipartimento del tesoro.

secondario, alla fine dell'esercizio, i tassi di interesse dei titoli di Stato hanno avuto un nuovo assestamento verso il basso per tutte le scadenze.

### **3. Lo stato di realizzazione del piano di rientro del debito pubblico rispetto al PIL.**

Il debito pubblico statale si è attestato al 98,1 per cento del PIL rispetto al 106,6 per cento del debito pubblico sul PIL della A.P., con un miglioramento di 0,8 punti rispetto al precedente esercizio.

Per ottenere il miglioramento della gestione del debito pubblico è stata scelta una strategia che ha cercato di combinare in modo ottimale rischio e costo del finanziamento, con riduzione degli oneri per interessi sul debito.

A tale riduzione ha contribuito in maniera rilevante la componente dei titoli di Stato, il cui costo marginale all'emissione si è costantemente ridotto attestandosi al 2,66 per cento nel 2004, a fronte di un corrispondente valore del 2,72 per cento dell'anno precedente.

Le operazioni effettuate con il "conto disponibilità" hanno portato alla riduzione dello stock nominale del debito del settore statale per 5.276 milioni; tali operazioni si aggiungono a quelle realizzate usufruendo del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per un totale di 8.240 milioni e per il riacquisto di titoli per 4.400 milioni; i rimborsi hanno comportato complessivamente nel corso del 2004 una riduzione dello stock nominale del debito del settore statale per 9.916 milioni<sup>6</sup>.

Nell'ambito della gestione del debito pubblico sono state svolte operazioni di concambio e *buy-back* - realizzate attingendo alle disponibilità del fondo ammortamento ed alle eccedenze del "conto disponibilità" - per la riduzione progressiva del rischio di rifinanziamento, con rimodulazione delle scadenze future; in particolare, il Dipartimento del tesoro ha riacquistato circa 8,2 miliardi di capitale nominale.

Sono state, inoltre, effettuate due emissioni sui mercati finanziari internazionali, la prima, con il ricorso al mercato del franco svizzero, con la collocazione di un titolo per un miliardo di valore nominale, cedola del 2,75 per cento e scadenza a 7 anni, e la seconda, con interessamento del mercato delle sterline inglesi, con la collocazione di un titolo per 250 milioni di valore nominale, cedola del 5,25 per cento e scadenza trentennale<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Fonte: Relazione sulla situazione del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004.

<sup>7</sup> Fonte: Dipartimento del tesoro, Direzione seconda.

#### **4. Lo stato di applicazione del d.lgs. n. 279 del 1997 art. 14.**

Nel nuovo assetto ordinamentale la compiuta conoscenza dei risultati della gestione patrimoniale dello Stato è data dal conto del patrimonio, dal conto consuntivo (economico e patrimoniale) della Patrimonio S.p.A. e dal conto consolidato della gestione statale e della gestione della Patrimonio S.p.A. che dovrebbe consentire un'articolata veduta d'assieme che includa la misurazione dell'impatto delle operazioni di alienazione e delle risultanze della gestione sul conto del patrimonio e sul conto del bilancio.

Il conto del patrimonio dello Stato è articolato in due sezioni: la prima, nella quale vengono esposti distintamente i conti relativi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio, raccordati con la classificazione del SEC'95, e la seconda, che illustra le connessioni tra i dati patrimoniali e quelli di bilancio per unità previsionali di base e per funzioni obiettivo o missioni istituzionali delle rispettive amministrazioni. In particolare, sono previste tre categorie di attività di primo livello: attività finanziarie, comprendenti le attività economiche, i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari; attività non finanziarie prodotte, comprendenti le attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione; attività non finanziarie non prodotte, nelle quali sono iscritte le attività economiche non ottenute tramite processi di produzione<sup>8</sup>.

Al conto generale del patrimonio va allegato il conto consuntivo della Patrimonio S.p.A., nel quale vanno riportati i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese sostenute per la valorizzazione, le entrate da dismissioni, ed il conto consolidato della gestione statale e della predetta società; è previsto dall'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002, n. 112 di conversione del DL 15 aprile 2002, n. 63 che le risultanze dei tre predetti documenti contabili sono sottoposte al controllo della Corte nell'ambito delle procedure di esame della regolarità del rendiconto generale dello Stato.

Il conto consolidato non è stato redatto e l'esame della Corte sulla gestione patrimoniale dello Stato è quindi riferito al solo conto del patrimonio nel rendiconto generale dello Stato.

La gestione economica delle risorse dello Stato, che costituisce un obiettivo prioritario per l'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997, si esprime con lo sviluppo di un articolato sistema di società possedute o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze che spesso costituiscono soggetti strumentali

---

<sup>8</sup> La vecchia distinzione tra passività finanziarie e passività patrimoniali è superata dall'unica voce di primo livello relativa alle passività finanziarie, ulteriormente specificate nei livelli inferiori di maggiore dettaglio.

dell'amministrazione statale, a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti.

Si va espandendo una vasta gamma di soggetti formalmente privati, ma titolari di compiti e funzioni pubbliche, oltre che di rilevanti risorse finanziarie erogate sotto il controllo del predetto Ministero.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 363 del 10 dicembre 2003 ha riconosciuto, con riferimento alla società per azioni Italia Lavoro, la conformità a Costituzione del modello organizzativo societario pubblico al quale siano affidati, sulla base di funzioni legislativamente previste, compiti di gestione delle attività delle Amministrazioni Pubbliche per il perseguimento di specifiche finalità nell'ambito delle politiche di un Ministero.

La tendenza espansiva dei modelli organizzativi di società a capitale pubblico alle quali sono affidati compiti gestionali va comunque connessa con l'esigenza di una chiara evidenziazione dei risultati complessivi sostenuti dalle predette società costituite con l'apporto di capitale prevalentemente pubblico, anche per orientare le azioni dirette alla valorizzazione dell'attivo patrimoniale ed all'affidamento di compiti gestionali di attività e di servizi pubblici.

L'applicazione delle disposizioni previste nell'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997, volte ad una maggiore significatività sotto l'aspetto economico, potrebbe consentire una rappresentazione complessiva dei risultati della gestione statale che tenga conto della predetta tendenza espansiva del modello organizzativo e che possa consentire una razionalizzazione delle attività possedute dallo Stato; tale rappresentazione andrebbe accompagnata dal censimento dell'attivo pubblico con la ricostruzione del suo valore di mercato e con l'individuazione dei beni dello Stato che siano utilizzabili, in via diretta od indiretta, in senso economico.

Sulla necessità di imprimere alla gestione del patrimonio dello Stato i caratteri dell'economicità e dell'efficienza, la Corte ha richiamato l'attenzione nelle relazioni dei precedenti esercizi, osservando che il processo di revisione delle forme di utilizzazione dei beni immobili dello Stato impone un'esatta e completa individuazione, anche a livello regionale, della loro effettiva consistenza e del quadro aggiornato ed ordinato delle modalità di utilizzazione e dei relativi proventi.

La maggiore attenzione al miglioramento dell'efficienza ed al valore prodotto dai beni è anche conseguente, come già detto, all'introduzione di modelli organizzativi di società a capitale pubblico alle quali sono affidati compiti di gestione di attività e di servizi, con il

monitoraggio delle *performance* operative, finanziarie ed economiche delle società partecipate, anche in vista di una loro privatizzazione<sup>9</sup>.

La gestione in senso economico del patrimonio immobiliare dello Stato ha consolidato ed ampliato il ruolo dei soggetti pubblici istituzionali coinvolti; infatti, oltre al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che svolge tradizionalmente la compilazione ed il raccordo con il bilancio delle risultanze finali del conto generale del patrimonio, al Dipartimento del tesoro è stato posto, come uno degli obiettivi prioritari per il 2004, quello dell'ottimizzazione del patrimonio immobiliare pubblico con predisposizione di un conto patrimoniale dell'amministrazione pubblica, impostato in base a criteri finalizzati ad una gestione congiunta e dinamica dell'attivo e del passivo. Altri significativi compiti sono attribuiti all'Agenzia del demanio, ente pubblico economico, nonché a società a totale o prevalente capitale del Ministero dell'economia (quali la Patrimonio dello Stato S.p.A. e la CONI Servizi S.p.A.).

Già da due esercizi il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato un'immediata applicazione alla predetta classificazione del decreto (interministeriale) del 18 aprile 2002, emanato in attuazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997, e in raccordo con le regole dettate dal regolamento dell'Unione Europea n. 2223 del 25 giugno 1996; dall'applicazione sono ancora esclusi i modelli contabili riguardanti la classificazione dei beni per categorie e quella ulteriore del SEC'95.

La ristrutturazione della rendicontazione della gestione del patrimonio è diretta a consentire, con conseguente revisione, integrazione e modificazione del conto, una dimostrazione in contabilità patrimoniale dei dati fisici, del valore, delle variazioni annuali e delle relative cause, della redditività del patrimonio imponendo, quindi, la trasparenza delle poste patrimoniali con allegate le note illustrative concernenti le singole movimentazioni non collegate al bilancio.

Resta ferma, inoltre, l'esigenza della costruzione di un conto economico dell'amministrazione dello Stato, avviando l'attuazione di un rendiconto generale dello Stato idoneo a dimostrare e raccordare, anche con le opportune evidenziazioni dei centri di costo e di ricavo, i risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione statale con quella degli enti pubblici ad essa per collegati, consentire analisi dirette alla misurazione dei rendimenti

---

<sup>9</sup> Al Dipartimento del tesoro è stato attribuito come uno degli obiettivi prioritari per il 2004 il monitoraggio e la gestione delle società partecipate con *report* annuale sull'andamento della gestione ed adozione di *best practices operative*.

dell'azione amministrativa e raccordare le scritture del rendiconto generale dello Stato con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale<sup>10</sup>.

Per l'esercizio 2004 non risultano, altresì, compilate alcune voci di significativa rilevanza, quali, tra le attività finanziarie, l'oro e l'argento monetario, i diritti speciali di prelievo, i biglietti, le monete ed i depositi, i titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati; tra le attività non finanziarie prodotte, i beni immobili di valore culturale e le opere permanenti alla difesa nazionale (infrastrutture militari, opere in corso di costruzione, ecc.); tra le attività non finanziarie non prodotte, i beni materiali non prodotti (beni del demanio naturale), i beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni immateriali non prodotti); tra le passività finanziarie, le riserve tecniche di assicurazione ed altri conti passivi.

### **5. I risultati dell'attività della Patrimonio S.p.A..**

L'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002, n. 112, di conversione del DL 15 aprile 2002, n. 63, istituisce la "Patrimonio dello Stato S.p.A." per provvedere alla valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici<sup>11</sup>.

La stessa disposizione ha previsto che al conto generale del patrimonio sia allegato il conto consuntivo della predetta società, nel quale sono riportati i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese sostenute per la valorizzazione, le entrate da dismissioni,

<sup>10</sup> A limitare la significatività del conto contribuisce l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive pur previste dalla classificazione del SEC'95 e da definire in sede Eurostat, concernenti le riserve matematiche del sistema pensionistico dei dipendenti statali, ed i deficit degli enti previdenziali per la prevista insufficienza delle riserve matematiche, in conseguenza del sistema normativo italiano che pone a carico dello Stato la differenza.

<sup>11</sup> La Patrimonio S.p.A. ha ampliato in sede statutaria il proprio ambito di intervento attribuendosi il potere di valorizzare, gestire ed alienare anche beni di altri soggetti pubblici, dunque non trasferiti alla propria titolarità (art. 4, lett. g dello statuto), ed il potere di acquistare e cedere, a condizioni di mercato, beni di terzi "funzionali al raggiungimento dei fini sociali" (art. 4, lett. h dello statuto).

La Patrimonio S.p.A. può procedere ad operazioni di cartolarizzazione ai sensi della legge n. 410 del 2001, secondo la quale il patrimonio immobiliare pubblico può essere ceduto a società veicolo costituite dal Ministero dell'economia che hanno ad oggetto la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici.

Lo svolgimento di tali attività definisce l'oggetto sociale e la possibilità di acquisire diritti su beni immobili pubblici secondo le modalità e i valori di trasferimento indicati nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; il potere di effettuare operazioni di cartolarizzazione ai sensi della legge n. 410 del 2001 e la possibilità di trasferire i propri beni e diritti esclusivamente a titolo oneroso alla società "Infrastrutture S.p.A." istituita dall'art. 8 della stessa legge.

E' previsto che il trasferimento dei beni alla società avvenga senza modificazione del relativo regime giuridico e senza incidere sui vincoli eventualmente gravanti sui beni trasferiti o sui diritti di godimento spettanti a terzi in quanto la tutela dell'interesse pubblico, nella gestione dei beni dello Stato va garantita anche quando vengano conferiti i compiti gestionali ad un soggetto di natura privata (ma necessariamente in mano pubblica) di beni demaniali e di quelli del patrimonio indisponibile, con un espresso rinvio agli articoli 823 e 829, primo comma del Codice civile, con conseguente inalienabilità.

che compone il conto consolidato del bilancio statale ed è sottoposto al controllo della Corte nell'ambito delle procedure di esame della regolarità del rendiconto generale dello Stato.

L'assemblea ordinaria della Patrimonio S.p.A. nella seduta del 9 giugno 2005 ha approvato il bilancio di esercizio 2004; il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha elaborato un prospetto, definito "conto consolidato della gestione statale e della gestione della Patrimonio S.p.A.", riportato nell'allegata Tabella 2.

Tale prospetto - non avente carattere ufficiale in quanto non approvato dai competenti organi del Ministero dell'economia e delle finanze - espone le risultanze patrimoniali dello Stato e della Patrimonio S.p.A. secondo un primo tentativo di elaborazione, non consente una chiara evidenziazione degli elementi richiesti dalla Corte e non è corredato da una relazione illustrativa sui criteri metodologici applicati per la sua redazione e sugli elementi necessari per consentire una compiuta valutazione sugli andamenti gestionali.

Pertanto, la significatività di tale adempimento è ridotta dall'esiguo numero di immobili concretamente trasferiti alla predetta società. Nel corso del 2004 è stata eseguita soltanto una operazione di trasferimento alla Patrimonio dello Stato S.p.A. (decreto del 17 febbraio 2004 del Ministro dell'economia e delle finanze) di 11 immobili per un valore complessivo di euro 21.052.500 determinato dall'Agenzia del territorio: si tratta di carceri giudiziarie ancora operative, ex carceri giudiziarie, case circondariali ed un istituto di rieducazione per minorenni<sup>12</sup>; il valore dei beni trasferiti si riduce a euro 18.086.500 tenendo conto dei soli cespiti alienabili, in ragione dei vincoli riferiti a due ex carceri (Avigliano e Susa).

La società nel corso del 2004 ha immesso sul mercato immobiliare 41 immobili rispetto ai 47 trasferiti dal Ministero dell'economia, anche se vi è stata scarsa partecipazione del pubblico alle operazioni di vendita e permangono ostacoli alla stessa dati da problemi di carattere catastale e/o amministrativo.

La Patrimonio dello Stato S.p.A. si avvarrà della società per azioni Dike Aedifica<sup>13</sup> di cui la stessa Patrimonio è unico socio, costituita il 3 luglio del 2003, con durata prevista fino al 31 dicembre del 2050.

<sup>12</sup> Carceri ubicate in diverse località (Casale Monferrato, Novi Ligure, Mondovì, Clusone, Ferrara, Frosinone, Avigliano, Velletri, Pinerolo, Susa, Verona).

<sup>13</sup> L'oggetto sociale della Dike Aedifica S.p.A. è:

- esercizio in forma di impresa dell'attività, da eseguirsi anche in forma di concessione, di realizzazione totale o parziale di interventi di edilizia giudiziaria, ivi comprese le carceri minorili, sia in sede di nuova costruzione che di rifacimento e/o ristrutturazione di immobili esistenti, nonché delle relative strutture sussidiarie;
- la Società può svolgere attività di gestione e cartolarizzazione di beni immobili di proprietà della stessa e/o di soggetti terzi;
- la realizzazione dell'oggetto sociale può essere perseguita anche per mezzo di società delle quali la società può promuovere la costituzione o nelle quali può assumere partecipazioni;



E' stato costituito il Fondo Patrimonio Uno, fondo immobiliare ad apporto pubblico con beni non strumentali degli enti previdenziali e beni di proprietà delle Ferrovie dello Stato<sup>14</sup>, Coni Servizi, Fintecna e Patrimonio dello Stato per un valore di 927 milioni.

La società Patrimonio dello Stato S.p.A. ha collaborato con il Ministero dell'economia, in base ad una convenzione stipulata nel giugno 2004, per la costruzione di un conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche per l'identificazione ed attribuzione di valori alle attività finanziarie ed ai beni posseduti; in particolare è stato predisposto, in collaborazione con il Dipartimento del tesoro, il documento "conto patrimoniale e prospetto dei flussi delle Amministrazioni Pubbliche - stime 2001-2003"<sup>15</sup>.

Tale documento è un primo tentativo di rappresentazione contabile degli elementi che costituiscono il patrimonio delle amministrazioni pubbliche in base a standards riconosciuti a livello internazionale, anche se attende di essere verificato il grado di efficienza del sistema imprenditoriale nella gestione degli immobili a fronte di una scadente amministrazione da parte degli operatori pubblici<sup>16</sup>.

Si osserva che, su un piano generale, la cessione della proprietà ai privati con riaffitto di immobili adibiti ad uffici pubblici può essere giustificata dall'esigenza di riduzione dello stock del debito e di miglioramento delle risultanze dei conti dello Stato; la stessa operazione comporta, però, oltre all'acquisizione di corrispettivi *una tantum*, anche oneri aggiuntivi di spesa, protratti nel tempo, per il pagamento dei canoni di locazione.

Altra osservazione riguarda la mancata dimostrazione, nel sopra indicato documento, dei criteri adottati per i valori di stima indicati nella bozza di conto e della conseguenziale differenza rispetto al valore di libro.

Non è stato affrontato, nel documento in questione, il problema della valutazione degli edifici ed altri beni storico-artistici ed il rinvio ad un successivo approfondimento, anche sulla base delle esperienze condotte in altri Paesi, non si tiene conto della particolare ricchezza di opere d'arte e di beni storici, difficilmente comparabili con situazioni di altre Nazioni.

- 
- la Società può inoltre curare il coordinamento organizzativo, tecnico e finanziario delle società partecipate;
  - la Società potrà inoltre compiere tutte le operazioni mobiliari, immobiliari, commerciali, industriali e finanziarie, utili e/o opportune, nonché potrà assumere partecipazioni in altre società e/o enti costituiti o da costituire.

<sup>14</sup> Secondo la previsione della legge finanziaria per il 2005 dalle operazioni di cessione del Fondo Patrimonio Uno dovrebbero essere ricavati incassi per 1 miliardo di euro.

<sup>15</sup> Non risulta accennata la problematica concernente la parte passiva del conto del patrimonio, non completandosi, quindi, la compilazione dei conti patrimoniali secondo il Sistema Europeo dei Conti di cui al SEC'95.

<sup>16</sup> Nel corso del 2004 l'Agenzia del demanio ha svolto una significativa attività di censimento del patrimonio immobiliare dello Stato che si è concretata nel collaudo ed inserimento su supporto informatico dei dati relativi a 2.171 beni.

Per quanto riguarda la difficile esigibilità dei crediti dello Stato, questa avrebbe dovuto essere dimostrata con calcoli effettuati sulla base di criteri idonei a provarne la loro effettività.

## 6. I fondi immobiliari.

Nelle “privatizzazioni immobiliari” si intrecciano alcune esigenze, quali il miglioramento dell’efficienza nella gestione dei beni immobili e la dismissione di beni inservibili; in ogni caso, le dismissioni risultano economicamente convenienti solo se i prezzi di vendita dei cespiti venduti risultano più alti del valore attualizzato dei redditi che dai beni venduti se ne trae e dalle eventuali rivalutazioni. Ne consegue l’esigenza di una verifica “a posteriori” degli effetti economici sulla gestione del patrimonio immobiliare statale delle vendite autorizzate con una serie di provvedimenti legislativi intervenuti nel corso degli ultimi anni, nel quadro anche di un più articolato obiettivo di recupero di efficienza nella predetta gestione. Per quanto riguarda le cartolarizzazioni dei fondi immobiliari si rinvia alla trattazione, nella presente relazione, nel capitolo riguardante la gestione dell’entrata.

La Corte ha osservato, nelle precedenti relazioni che per le dismissioni immobiliari l’accostamento dei prezzi di realizzo a quelli di mercato costituisce una condizione necessaria per un concreto avvio del medesimo processo.

Per dare una significativa spinta al recupero della gestione in senso economico dei beni immobili, sono stati istituiti con l’art. 14<sup>bis</sup> della legge 25 gennaio 1994, n. 86, i fondi immobiliari pubblici; in applicazione di tale disposizione, il Ministero dell’economia è stato autorizzato, per l’attivazione del processo di dismissione del patrimonio dello Stato, a sottoscrivere quote di fondi immobiliari mediante apporto di beni immobili e di diritti reali dello Stato aventi significativo valore, nonché mediante apporti in denaro.

L’operazione ha avuto inizio con decreto 9 giugno 2004 del Ministero dell’economia e delle finanze che ha previsto le procedure per la costituzione di un Fondo immobiliare cui conferire immobili ad uso diverso da quello residenziale, di proprietà sia dello Stato, sia dell’amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nonché degli enti pubblici non territoriali, individuati con successivi decreti dello stesso Ministero, di concerto con il relativo Ministero vigilante per gli immobili soggetti alla vigilanza di altra amministrazione<sup>17</sup>.

L’operazione si è conclusa alla fine del 2004.

---

<sup>17</sup> Il Ministero dell’economia e delle finanze ha sollecitato le offerte per il ruolo di *arranger* dell’operazione di conferimento o di trasferimento dei predetti immobili pubblici, con la loro assunzione in locazione da parte dell’Agenzia del demanio ai fini dell’assegnazione agli stessi soggetti già utilizzatori in qualità di proprietari.

In data 16 dicembre 2004 è stato approvato dalla Banca d'Italia il regolamento del Fondo denominato FIP – Fondo Immobili Pubblici – Fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso.

Il 21 dicembre 2004 è stato sottoscritto il contratto di mandato per l'organizzazione dell'operazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le banche *arranger* (Banca IMI S.p.A., Barclays Bank Plc, Lehman Brothers International, Italian Branch e The Royal Bank of Scotland Plc) con il compito, tra l'altro, di individuare, in accordo con il committente, la società di gestione (SGR) che, a sua volta, avrebbe dovuto costituire il Fondo ed approvarne il relativo regolamento.

In data 23 dicembre 2004 sono stati emanati il decreto di apporto ed il primo e secondo decreto di trasferimento ed il successivo 24 dicembre 2004 è stato emanato il decreto di chiusura.

In applicazione di tali provvedimenti sono stati apportati al FIP immobili dello Stato per un valore di 1 miliardo e 392 milioni e sono stati trasferiti immobili pubblici per un valore di 1 miliardo e 993 milioni, di cui il 50 per cento dello Stato ed il 50 per cento di enti pubblici previdenziali (INPS, INAIL e INPDAP). I valori di trasferimento (per un importo totale di 3 miliardi e 322 milioni) corrispondono al prezzo di mercato (stimato in 3,6 miliardi) degli immobili conferiti e/o trasferiti al fondo, come risultante dalla perizia di stima effettuata dagli esperti indipendenti nominati dal SGR, diminuito del 10 per cento.

A fronte di tali trasferimenti il 30 dicembre 2004 è stato iscritto in entrata al bilancio dello Stato (cap. 4057) un importo di 2 miliardi 987 milioni, relativo per 993 milioni al versamento effettuato, in ragione dell'apporto di 1 miliardo 329 milioni di immobili dello Stato dalle banche *arranger* che hanno sottoscritto le quote del Fondo (classe A) da collocare successivamente sui mercati nazionali ed internazionali presso investitori qualificati. I restanti 1 miliardo 994 milioni corrispondono al prezzo di mercato scontato degli immobili pubblici trasferiti e costituiscono un debito del Fondo nei confronti degli istituti finanziatori (70 per cento Cassa Depositi e Prestiti e 30 per cento i quattro *arranger*).

Come stabilito dal “decreto operazione” del 15 dicembre 2004, dalla data di efficacia dell'operazione e cioè dalla data di versamento del prezzo (30 dicembre 2004), gli immobili apportati e/o trasferiti sono stati assunti in locazione dall'Agenzia del demanio, per un corrispettivo annuo di 270 milioni, oltre a rivalutazione. Il canone è pari al 9,04 per cento dell'importo effettivamente corrisposto dal Fondo il 30 dicembre 2004 ed all'8,18 per cento del valore complessivo dei beni apportati e/o trasferiti; è previsto che restino a carico dell'Agenzia del demanio le spese di gestione e di manutenzione, tranne le spese di manutenzione

straordinaria, per la sostituzione degli impianti e per le messe a norma richieste da leggi emanate successivamente alla stipula del contratto di locazione (valutate tra lo 0,5 ed il 2 per cento).

Su tali operazioni si può osservare, anzitutto, che l'attività è stata svolta prima che venissero emanati i decreti che l'avrebbero preventivamente dovuta disciplinare ed autorizzare, ed i provvedimenti adottati hanno avuto una funzione di sanatoria *ex post* dell'azione svolta.

Inoltre, occorre considerare, oltre alle perplessità suscitate dall'aggravio permanente di bilancio determinato dal canone annuo degli immobili ceduti e riaffittati, la scarsa convenienza di un'operazione che ha portato a corrispondere un canone di locazione superiore al tasso di interesse sul debito pubblico, le modalità di stima dei prezzi di mercato ed il coinvolgimento come finanziatore della Cassa Depositi e Prestiti.

#### **7. Le operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.**

In applicazione di quanto stabilito dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, sono state realizzate due operazioni di cartolarizzazione di immobili pubblici nell'ambito dei patrimoni separati della medesima società "S.C.I.P. - Società di Cartolarizzazione Immobili Pubblici Srl".

Per le valutazioni in ordine alle cartolarizzazioni si fa rinvio agli esiti di una apposita analisi in corso di svolgimento dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione e per quanto riguarda le cartolarizzazioni tramite società veicolo, si rinvia alla trattazione nella presente relazione nel capitolo concernente la gestione dell'entrata.

Nel contesto dell'operazione SCIP1, sette enti previdenziali pubblici (ENPALS, INAIL, INPDAI, INPDAP, INPS, IPOST ed IPSEMA) hanno ceduto alla SCIP Srl 27.250 unità ad uso prevalentemente residenziale e 262 immobili ad uso prevalentemente commerciale, per un valore lordo complessivo pari a 3,83 miliardi, al netto degli sconti massimi previsti per legge.

Nell'operazione SCIP2, i medesimi sette enti previdenziali pubblici e in aggiunta lo Stato hanno ceduto alla SCIP Srl 53.241 unità ad uso residenziale e 9.639 unità ad uso commerciale, per un valore lordo complessivo pari a circa 7,79 miliardi, al netto degli sconti massimi previsti per legge.

L'operazione SCIP2 ha di fatto privatizzato la totalità degli immobili ad uso residenziale degli enti previdenziali coinvolti, anche se le cessioni ai privati degli immobili non hanno avuto i risultati preventivati, in quanto si è dovuto ricorrere all'accensione di un mutuo bancario per fronteggiare alle scadenze del rimborso dei titoli e il pagamento degli interessi agli investitori.

L'operazione SCIP1, è stata realizzata nel dicembre 2001 con l'emissione di due serie di titoli per un totale di 2.300 milioni, corrisposti dalla SCIP agli enti previdenziali a titolo di anticipo per l'acquisto degli immobili, serie entrambe integralmente rimborsate alla prima data consentita, rispettivamente dicembre 2002 e dicembre 2003. Nel corso dell'anno 2004 sono proseguite le vendite dei pochi immobili residuati, mentre le offerte in opzione ai conduttori erano state completate già nel 2003. Alla data del 31 dicembre 2004 risultano vendute 1.796 unità residenziali. Il saldo di cassa, al netto delle spese sostenute dalla SCIP, risulta pari a 966,5 milioni<sup>18</sup>.

L'operazione SCIP2 è la seconda operazione effettuata nell'ambito del programma di cartolarizzazione attraverso il quale lo Stato privatizza le proprietà immobiliari pubbliche.

Il DL n. 41 del 2004, convertito con legge n. 104 del 2004, ha concesso in favore dei conduttori di unità abitative cartolarizzate non di pregio, che avessero espresso prima del 31 ottobre 2001 la propria volontà di acquisto, un'ulteriore riduzione dei prezzi di acquisto fino ai livelli registrati nel 2001, in aggiunta agli sconti sui prezzi di mercato già concessi dalla legge n. 41 del 2001 (tra il 30 per cento ed il 40,5 per cento); in attuazione del predetto DL n. 41 del 2004, convertito con legge n. 104 del 2004, è stato emanato il DM 26 marzo 2004 per definire le procedure istruttorie ed il contenuto delle nuove lettere di offerta che gli Enti inviano o rinviando ai conduttori, per notificare ad essi sia l'eventuale diritto loro spettante all'ulteriore abbattimento, sia la documentazione necessaria per il riconoscimento del diritto stesso.

Nel mese di maggio 2004 gli Enti gestori hanno ripreso l'invio delle lettere di offerta e l'ulteriore comunicazione del prezzo di acquisto in virtù del nuovo dispositivo della norma; pertanto le vendite sono riprese durante il mese di giugno 2004.

Il rallentamento nella vendita degli immobili ha avuto l'effetto di ridurre il flusso di cassa previsto nel *business plan* (per circa 800 milioni), con la conseguenza per SCIP di non disporre delle somme necessarie per fare fronte, alla fine del mese di aprile 2004, alla scadenza dei rimborsi e del pagamento degli interessi agli investitori; ne è conseguita l'esigenza da parte di SCIP di acquisire, con la garanzia dello Stato, un prestito-ponte per 800 milioni erogato da Banca OPI S.p.A. e dal DEPF Bank.

Tali eventi hanno comportato una radicale revisione del *business plan*, inducendo la SCIP ad operare la ristrutturazione del proprio debito, con l'emissione di tre nuove serie di titoli per un ammontare di 4 miliardi 370 milioni. Il netto ricavo di detta emissione (2 miliardi 200 milioni) è affluito sul conto corrente bancario della SCIP.

---

<sup>18</sup> Fonte: Dipartimento del tesoro.

Tale operazione non ha comportato alcun effetto sul bilancio dello Stato in quanto non vi è stata corresponsione di prezzo di cessione a fronte di trasferimento di immobili, ma ha consentito la rielaborazione del piano di vendita degli immobili a suo tempo trasferiti, adeguandolo ad una nuova tempistica a seguito del temporaneo blocco delle vendite.

Sono stati emanati provvedimenti che regolano le attività da parte dell'amministrazione e degli enti gestori in relazione al rimborso del maggior prezzo versato dagli acquirenti di immobili nell'ambito della prima e della seconda operazione di cessione<sup>19</sup>.

Gli immobili commerciali hanno registrato un rallentamento nelle vendite poiché è entrato a regime il meccanismo dell'esercizio dell'opzione anche per i conduttori di tale categoria di immobili; a seguito di tale esercizio sono state vendute 1.282 unità per un controvalore di 205 milioni.

L'applicazione dei nuovi coefficienti di abbattimento del prezzo di acquisto degli immobili ha comportato sul volume delle vendite registrate al 31 dicembre 2004 un minor incasso per la SCIP Srl, per 50,8 milioni.

Il totale cumulato degli incassi al 31 dicembre 2004, inclusi i proventi degli affitti spettanti alla SCIP, ma al netto delle spese per interessi e delle commissioni pagate agli enti venditori, è pari a 1.895 milioni<sup>20</sup>.

Non è possibile una valutazione complessiva di convenienza per i conti pubblici delle operazioni di cartolarizzazione di immobili pubblici per mancanza di elementi di raffronto rispetto ai valori indicati dai soggetti incaricati dalla società; non risulta, comunque, che l'Agenzia del demanio abbia effettuato, anche per singole fattispecie, stime, in base ai prezzi di mercato, riguardanti il valore degli immobili ceduti.

L'Agenzia del demanio, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 410 del 2001, ha provveduto alla ricognizione degli immobili di proprietà dello Stato (decreto 17 settembre 2004) selezionando 183 fabbricati, per un totale di 1.080 unità, quali beni potenzialmente inseribili in future operazioni di cartolarizzazione ed il Ministero ha, inoltre, emanato il decreto individuativo di detti ulteriori immobili (decreto 30 settembre 2004) e, nell'ambito della convenzione con la società SCIP, ha alienato 161 immobili individuati dal decreto 30 settembre 2004, per un valore di 13,5 milioni.

<sup>19</sup> La relazione tecnica di accompagnamento allo schema di DL n. 41 del 2004, applicativo degli effetti del comma 134 della legge finanziaria per il 2004, aveva previsto che l'onere derivante dal rimborso fosse pari a 182 milioni; a tal fine il comma 3, art 1 della legge di conversione di detto DL ha disposto l'alienazione da parte dello Stato di ulteriori immobili di sua proprietà al fine di reperire le risorse necessarie che, affluite al bilancio dello Stato, sono riassegnate sui conti correnti detenuti dagli Enti gestori presso la Tesoreria Centrale dello Stato (accesi in virtù di quanto previsto dalla legge n. 410 del 2001, art. 3, comma 12) e pertanto affidando ai medesimi l'onere di provvedere direttamente a rimborsare gli acquirenti.

<sup>20</sup> Fonte: Dipartimento del tesoro.

Nel mese di agosto 2004 è stata pubblicata la seconda tabella redatta dall'Osservatorio dei valori immobiliari, che ha rilevato i coefficienti aggregati di abbattimento suddivisi per comuni; sulla base di tale rilevazione sono stati quindi definiti i coefficienti da applicare al prezzo di offerta degli immobili riportando il prezzo di acquisto al momento in cui il soggetto avente diritto, ha espresso la propria volontà a comprare.

E' proseguita da parte dell'Agenzia del territorio l'attività, conferitale dal comma 13, art. 3 della legge n. 410 del 2001, di individuare (con riferimento alle liste di identificazione ricevute dai gestori delle vendite) gli immobili di pregio, sulla base dei criteri fissati nel decreto 31 luglio 2002, identificati con il primo decreto 16 settembre 2004<sup>21</sup> emanato in relazione a detta categoria di immobili.

L'Agenzia del demanio, inoltre, nell'ambito di una iniziativa del Ministero per la costituzione di un fondo immobiliare ad apporto costituito esclusivamente da immobili utilizzati in uso governativo da amministrazioni pubbliche dello Stato e per la razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle stesse amministrazioni, ha effettuato l'individuazione e la ricognizione di un portafoglio di immobili con caratteristiche idonee, con la raccolta di informazioni fisiche di dettaglio e quella di informazioni e documenti di tipo tecnico ed amministrativo, con la creazione di una banca dati di raccolta delle informazioni e con particolare riguardo all'individuazione dell'interesse culturale degli immobili.

Le vendite in asta di unità residenziali hanno mantenuto un elevato tasso di crescita; i rialzi registrati sul prezzo base hanno raggiunto punte del 150 per cento e gli immobili sono stati aggiudicati a privati sin dalla prima fase, senza ricorrere alle successive che prevedono l'abbattimento del prezzo base d'offerta.

Al termine del secondo semestre 2004 il numero di unità principali residenziali vendute ai conduttori è stato pari a 12.700 (di cui 12.500 vendite della piena proprietà e 200 vendite del solo diritto di usufrutto).

Il processo di identificazione delle liste ha raggiunto il 94,8 per cento del portafoglio, pari a 59.625 unità immobiliari principali, mentre l'Agenzia del territorio ha completato valutazioni per 44.587 unità immobiliari ovvero il 70,9 per cento del totale delle unità presenti in portafoglio alla data di cessione.

Per un quadro chiaro delle operazioni di valorizzazione del patrimonio vengono qui di seguito indicate le ulteriori iniziative di cessioni di beni immobili.

---

<sup>21</sup> Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 settembre 2004, n. 227.

Anzitutto, per le cartolarizzazioni degli immobili residenziali di proprietà della Difesa (SCIP3) sono sorte difficoltà, ancora non superate, dati i ripensamenti e le titubanze riguardanti il numero e l'identità degli immobili da cedere (DM 3 dicembre 2004), soprattutto in tema di alloggi di servizio non ubicati nelle infrastrutture militari.

Non è ancora completato un inventario attendibile di quel che appartiene allo Stato, alle Regioni e agli enti pubblici territoriali. Tale situazione riguarda anche i beni ubicati all'estero di proprietà dello Stato; una prima classificazione di tali beni è stata resa nota dall'Agenzia del demanio con decreto del 1° luglio 2002<sup>22</sup>.

Il censimento di cui dispone l'Agenzia del demanio è ancora parziale e non sempre correlato, tra l'altro, con i criteri d'apprezzamento propri del Ministero per i beni e le attività culturali, che d'altra parte dispone solo di frammentarie catalogazioni di tale natura.

I beni compresi nel patrimonio dello Stato devono essere valutati in base a criteri economici: l'art. 5 della legge 3 aprile 1997, n. 94, di riforma della contabilità dello Stato, ha infatti trasformato il conto generale del patrimonio in uno strumento per l'analisi economica della gestione patrimoniale, e l'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997, emanato in forza di tale delega, ha incluso per la prima volta i beni demaniali nel conto del patrimonio, imponendo così l'indicazione di "indici di redditività" della loro gestione.

#### **8. Il conferimento di immobili alla CONI servizi S.p.A..**

Con il DL n. 138 del 2002, convertito con legge n. 178 del 2002, è stata costituita la società per azioni denominata "CONI servizi S.p.A.", con capitale sociale 1 milione detenuto interamente dal MEF.

Con legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria 2004) è stato assegnato alla CONI servizi S.p.A., a titolo di apporto al capitale sociale, l'importo di 130 milioni per l'anno 2004.

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 3 febbraio 2004 si è provveduto ad incrementare il patrimonio della Società e sono stati conferiti in proprietà alla CONI servizi S.p.A., beni immobili patrimoniali dello Stato per un valore totale di euro 244,2 milioni, stima effettuata dall'Agenzia del territorio e dall'Agenzia del demanio (su valutazione della *Ernst & Young Financial-Business Advisors S.p.A.*). Detti immobili riguardano alcune

---

<sup>22</sup> GU 27 luglio 2002. L'art. 5 prevede "la possibilità di integrare i dati contenuti nel presente decreto qualora a seguito di ulteriori accertamenti dovessero riscontrarsi altri beni di proprietà dello Stato".



particelle catastali di beni per i quali il MEF ha escluso l'esistenza di requisiti storico-artistici e quindi suscettibili di alienazione<sup>23</sup>.

Con decreto del 21 dicembre 2004, a seguito di comunicazione della Coni servizi S.p.A., l'Agenzia del demanio ha stabilito la reimmersione nel possesso di alcuni beni già trasferiti alla predetta società ed indicati nel decreto del MEF del 3 febbraio 2004<sup>24</sup>, per un valore di 91,7 milioni<sup>25</sup>.

### **9. Le privatizzazioni mobiliari e gli effetti della cessione di quota del capitale sociale dell'ENEL S.p.A..**

Il Ministero dell'economia ha condotto nel corso del 2004 due operazioni di dismissione relative a società direttamente partecipate<sup>26</sup>.

In particolare, le operazioni hanno riguardato la vendita della partecipazione residua detenuta in Coopercredito S.p.A. (14,42 per cento), realizzata nel mese di aprile e la cessione attraverso l'offerta globale del 18,87 per cento del capitale sociale di ENEL S.p.A., avvenuta nel

<sup>23</sup> Si tratta dei seguenti beni: - Roma - Stadio Olimpico, palazzina in via Monti della Farnesina, una villetta in viale dei Gerani, le Casacce in via della Pallacanestro, terreni con vivai in località Foro Italico, capannoni in via dei Monti della Farnesina; terreni nel comune di Chieti; svariati compendi minerari nell'isola d'Elba.

<sup>24</sup> Terreni siti nel comune di Chieti e del Compendio minerario dell'isola d'Elba.

<sup>25</sup> Tuttavia, i valori di tali beni immobili non sono stati riportati in aumento della consistenza patrimoniale al termine dell'esercizio.

<sup>26</sup> Sulle privatizzazioni mobiliari vengono qui di seguito elencate le società, al netto delle partecipazioni detenute in altre società, in cui lo Stato partecipa direttamente alla data del 31 dicembre 2004:

<u>Società</u>	<u>per cento di partecipazione</u>
----------------	------------------------------------

Alitalia S.p.A.	62,33
ENEL S.p.A.	31,5
ENI S.p.A.	20,32
Finmeccanica S.p.A.	32,30
ANAS S.p.A.	100
Cinecitta Holding S.p.A.	100
Coni servizi S.p.A.	100
Consap S.p.A.	100
Consip S.p.A.	100
ENAV S.p.A.	100
EUR S.p.A.	90
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100
Fintecna S.p.A.	100
GRIT S.p.A.	100
Ist. Poligr. e Zecca dello Stato	100
Italia lavoro S.p.A.	100
Patrimonio dello Stato S.p.A.	100
Poste italiane S.p.A.	65
RAI Holding S.p.A.	99,5
Sicot Srl	100
SOGESID S.p.A.	100
SOGIN S.p.A.	100
Sviluppo Italia S.p.A.	100
SOGEI S.p.A.	100

mezzo di ottobre; la partecipazione dello Stato all'ENEL, al termine dell'operazione di cessione, è pari a 2.473 milioni.

Le due operazioni hanno generato un introito lordo complessivo pari a 7,7 miliardi; la privatizzazione della terza tranche dell'ENEL, per un controvalore di 7,5 miliardi di euro, è stata l'operazione azionaria di maggiore dimensione degli ultimi quattro anni.

Nel collocamento iniziale, con contestuale quotazione in borsa, del predetto titolo, il prezzo di offerta era stato determinato in assenza di una quotazione di riferimento e basandosi esclusivamente su calcoli e valutazioni di carattere teorico e soggettivi, quindi, all'alea di un disomogeneo apprezzamento da parte del mercato.

Il collocamento dell'operazione di cessione ENEL 3 è avvenuto subito dopo che il titolo aveva raggiunto la quotazione massima degli ultimi 36 mesi (6,92 euro il 16 giugno 2004) ed il prezzo di offerta è stato fissato in euro 6,64, con uno sconto di circa lo 0,3 per cento rispetto all'ultima chiusura del 22 ottobre 2004 (euro 6,66).

Tra il 2 gennaio 2002 (dopo gli avvenimenti dell'11 settembre), quando il titolo Enel ha conseguito una quotazione pari a euro 6,26, ed il 22 ottobre 2004, la quotazione ha registrato un apprezzamento di circa il 6,39 per cento.

Nella valutazione sulla convenienza della predetta ultima operazione di cessione, che ha comunque portato un valore inferiore a quello di realizzo della cessione della prima tranche, occorre tenere conto della variabilità nel tempo del valore di un titolo azionario, in relazione ai risultati economici, sia storici che attesi, della società emittente ed all'andamento dei mercati in generale e del mercato finanziario in particolare. Nel caso dell'operazione ENEL 3<sup>27</sup>, la decisione da parte dell'azionista di maggioranza di ridurre la propria partecipazione, pur mantenendo il controllo della società, è stata positivamente valutata dai mercati, in quanto ha ridotto la percezione del rischio di *overhang*, consistente nel timore da parte degli operatori che possano essere effettuati ulteriori collocamenti nel breve periodo, contribuendo ad un recupero di fiducia dei risparmiatori nel titolo ENEL, incrinata dalle non brillanti prestazioni conseguite nel quinquennio intercorso dalla quotazione.

Nello svolgimento della predetta operazione, oltre al coordinamento esperito dal Comitato di consulenza globale e garanzia per le privatizzazioni, il Ministero si è avvalso dell'assistenza e consulenza di primarie istituzioni (Mediobanca e *Merrill Lynch* quali *Global*

<sup>27</sup> Considerando il periodo compreso tra il 5 agosto – data dell'annuncio dell'operazione – e l'ultima seduta prima della fissazione del prezzo di offerta (22 ottobre), il titolo ha registrato un apprezzamento di circa il 6,22 per cento, passando da una quotazione pari a euro 6,27 ad una pari a euro 6,66; nello stesso periodo, l'indice MIBTEL si è apprezzato di circa il 5,18 per cento e quello relativo alle *utilities* a livello europeo (*EURO UTILITIES*) si è apprezzato di circa il 4,5 per cento.

*Coordinator e Bookrunner; Goldman Sachs e Morgan Stanley in qualità di Joint Bookrunner; Lazard quale Advisor e Valutatore*); in particolare, il Valutatore – come previsto dalla legge, a garanzia della convenienza dei termini di cessione – ha espresso il proprio parere positivo in ordine alla congruità del prezzo massimo per l'OPV (Offerta Pubblica di Vendita) e del prezzo di vendita per l'offerta istituzionale.

Inoltre, la raccolta degli ordini (*bookrunning*) è stata finalizzata all'allineamento sia della dimensione quantitativa dell'offerta stessa che del prezzo di vendita alle potenzialità espresse dalla domanda – nazionale ed internazionale – con l'obiettivo non solo della massimizzazione dell'introito totale, ma anche della selezione (in particolare per quanto riguarda l'offerta istituzionale) di investitori di primaria qualità, al fine di ampliare e stabilizzare la base azionaria.

L'entità della domanda potenziale è stata ampliata, anche con il ricorso alla sollecitazione di nuove categorie di investitori: per la prima volta in operazioni di privatizzazione in Italia, all'interno dell'offerta istituzionale è stato effettuato un collocamento destinato ad investitori *retail* giapponesi, nell'ambito di un'offerta pubblica senza quotazione (*Public Offering Without Listing - POWL*).

L'offerta pubblica in Italia è stata effettuata con la tecnica dell'offerta a prezzo aperto, in base alla quale il prezzo di vendita viene stabilito alla chiusura dell'OPV stessa ed è pari al minore tra il prezzo massimo, stabilito prima dell'inizio dell'offerta pubblica, ed il prezzo dell'offerta istituzionale, determinato al termine del periodo di offerta.

Dal punto di vista delle condizioni di cessione, il Ministero ha previsto meccanismi di incentivazione a favore dei piccoli risparmiatori che conservino i titoli acquisiti in sede di offerta per un periodo minimo di 12 mesi (c.d. *bonus share*); l'incidenza di tali incentivi (5 azioni ogni cento, con il limite massimo di lotti minimi per ogni risparmiatore) è stata contenuta rispetto a quanto previsto nell'IPO (*Initial Public Offering*) del 1999.

L'importo delle commissioni a favore delle istituzioni finanziarie che hanno assistito il Ministero nel realizzare l'operazione ENEL 3, espresse in percentuale rispetto al controvalore dell'operazione, è stato inferiore a quanto fissato per il collocamento della prima tranche, così come il livello lordo delle commissioni riconosciute alle banche è stato più basso rispetto alle precedenti offerte pubbliche.

#### **10. La tutela dei beni di interesse culturale ed artistico.**

Per i beni culturali, biblioteche ed archivi di proprietà statale la Corte ribadisce l'esigenza di riaffermare la primarietà del valore culturale e la sua non subordinabilità ad altri valori, ivi compresi quelli economici, riaffermando la capacità dei beni stessi di influire sul sistema

economico e sociale, con la salvaguardia dell'interesse pubblico nella gestione dei beni dello Stato che, pur se affidati in gestione a soggetti di natura privata, restano comunque in mano pubblica.

Va considerato prioritario l'interesse pubblico nella destinazione dei beni statali di interesse storico, artistico, archeologico ed architettonico all'uso generalizzato rispetto a quello che se ne potrebbe fare per le esigenze di garanzia per emissioni di titoli o alle possibili alienazioni di beni del demanio storico ed artistico.

Sugli immobili d'arte sono state effettuate finora solo ricognizioni parziali e non è stato affrontato con la dovuta incisività il problema della valutazione degli edifici e di altri beni storico - artistici; non hanno avuto seguito i previsti interventi per la salvaguardia e messa in sicurezza del patrimonio culturale di cui al DL 6 maggio 1997, n. 117, convertito con legge 1° luglio 1997, n. 203, come evidenziato da una recente analisi svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione alle cui risultanze si fa qui rinvio<sup>28</sup>.

La situazione del patrimonio culturale italiano, il suo carattere "diffuso" sul territorio, la sua capacità di costituire un "*continuum*" territoriale unico, devono trovare riscontro in una strategia di tutela e di valorizzazione che si fondi su efficaci forme di collaborazione tra i diversi livelli di governo, ciascuno per i propri ambiti.

La configurazione naturale e storica dei predetti beni costituisce una ricchezza del Paese che deve essere gestita e valorizzata, anche con la collaborazione dei privati, in termini di maggiore economicità e redditività; in tal senso la legge n. 41 del 2004, oltre a prevedere il paesaggio come bene culturale, ponendo ordine nel rapporto tra gestione, valorizzazione e tutela, tende a coinvolgere i privati nella gestione dei musei (c.d. gestione indiretta dal 1° maggio 2004), riservando allo Stato la valorizzazione del patrimonio.

In vista di una progressiva sensibilizzazione e crescita culturale, maggiori potenzialità sembrano sottese al coinvolgimento dei privati nei compiti di gestione, valorizzazione e promozione dei beni e delle attività culturali, come evidenziato dalle disposizioni normative dirette alla regolamentazione dei modelli gestionali con l'impiego della formula societaria, che consente al tempo stesso di migliorare la qualità dei servizi culturali offerti al pubblico.

Con le disposizioni contenute nel DL 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326, sono state, tra l'altro, demandate al Ministero per i beni e per le attività culturali di concerto con l'Agenzia del demanio, le modalità operative per stabilire l'interesse culturale del patrimonio immobiliare pubblico.

---

<sup>28</sup> Delibera n. 23/2004/G del 10 novembre 2004.

All'individuazione dei beni di interesse storico ed artistico deve conseguire, tuttavia, una valutazione della situazione di conservazione e di spese necessarie alla loro fruibilità; è quindi necessaria la predisposizione di elenchi descrittivi contenenti elementi idonei a consentire la piena conoscenza delle situazioni di conservazione, utilizzo e redditività dei predetti beni, con l'indicazione delle prioritarie esigenze di intervento manutentivo.

Per quanto riguarda i profili gestionali dei beni di interesse culturale ed artistico nel 2004 sono affluiti in entrata del bilancio dello Stato circa 112 milioni<sup>29</sup> di esso; inoltre, la consistenza patrimoniale di tali beni nel conto del patrimonio è stata di 1,5 miliardi<sup>30</sup>, valore comunque non adeguato rispetto alla particolare ricchezza comunemente riconosciuta a tali beni, anche sul piano internazionale.

#### **11. I risultati della gestione 2004.**

Il conto per il 2004 evidenzia un peggioramento di 32.123 milioni (53.618 milioni nel 2003), tali da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.338.834 milioni.

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un aumento delle attività per 22.803 milioni ed un incremento delle passività di 54.927 milioni.

Alla data del 31 dicembre 2004 la consistenza delle attività complessive (531.963 milioni) costituisce appena il 28,4 per cento rispetto a quella delle passività (1.870.797 milioni), con ciò denotando una situazione patrimoniale di squilibrio, lievemente migliorata rispetto al precedente esercizio (nel 2003 il rapporto era del 28 per cento).

Le attività finanziarie rappresentano l'81,3 per cento del complesso delle attività, con un aumento di 14,2 miliardi. Nel dettaglio, si riscontrano significativi incrementi nella posta concernente le azioni non quotate, classificate come società finanziarie non bancarie controllate, per 8,2 miliardi, che registrano la trasformazione in società per azioni della SACE S.p.A. – Servizi Assicurativi del Commercio Estero – prevista dall'art. 6 del DL n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003.

Notevole impatto positivo evidenzia l'iscrizione nella posta relativa agli "Organismi internazionali" della quota sottoscritta dall'Italia, pari a 26,1 miliardi di euro, connessa alla partecipazione azionaria al capitale della Banca europea degli investimenti.

<sup>29</sup> Per i profili finanziari relativi ai proventi finanziari di tale beni si rinvia alla delibera n. 23/2004/G del 10 novembre 2004.

<sup>30</sup> La consistenza degli "oggetti d'arte" registrata al 31 dicembre 2004 è così ripartita: beni storici: 20 milioni; beni artistici: 913 milioni; beni demo-etnoantropologici: 39 milioni; beni archivistici: 17 milioni.

La posta intestata ai crediti costituisce il 65,1 per cento delle attività finanziarie: in particolare i crediti di tesoreria espongono una variazione in aumento pari a 3,6 miliardi, i residui attivi per denaro presso agenti della riscossione una diminuzione di 3,2 miliardi e i residui attivi per denaro da riscuotere una diminuzione pari a 18 miliardi, sostanzialmente riconducibile a rettifiche per più esatti accertamenti.

Le attività non finanziarie prodotte sono aumentate di 7.373 milioni di euro, determinando una consistenza finale di 96.301 milioni.

Gli incrementi più significativi hanno riguardato il capitale fisso. In particolare, tra i beni materiali prodotti, i fabbricati non residenziali (+4,06 miliardi di euro), che si riferiscono per 1,5 miliardi ai fabbricati civili adibiti ai fini istituzionali (uso governativo e caserme) e per 2,3 miliardi ad “Altro”.

Le attività non finanziarie non prodotte espongono un incremento di 1,2 miliardi, sostanzialmente riconducibile all’aumento registrato dalla posta riguardante i terreni, attestando la consistenza finale a circa 3 miliardi.

Le passività finanziarie sono aumentate di 54.927 milioni, generando una consistenza finale di 1.870.747 milioni.

Il 61,6 per cento delle passività è costituito dai debiti a medio-lungo termine, tra i quali prevalgono i debiti redimibili, che espongono una consistenza di 1.107 miliardi di euro, imputabile principalmente all’emissione di buoni del tesoro poliennali (117.410 milioni di euro).

I debiti a breve termine ammontano a 682 miliardi di euro, concorrendo per circa 28,5 miliardi di euro al peggioramento patrimoniale. Nel dettaglio la quota più rilevante è rappresentata dai debiti di tesoreria (conti correnti di “altre amministrazioni”).

La situazione del Tesoro, data dal saldo tra crediti e debiti di tesoreria, è peggiorata nel 2004, passando da un saldo negativo di 375,5 miliardi a 394 miliardi di euro (-18.506 milioni di euro).

Una più analitica disaggregazione dei dati riferiti alla gestione di tesoreria, corredata da note illustrative, potrebbe migliorare l’individuazione delle cause giustificative delle variazioni.

Nel Conto del patrimonio dello Stato è riscontrabile una contabilizzazione di “rettificazioni” di cospicue dimensioni, cioè di voci contabili non collegate alla gestione del bilancio, che rispondono all’osservanza di regole e di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti. Nel conto non vengono specificate le operazioni sottostanti ed i criteri con i quali gli uffici procedono a tali modifiche di valori.

Tale procedura, già rilevata dalla Corte in precedenti esercizi, va progressivamente assumendo proporzioni di significativa rilevanza e ne va attentamente valutata la regolarità, tenendo conto che per queste voci viene acquisita dalla Corte, presso gli Uffici centrali di bilancio, la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale e che sono una delle cause più frequenti di esclusione dalla dichiarazione di regolarità.

Nella seguente tabella vengono riportate le rettificazioni, concernenti le attività finanziarie, apportate nel triennio 2002-2004, con indicazione delle Amministrazioni. I dati evidenziano, comunque, una diminuzione complessiva dei valori delle rettificazioni nel corso del 2004<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Le cause più frequenti di tali rettificazioni possono essere così riassunte per tipologia di posta patrimoniale.  
Attività finanziarie

Aumento

- interessi non conteggiati nei precedenti esercizi;
- ricapitalizzazione di interessi per crediti concessi;
- provvedimenti e nuove convenzioni;
- valori commerciali;
- rettifiche per revisioni di accordi o cancellazione di debiti;
- maggiori introiti per pedaggi.

Diminuzione

- copertura di perdite di esercizio;
- spese di gestione dei crediti erogati;
- perdite delle banche;
- distribuzione dividendi straordinari agli azionisti;
- utilizzo del fondo di ristrutturazione per copertura di minusvalenze;
- effetti della trasformazione di enti pubblici in società per azioni;
- spese di gestione di fondi;
- interventi di garanzia;
- cancellazione di debiti di paesi in via di sviluppo;
- movimentazioni dei fondi rotativi.

Passività finanziarie

Aumento

- concessione di mutui a totale carico dello Stato;
- perdite su cambio al momento del rimborso;
- ricapitalizzazione di interessi consolidati sulle somme anticipate dalla CDP.
- mutui in ammortamento;
- nuovi piani di ammortamento.
- quotazione sopra la pari di buoni del tesoro pluriennale;
- perdite su cambio al momento del rimborso di prestiti internazionali;
- sopravvenienza per rimborso anticipato alla quotazione di mercato di certificati di credito del Tesoro.

Diminuzione

- conguagli a credito;
- utili su cambio al momento del rimborso di finanziamenti concessi;
- utili su cambio al momento del rimborso di prestiti internazionali.
- Monete in circolazione per demonetizzazione e per dichiarazione di fuori corso legale:

## ATTIVITA' FINANZIARIE

(in euro)

Amministrazione	2002		2003		2004	
	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione
ECONOMIA E FINANZE	26.006.938,39	10.601.361.531,95	58.225.608.932,47	27.795.775.809,04	32.059.317.699,74	2.479.548.805,97
ATTIVITA' PRODUTTIVE	10.078.759,68	104.324,29	36.580.529,62	-	22.859.133,91	-
AFFARI ESTERI	-	-	33.860,22	40.315,93	-	43.942,22
ISTRUZIONE UNIVERSITA' E RICERCA	29.166.490,95	11.629.207,04	21.522.444,02	10.706.566,13	18.786.138,29	9.295.688,86
INTERNO	553,78	91.985,33	-	48.852,06	61.902,62	943.963,90
DIFESA	-	-	-	-	424.271,13	3.591,50
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	1.515.073,17	4.486.414,65	7.590.087,76	1.133.719,56	5.075.480,02	421.189,92
SALUTE	-	225,90	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>66.767.815,97</b>	<b>10.617.673.689,16</b>	<b>58.291.335.854,09</b>	<b>27.807.705.262,72</b>	<b>32.106.524.625,71</b>	<b>2.490.257.182,37</b>

Le rettificazioni hanno riguardato la gestione dei beni immobili, come riportato nella tabella che segue dalla quale emerge il forte incremento dei dati riferiti ai valori nel corso del 2004, conseguenti alle operazioni di adeguamento dei valori inventariali rispetto a quelli di mercato.

## ATTIVITA' NON FINANZIARIE PRODOTTE - IMMOBILI

Amministrazione	2002		2003		2004	
	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione
ECONOMIA E FINANZE	90.637.636,01	78.279.585,23	8.285.436,95	18.971.247,78	9.865.262.883,52	4.537.192.896,75

Nella successiva tabella sono poste in evidenza, sempre nel triennio 2002-2004, le rettificazioni apportate ai beni mobili, ove emerge il dato relativo alla gestione dei beni mobili del Ministero della difesa; il fenomeno, già osservato dalla Corte nelle precedenti relazioni, è dovuto alle rettifiche contabili apportate dall'Amministrazione con modifiche nei prezzi unitari in applicazione di criteri contabili adottati per la valutazione delle poste patrimoniali che non consentono una rappresentazione affidabile della consistenza patrimoniale. Va considerato che, in applicazione della rivalutazione per i materiali già in distribuzione ai fini dell'impiego, non vengono adottati criteri aziendalistici di valutazione delle rimanenze.



## ATTIVITA' NON FINANZIARIE PRODOTTE - MOBILI

	2002		2003		2004	
Amministrazione	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione
ECONOMIA E FINANZE	11.800.849,68	953.712,23	1.309.760,09	5.370.145,73	2.123.603,96	3.819.419,17
ATTIVITA' PRODUTTIVE	0,17	73,63	0,00	0,00	96,00	0,00
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	29.374,06	144.237,27	53.014,75	137.324,76	450.538,21	427.164,14
GIUSTIZIA	2.730.712,81	5.298.967,72	2.527.501,23	2.609.646,69	1.032.241.868,28	19.360.371,45
AFFARI ESTERI	1,58	0,00	9,14	1.927.071,88	5.635,87	4.786,68
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	1.306.500,16	727.258,94	190.361,11	269.031,03	363.790,03	421.722,43
INTERNO	87.519.312,57	92.583.732,92	61.298.859,52	38.964.660,61	112.993.947,37	79.564.238,68
AMBIENTE	-	-	0,00	0,00	1.251.560,49	1.251.560,49
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	870.439,46	624.197,99	10.211.979,73	10.924.983,91	4.705.448,40	1.205.284,26
COMUNICAZIONI	88.985,33	12.773,62	166.046,89	3.543,30	61.346,43	294.662,61
DIFESA	668.978.916,92	877.436.482,87	1.444.734.365,37	1.713.942.008,03	1.353.421.225,50	2.555.942.669,23
POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	204.572,16	399.670,34	87.404,93	104.079,86	434.833,06	472.205,46
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	73.930,22	915.128,33	146.672,28	194.539,61	932.924,08	834.172,89
SALUTE	15.842,13	25.801,62	5.155,49	213.420,05	92.683,31	31.332,90
<b>Totale</b>	<b>773.619.437,25</b>	<b>979.122.037,48</b>	<b>1.520.731.130,53</b>	<b>1.774.660.455,46</b>	<b>2.509.079.500,99</b>	<b>2.663.629.590,39</b>

## ATTIVITA' NON FINANZIARIE PRODOTTE - OGGETTI DI VALORE

	2002		2003		2004	
Amministrazione	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione	Aumento	Diminuzione
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	-	-	51,65	4.104,90	-	8.552,53
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	269.358,08	346.316,41	2.421.902,10	2.491.736,51	6.721.620,09	-
<b>Totale</b>	<b>269.358,08</b>	<b>346.316,41</b>	<b>2.421.953,75</b>	<b>2.495.841,41</b>	<b>6.721.620,09</b>	<b>8.552,53</b>

Tale ristrutturazione potrebbe consentire la salvaguardia della significatività, trasparenza e controllabilità dei documenti contabili dello Stato, in funzione della compiuta conoscenza dei risultati di finanza pubblica da parte del Parlamento.

## 12. L'iscrizione nel Conto del patrimonio dello Stato del netto patrimoniale e dei beni dell'ex Azienda delle Ferrovie dello Stato e dell'ex Azienda nazionale autonoma delle strade.

Nonostante le ripetute osservazioni della Corte non risultano ancora quantificati gli apporti patrimoniali al capitale della società Ferrovie dello Stato e dell'ANAS S.p.A. da iscrivere nel conto del patrimonio dello Stato.

A distanza di quasi 20 anni dalla previsione normativa (art. 1 della legge n. 210 del 1985 e art. 43, comma 2, della legge 2312.1998, n. 448) non risultano ancora iscritti nei conti dello Stato i beni di pertinenza dell'ex Azienda delle Ferrovie dello Stato, né la definizione della contabilizzazione del netto patrimoniale dell'Ente ferrovie equivalente al capitale sociale o fondo di dotazione.

La lunghezza e la farraginosità delle procedure di trasferimento dei beni dell'ex Azienda, senza una chiara evidenziazione contabile nei conti dello Stato, non può comunque giustificare la mancanza di iniziative decisive e conclusive di tali procedure; l'iscrizione nel conto del netto patrimoniale e dei valori dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie rimasti nella titolarità statale costituisce obbligo dell'amministrazione finanziaria.

La mancata iscrizione nel conto del netto patrimoniale e dei valori dei beni dell'ex Azienda delle ferrovie rimasti nella titolarità statale incide sulla significatività delle scritture contabili del medesimo conto.

Per quanto riguarda i beni dell'ex Azienda Nazionale Autonoma delle Strade - ANAS - trasferiti all'Ente pubblico economico, riordinato dal d.lgs. n. 143, 26 febbraio 1994, e dalla legge n. 136 del 30 marzo 1999, continuano le incertezze nell'individuazione dei beni da trasferire all'Ente e di quelli rimasti nella titolarità statale e non risulta alcuna iscrizione nei conti dello Stato del netto patrimoniale; incertezze che possono riflettersi negativamente nel previsto passaggio alle Regioni, in applicazione del d.lgs. n. 112 del 1998, di beni e di servizi gestiti dall'ex ANAS.

Tabella 1a  
(dati in migliaia di euro)

	AUMENTI DI ATTIVITA' E DIMINUZIONI DI PASSIVITA'					DIMINUZIONI DI ATTIVITA' ED AUMENTI DI PASSIVITA' (2004)				
Descrizione degli importi	MIGLIORAMENTI					PEGGIORAMENTI				
	Accertam. di bilancio	Operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio	Trasform. di elementi patrimoniali	Reali aumenti di patrimonio	Totale	Accertam. di bilancio	Operaz. Patrim. con riflessi sul bilancio	Trasform. di elementi patrimoniali	Reali diminuzioni di patrimonio	Totale
ATTIVITA'	636.454.219	25.831.171	2.993.970.600	74.802.884	3.731.058.874	582.824.827	13.240.984	3.028.447.030	83.742.363	3.708.255.204
PASSIVITA'	0	172.677.014	2.178.885.625	13.376.679	2.364.939.318	58.028.338	209.685.018	2.144.409.195	7.743.964	2.419.866.515
	(a)	(b)		(c)		(d)	(e)		(f)	
TOTALI	636.454.219	198.508.185	5.172.856.225	88.179.563	6.095.998.192	640.853.165	222.926.002	5.172.856.225	91.486.327	6.128.121.719

Tabella 1b

RISULTATI DIFFERENZIALI	
	(a-d)
1 - PEGGIORAMENTO APPORTATO AL PATRIMONIO DALL'ESERCIZIO DEL BILANCIO CON IL DISAVANZO ACCERTATO	-4.398.946
	(b-e)
2 - PEGGIORAMENTO DIPENDENTE DALLE OPERAZIONI PATRIMONIALI CHE HANNO AVUTO RIFLESSO SUL BILANCIO	-24.417.817
	(c-f)
3 - DIMINUZIONE NETTA VERIFICATASI NEGLI ELEMENTI PATRIMONIALI	-3306764
	(1+2+3)
4 - PEGGIORAMENTO PATRIMONIALE	-32123528

**CONTO CONSOLIDATO DELLA GESTIONE STATALE E DELLA GESTIONE DELLA PATRIMONIO DELLO STATO S.p.A.**

**Al 31 dicembre 2004**

Tabella 2  
(in valori assoluti)

ATTIVITA'		PASSIVITA'	
ATTIVITA' FINANZIARIE A BREVE TERMINE		PASSIVITA' FINANZIARIE A BREVE TERMINE	
Cassa (biglietti, monete e depositi) e Banche	-	Residui passivi (debiti di bilancio)	121.293.661.942
Crediti di tesoreria	166.923.014.159	Debiti di tesoreria	560.946.254.659
Residui attivi (crediti di bilancio)	116.855.757.141		
Altre attività a breve	-		
<b>TOTALE attività finanziarie a breve termine</b>	<b>283.778.771.300</b>	<b>TOTALE passività finanziarie a breve termine</b>	<b>682.239.916.601</b>
ATTIVITA' FINANZIARIE DI MEDIO-LUNGO PERIODO		PASSIVITA' A MEDIO E LUNGO TERMINE	
Azioni ed altre partecipazioni	97.021.330.150	Debiti redimibili (BTP-CCT-Prestiti esteri)	1.107.466.917.163
Partecipazione nella Patrimonio dello Stato S.p.A.	1.000.000	Debiti diversi (monete in circolazione, residui passivi perenti)	44.890.244.474
Conferimento di immobili al capitale della Patrimonio dello Stato S.p.A.	102.221.425	Anticipazioni passive (Governi esteri, altri organismi)	35.702.891.689
Quote dei fondi di investimento	1	Altri conti passivi	497.522.440
Anticipazioni attive	51.274.852.512	Perdite della Patrimonio dello Stato S.p.A. portate a nuovo	4.491.022
Altri conti attivi	393.817.417	Perdite di esercizio della Patrimonio dello Stato S.p.A.	1.993.703
<b>TOTALE attività finanziarie di medio-lungo periodo</b>	<b>148.793.221.505</b>	<b>TOTALE passività a medio e lungo termine</b>	<b>1.188.564.060.491</b>
ATTIVITA' IMMOBILIZZATE		TOTALE PASSIVITA'	
		<b>1.870.803.977.092</b>	
		<b>PATRIMONIO NETTO</b>	
Beni materiali prodotti	83.201.519.745	Differenze	-
Beni materiali non prodotti	3.096.533.248	Peggioramento patrimoniale	1.306.710.854.291
Beni immateriali prodotti	6.665.699		-32.123.527.677
Oggetti d'arte	13.082.419.023		
Oggetti di valore	7.014.265		
Scorte	3.450.339		
Partecipazione a titoli	-		
Altre attività fisse	-		
<b>TOTALE attività immobilizzate</b>	<b>99.397.602.319</b>	<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO</b>	<b>-</b>
<b>TOTALE ATTIVITA'</b>	<b>531.969.595.124</b>		<b>1.338.834.381.968</b>

PAGINA BIANCA

## **Capitolo VI**

### **L'organizzazione**

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Il riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri.**
- 3. Segue. L'amministrazione periferica dello Stato.**
- 4. La riapertura della delega per il riordino dell'amministrazione.**
- 5. Le società strumentali dello Stato.**
- 6. Le nuove tecnologie.**
- 7. I controlli interni.**
- 8. La dirigenza. Rinvio.**
- 9. Organizzazione amministrativa e contenimento della spesa nelle leggi finanziarie 2004 e 2005.**

#### **1. Considerazioni di sintesi.**

L'organizzazione amministrativa è oggetto, da alcuni anni, di rilevanti modificazioni, che riflettono le trasformazioni - verificatesi o tuttora in corso - sia delle funzioni amministrative e della loro articolazione, a livello nazionale (specialmente nei rapporti fra Stato e sistema delle autonomie) e a livello comunitario (nei rapporti fra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali), sia delle loro modalità di svolgimento (soprattutto attraverso modelli di natura privatistica e tecniche di *e-government*).

A loro volta, gli assetti organizzativi, in quanto contribuiscono a tradurre in atto le innovazioni normative concernenti l'ordine delle funzioni e il loro esercizio, costituiscono essi stessi un fattore decisivo dei processi di trasformazione, nei quali si intrecciano esigenze e obiettivi molteplici, propri dei diversi livelli di governo. Donde la necessità di interventi coordinati e coerenti sul disegno delle strutture e sui processi decisionali, anche al fine di realizzare il disegno di un'amministrazione efficiente ed efficace, ormai fatto proprio anche dal

“Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” (art. 398)<sup>1</sup>.

Su questo sfondo, si collocano, da una parte, una serie di provvedimenti legislativi e regolamentari che hanno apportato ulteriori novità e aggiustamenti nella riorganizzazione dell’amministrazione centrale avviata nel 2002; dall’altra, l’ulteriore approfondimento, con le leggi finanziarie 2004 e 2005, del programma di “esternalizzazione” e riduzione degli apparati amministrativi, anch’esso risalente alla legge finanziaria 2002, e l’inizio del programma di innovazione tecnologica e telematica delle amministrazioni, dal quale sono attesi effetti di radicale snellimento e semplificazione delle gestioni amministrative.

Non risultano, invece, sèguiti significativi dell’attribuzione al Governo (con la legge n. 131 del 2003) delle deleghe legislative - da esercitarsi secondo i criteri direttivi di “esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità” - per la ricognizione dei “principi fondamentali” rinvenibili nelle leggi vigenti relativamente alle materie di legislazione concorrente indicate dall’art. 117, comma 3, Cost.

Infine, sono stati emanati taluni atti normativi per l’avvio a regime della riforma della dirigenza statale.

## **2. Il riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri.**

2.1 La razionalizzazione delle strutture organizzative, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative, ha interessato sia l’amministrazione centrale, sia l’amministrazione periferica, con esiti variamente apprezzabili in termini di maggiore efficienza degli apparati.

2.2 E’ noto che, per provvedere “al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione” delle strutture ministeriali, in relazione alla profonda modificazione delle loro funzioni nello “Stato autonomistico” disegnato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., il Governo era stato delegato ad esercitare, entro il gennaio 2004, un’ampia delega legislativa per la riforma dell’organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività amministrativa (legge n. 137 del 2002).

2.3 In attuazione della delega, è stata anzitutto prevista, in via generale, una maggiore flessibilità nell’organizzazione dei ministeri, rendendo solo eventuale, nel caso dell’articolazione per direzioni generali, l’istituzione del segretario generale come organo di

---

<sup>1</sup> Il Trattato è stato ratificato dall’Italia con la legge 7 aprile 2005, n. 57.

snodo fra vertice politico e apparato amministrativo<sup>2</sup>.

Sono stati, inoltre, riordinati dieci ministeri.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio è stato ristrutturato in sei direzioni generali, che hanno sostituito i precedenti quattro dipartimenti; ad esso sono stati, inoltre, attribuiti i poteri di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici (APAT) e sull'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM)<sup>3</sup>. Non è prevista la figura del segretario generale, onde il coordinamento dell'attività amministrativa resta sostanzialmente rimesso al capo di gabinetto.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha conservato i precedenti tre dipartimenti, le cui funzioni sono state variamente rivisitate<sup>4</sup>.

Il Ministero della salute è stato riorganizzato in tre dipartimenti<sup>5</sup>, mentre le competenze della Direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici sono state trasferite (con le relative risorse finanziarie, umane e strumentali) all'Agenzia italiana del farmaco, istituita con apposito provvedimento normativo<sup>6</sup>.

Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata stabilita un'articolazione in non più di sedici direzioni generali, fermi restando i dipartimenti. Altri quattro uffici di livello dirigenziale generale sono stati posti in posizione di *staff* ad ogni capo dipartimento. Sono stati, inoltre, istituiti, a livello interregionale, dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT), ciascuno dei quali è retto - distintamente per l'organizzazione periferica già del Ministero dei trasporti e del Ministero dei lavori pubblici - da un dirigente generale<sup>7</sup>.

Quanto al Ministero dell'economia e delle finanze, l'Agenzia del demanio è stata trasformata in ente pubblico economico, mentre sono state modificate talune disposizioni in merito al conferimento e al rinnovo di particolari incarichi dirigenziali. Inoltre, gli uffici centrali del bilancio sono stati uniformemente configurati come uffici dirigenziali generali<sup>8</sup>.

Il Ministero delle comunicazioni è stato, a sua volta, articolato in cinque direzioni generali (disciplinate anche in taluni aspetti organizzativi, rimessi, peraltro, per il futuro, a

<sup>2</sup> D.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, art. 1 e 2.

<sup>3</sup> D.lgs. n. 287 del 2002, art. 3 e 4; ad esso ha fatto seguito il DPR (regolamento) 17 giugno 2003, n. 261.

<sup>4</sup> Un primo schema di regolamento è stato ammesso solo parzialmente al visto di legittimità (Sez. contr. Stato [preventivo], coll. I e II, 4 febbraio 2003, n. 3/P). Ad esso ha fatto seguito un nuovo schema, poi emanato con DPR 11 agosto 2003, n. 319.

<sup>5</sup> DPR 28 marzo 2003, n. 129.

<sup>6</sup> Art. 48 DL 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Il regolamento di organizzazione dell'Agenzia è stato emanato con d.m. salute 20 settembre 2004, n. 245.

<sup>7</sup> D.lgs. 12 giugno 2003, n. 152, seguito dal DPR (regolamento) 2 luglio 2004, n. 184. Sul punto, v. pure il capitolo di questa *Relazione* (vol. II) dedicato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>8</sup> D.lgs. 3 luglio 2003, n. 173.

norme regolamentari), tre uffici dirigenziali per progetti speciali e un Segretariato generale<sup>9</sup>. Sono stati anche ricostituiti gli ispettorati periferici (di livello dirigenziale non generale).

L'organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata adeguata allo scorporo da esso del Ministero della salute, realizzato nel 2001<sup>10</sup>, prevedendo come strutture di primo livello non più i dipartimenti (due), ma le direzioni generali (tredici), coordinate da un Segretario generale<sup>11</sup>. Peraltro, la legge finanziaria 2004 ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri le competenze (con relative risorse finanziarie, umane e strumentali) in materia di politiche antidroga, già attribuite al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del ministero<sup>12</sup>.

Il Ministero per i beni e le attività culturali è stato riordinato su tre dipartimenti (risultando perciò abolito il Segretariato generale), con l'istituzione delle nuove figure dei soprintendenti regionali (ora denominate direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici) a livello di uffici dirigenziali generali<sup>13</sup>. Due uffici dirigenziali generali sono stati istituiti presso l'ufficio di gabinetto.

Il riordino del Ministero delle attività produttive, reso necessario anche dalla restituzione del Ministero delle comunicazioni, è stato realizzato con l'abolizione dei dipartimenti (tre) ed il ripristino delle Direzioni generali (undici) come strutture di primo livello<sup>14</sup>, suddivise in tre aree funzionali per assicurare il coordinamento all'interno di ciascuna di esse. Sono state, inoltre, soppresse le agenzie - mai, in realtà, costituite - per la proprietà industriale e per le normative tecniche. Il regolamento di organizzazione è in corso di emanazione.

Nel Ministero dell'interno, il numero dei dipartimenti è stato elevato da quattro a cinque, con l'istituzione del Dipartimento per la gestione del personale civile e delle risorse umane e finanziarie<sup>15</sup>. Inoltre, è stato modificato l'ordinamento delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, costituiti nel 1999 (d.lgs. n. 300) per far confluire in essi gli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, ma che assolvono, ora, alle sole funzioni di coordinamento fra le amministrazioni statali aventi sede nella regione (*infra*, par. 3)<sup>16</sup>.

Una distinta linea di riforma è stata seguita dal Ministero della difesa, che ha accresciuto

<sup>9</sup> D.lgs. 30 dicembre 2003, n. 366. Il nuovo regolamento di organizzazione è stato emanato con DPR 22 giugno 2004, n. 176.

<sup>10</sup> DL 12 giugno 2001, n. 217, conv. dalla legge 3 agosto 2001, n. 317.

<sup>11</sup> D.lgs. 11 agosto 2003, n. 241.

<sup>12</sup> Art. 3, commi da 83 a 87. Il conseguente regolamento di organizzazione del Ministero è stato emanato con DPR 29 luglio 2004, n. 244.

<sup>13</sup> D.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3. Il nuovo regolamento di organizzazione è stato emanato con DPR 10 giugno 2004, n. 173.

<sup>14</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34.

<sup>15</sup> D.lgs. 30 ottobre 2003, n. 317.

<sup>16</sup> D.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29.



da dieci a undici il numero delle direzioni generali, fermo restando il segretariato generale<sup>17</sup>.

2.4 Tutti i ministeri sono stati interessati da provvedimenti regolamentari che ne hanno organizzato gli uffici di diretta collaborazione con i ministri<sup>18</sup>.

A riguardo di questi uffici, la Corte ha più volte rilevato, in precedenti relazioni, il carattere pletorico rispetto all'esigenza che i ministri siano dotati di efficienti strutture di *staff*, nonché la frequente sovrapposizione delle loro funzioni a quelle dell'amministrazione attiva, anche come conseguenza dell'assegnazione ad essi di specifiche risorse finanziarie per la realizzazione di programmi e interventi che, in un'ordinata ripartizione di competenze fra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, dovrebbe competere ai dirigenti delle strutture operative (dipartimenti e direzioni generali)<sup>19</sup>. Per contro, le funzioni di *staff* risultano in molti casi di ridotta portata, ove si consideri che, a parte la diretta assistenza al ministro, l'attività di programmazione e quella di direzione e controllo dell'azione amministrativa presentano, sia pure con eccezioni, risultati complessivamente modesti (del resto, i servizi di

<sup>17</sup> DL 28 maggio 2004, n. 136, conv. dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, art. 8.

<sup>18</sup> Si tratta dei seguenti provvedimenti, per ciascuno dei quali viene indicato il numero complessivo massimo delle unità di personale previsto per gli addetti a ciascun ufficio di diretta collaborazione, salvo precisare che a tali unità vanno aggiunti - salvo diversa indicazione - i responsabili degli uffici, il personale delle segreterie dei sottosegretari e il personale del Servizio di controllo interno:

DPR 24 maggio 2001, n. 233, Ministero degli affari esteri: 120 unità (comprensive del personale del Servizio di controllo interno);

DPR 6 marzo 2001, n. 245, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio: 90 unità (comprensive del personale del Servizio di controllo interno e delle segreterie dei sottosegretari);

DPR 19 settembre 2000, n. 455 (seguito dal DPR 4 settembre 2002, n. 300, e dal DPR 14 ottobre 2003, n. 316, sugli uffici di diretta collaborazione del vice ministro), Ministero delle attività produttive: 160 unità;

DPR 6 luglio 2001, n. 307, Ministero per i beni e le attività culturali: 110 unità;

DPR 14 maggio 2001, n. 258 (seguito dal DPR 2 marzo 2004 n. 84), Ministero delle comunicazioni: 96 unità;

DPR 14 maggio 2001, n. 241, Ministero della difesa: 152 unità;

DPR 227 del 2003, Ministero dell'economia e delle finanze: 230 unità;

DPR 25 luglio 2001, n. 315 (seguito dal DPR 8 agosto 2002, n. 204), Ministero della giustizia: 210 unità;

DPR 24 aprile 2001, n. 320 (seguito dal DPR 31 luglio 2003, n. 262), Ministero delle infrastrutture e trasporti: 130 unità;

DPR 21 marzo 2002, n. 98, Ministero dell'interno: 340 unità;

DPR 1 dicembre 1999, n. 477 (seguito dal DPR 26 marzo 2002, n. 128 e dal DPR 11 agosto 2003, n. 319), Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: 355 unità;

DPR 17 maggio 2001, n. 297 (seguito dal DPR 11 dicembre 2002, n. 310), Ministero del lavoro e delle politiche sociali: 100 unità;

DPR 24 maggio 2001, n. 303, Ministero delle politiche agricole e forestali: 75 unità (comprensive del personale del Servizio di controllo interno);

DPR 12 giugno 2003, n. 208, Ministero della salute: 100 unità.

<sup>19</sup> Così, ad esempio, nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, una quota rilevante di risorse destinata a funzioni finali in materia di difesa del suolo e tutela ambientale (pari al 56,5 per cento dello stanziamento iniziale di competenza dell'intero ministero) è attribuita al centro di responsabilità "Ufficio di diretta collaborazione del ministro" (v., in questa *Relazione*, parte II, il capitolo dedicato al Ministero dell'ambiente e della difesa del territorio); nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, una quota pur essa significativa di risorse destinata alle grandi opere di interesse strategico è intestata al centro di responsabilità "Ufficio di diretta collaborazione del Ministro" (v., in questa *Relazione*, parte II, il capitolo dedicato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Da ultimo, la legge finanziaria 2005 ha stabilito che, per l'ammodernamento della "rete nazionale cifrante" del Ministero dell'interno ai fini della lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, il relativo stanziamento sia ripartito fra i centri di responsabilità intestati, rispettivamente, alla "Pubblica sicurezza" e al "Gabinetto" (art. 1, comma 548, lett. a).

controllo interno soffrono una situazione di pressoché generale inefficienza, e in molti ministeri sono solo formalmente istituiti: v. *infra*, par. 7).

2.5 Per una serie di amministrazioni, la riorganizzazione del 1999 aveva previsto che esse fossero affiancate da “agenzie”, deputate allo svolgimento di attività specialistiche anche nell’interesse delle amministrazioni regionali e locali. Ad oggi, sono realmente istituite e funzionanti le agenzie fiscali, l’APAT e l’Agenzia industrie difesa, le altre essendo state variamente trasformate o riassorbite negli apparati ministeriali, con conseguente abbandono della prospettiva di far luogo a strutture “condivise” fra Stato e autonomie in materie nelle quali l’intreccio di competenze statali, regionali e locali avrebbe richiesto l’adozione di formule organizzative “partecipate” dai diversi livelli di governo e di amministrazione.

Nondimeno, è stata prevista l’istituzione di due nuove agenzie: l’Agenzia nazionale per l’innovazione tecnologica<sup>20</sup> (peraltro mai costituita e di fatto sostituita dal Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione-CNIPA) e l’Agenzia italiana del farmaco<sup>21</sup>, con compiti di regolazione, disciplinata dal DM salute (regolamento) 20 settembre 2004, n. 245.

2.6 L’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, quale definito nel 1999 (d.lgs. n. 303), è stato sensibilmente modificato, sia mediante la riacquisizione di strutture in precedenza trasferite ad altri ministeri<sup>22</sup>, sia attraverso la creazione di nuovi dipartimenti e uffici, con compiti inerenti alla gestione di particolari materie o settori d’intervento. Ad alcuni di essi si accennò nella Relazione dello scorso anno<sup>23</sup>. Ora, la legge finanziaria 2004<sup>24</sup> ha istituito il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, trasferendo ad esso - come accennato - i compiti, le strutture e le risorse del Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>25</sup>.

Sempre nel 2004, sono stati riordinati il Dipartimento per le pari opportunità<sup>26</sup> e il Dipartimento della funzione pubblica<sup>27</sup>, presso il quale la c.d. “legge sulla competitività”<sup>28</sup> ha istituito un’apposita commissione con il compito di affiancare il Ministro per la funzione

<sup>20</sup> Art. 27, comma 10, legge n. 3 del 2003.

<sup>21</sup> Art. 48, comma 13, DL n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003.

<sup>22</sup> D.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell’art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137”.

<sup>23</sup> *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2003*, vol. I, cap. IV, par. 3.

<sup>24</sup> Art. 3, commi 83-87.

<sup>25</sup> Il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, formalmente costituito con DPCM 15 marzo 2004, ha, in realtà, iniziato ad operare solo dopo la riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, avvenuta con il citato DPR n. 244 del 2004.

<sup>26</sup> DPCM 30 settembre 2004 (G.U., serie gen., 18 febbraio 2005, n. 40).

<sup>27</sup> DPCM 5 novembre 2004 (G.U., serie gen., 11 febbraio 2005, n. 34).

<sup>28</sup> Art. 3, c. 6-*duodecies*, legge 14 maggio 2005, n. 80.

pubblica nelle attività di sua competenza (la commissione, istituita fino al 31 dicembre 2007, è composta, oltre che dal capo del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un numero massimo di venti esperti: professori universitari, magistrati e avvocati, funzionari parlamentari, dirigenti pubblici ed altri soggetti di elevata professionalità)<sup>29</sup>.

Inoltre, presso la Presidenza del Consiglio sono stati costituiti due nuovi commissariati: l'Alto Commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione<sup>30</sup> e l'Alto Commissariato per la lotta alla contraffazione<sup>31</sup> (con compiti di “coordinamento delle funzioni di sorveglianza in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale e intellettuale” e di “monitoraggio sulle attività di prevenzione e di repressione dei fenomeni di contraffazione”).

Di altri provvedimenti si dirà nel capitolo di questa Relazione dedicato alla Presidenza del Consiglio.

## 2.7 La situazione fin qui descritta si presta ad alcune considerazioni d'insieme.

La prima riguarda il superamento, nell'organizzazione dei ministeri, dell'originario modello binario (per dipartimenti, ovvero per direzioni generali coordinate da un segretario generale), con l'introduzione di modelli ulteriori (per direzioni generali senza segretario generale, per direzioni generali con facoltà di istituire il segretariato, per direzioni generali riunite in “aree funzionali”) ispirati ad esigenze talvolta contingenti, come quelle che, in alcuni ministeri, sono state determinate dalla necessità di eliminare le interferenze di funzioni fra segretario generale e capo di gabinetto, oppure dalla decisione di istituire uffici dirigenziali generali anche a livello di amministrazione periferica (elevando, di conseguenza, il “grado dirigenziale” degli uffici centrali di vertice a quello di “dipartimento”). Il tema principale delle riorganizzazioni resta, comunque, quello del rapporto fra i poteri di indirizzo politico-amministrativo e le responsabilità di gestione dell'alta dirigenza, talché il ruolo di intermediazione attribuito, a seconda dei casi, agli uffici di diretta collaborazione, ai segretari generali o - in assenza di questi - ai direttori generali implica una variabile autonomia dei dirigenti nell'assunzione delle decisioni inerenti allo svolgimento dell'attività amministrativa ed alla realizzazione degli obiettivi loro assegnati.

<sup>29</sup> La commissione è assistita da una segreteria tecnica. Il suo funzionamento è finanziato (comma 6-*quaterdecies*) per 750.000 euro nel 2005 e 1,5 milioni in ciascuno degli anni 2006 e 2007.

<sup>30</sup> Art. 1 legge 16 gennaio 2003, n. 3. Il regolamento per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Alto Commissariato è stato approvato con DPR 6 ottobre 2004, n. 258.

<sup>31</sup> Art. 1-*quater* legge 14 maggio 2005, n. 80.

Va, poi, ricordato che - come più volte rilevato dalla Corte e come confermato dai capitoli di questa *Relazione* concernenti le singole amministrazioni - la riduzione del numero dei ministeri rispetto alla situazione precedente l'entrata in vigore del d.lgs. n. 300 del 1999 (peraltro aumentati da dodici a quattordici nel 2001<sup>32</sup>) si è risolta, per lo più, nella sommatoria e nella giustapposizione degli apparati preesistenti, che hanno, infatti, conservato le loro articolazioni sia centrali che periferiche (talché, ad esempio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è presente, in ciascuna sede periferica, con due uffici dirigenziali generali, i quali riproducono gli uffici periferici dei due ministeri originari). Per altro verso, è stata ripristinata la struttura multifunzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui sono state restituiti o attribuiti compiti estranei a quelli consistenti nel supporto alle funzioni costituzionali di direzione e coordinamento dell'attività del Governo, proprie del Presidente del Consiglio, laddove è proprio su tale fisionomia che sono stati calibrati i provvedimenti normativi mediante i quali il trattamento del personale della Presidenza del Consiglio è stato differenziato da quello degli altri dipendenti da amministrazioni dello Stato<sup>33</sup>. Inoltre, i nuovi commissariati costituiti presso di essa moltiplicano le linee di sovrapposizione con le amministrazioni cui spetterebbe l'ordinario perseguimento delle finalità ad essi attribuite.

Fenomeno rilevante è anche il rafforzamento degli uffici di diretta collaborazione dei ministri, i cui compiti sono, non di rado, disegnati dalle norme in modo da consentire la loro sostanziale partecipazione, in forme e modi diversi, alla gestione amministrativa, mentre tuttora carenti sono le loro primarie funzioni di *staff*.

L'ultima considerazione attiene al sostanziale abbandono della formula organizzatoria dell'agenzia, come strumento di cooperazione funzionale fra Stato e autonomie.

### **3. Segue. L'amministrazione periferica dello Stato.**

3.1 Nel quadro delle riforme amministrative giunto a maturazione nell'ultimo decennio, una specifica considerazione è stata dedicata dal legislatore, diversamente che in passato, all'assetto dell'amministrazione periferica dello Stato, soprattutto in relazione ai processi di decentramento e, quindi, al trasferimento di funzioni amministrative statali al sistema delle autonomie.

3.2 Così, secondo la riforma del 1999 (art. 11 d.lgs. n. 300, seguito dal DPR n. 287 del 2001), gli uffici territoriali del governo-UTG avrebbero dovuto rappresentare un elemento decisivo della riorganizzazione, in termini di ridimensionamento e semplificazione strutturale, prevista

<sup>32</sup> Cfr. *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, cit., vol. I, cap. IV, par. 2.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, vol. II, cap. "Presidenza del Consiglio dei ministri".

per l'amministrazione statale in ambito regionale e subregionale. Gli UTG avrebbero, infatti, dovuto raccogliere le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, ma già il decreto n. 300 introduceva vistose eccezioni, costituite, per un verso, dalle strutture periferiche dei "ministeri d'ordine" diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia) e, per altro verso, dagli apparati periferici di altri fra i maggiori ministeri (economia, istruzione, beni e attività culturali) e dalle strutture territoriali delle agenzie (eredi, a loro volta, di importanti e numerosi uffici periferici, soprattutto dell'ex Ministero delle finanze).

Tali uffici (che hanno, poi, riacquisito il nome di prefetture, essendo stata modificata la loro denominazione in quella di prefetture-UTG: legge n. 189 del 2002) non sono stati, però, mai realmente operativi, a causa delle resistenze che, contro l'assorbimento in essi di una quota - come detto - modesta di uffici statali periferici, sono state opposte dalle amministrazioni centrali; resistenze ulteriormente rafforzate da provvedimenti che, nel riordinare alcuni ministeri, hanno escluso - esplicitamente o implicitamente - che i loro uffici periferici dovessero confluire negli UTG (tali, ad esempio, i provvedimenti relativi ai ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle comunicazioni).

Di questa situazione ha sostanzialmente preso atto il legislatore, che - nel procedere al nuovo riordino dell'amministrazione statale dopo la riforma del titolo V (parte seconda) della Costituzione - ha abolito gli UTG (d.lgs. n. 29 del 2004), ripristinando le tradizionali funzioni di coordinamento del prefetto nei confronti degli uffici statali periferici (con l'aggiunta di un potere sostitutivo, da esercitarsi previo assenso del ministro competente e dopo averne informato il Presidente del Consiglio dei ministri, per l'assunzione di "provvedimenti volti ad evitare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi resi alla cittadinanza"), di cui egli assicura, altresì, la leale collaborazione con le autonomie territoriali.

3.3 Successivi provvedimenti hanno ridefinito anche l'articolazione periferica di vari ministeri, prevedendo sia l'istituzione di nuovi uffici dirigenziali, sia l'elevazione di preesistenti strutture periferiche al rango di uffici dirigenziali generali. Nel rinviare per il dettaglio ai capitoli relativi ai singoli ministeri, si deve qui segnalare come l'amministrazione periferica dello Stato continui ad essere configurata come complesso di uffici aventi la fisionomia più di "terminali del centro" che di interlocutori primari, nei rispettivi territori, delle amministrazioni regionali e locali.

Così, ad esempio, nelle declaratorie delle funzioni degli uffici periferici mancano, il più delle volte, riferimenti alla legittimazione dei loro titolari a stringere accordi, intese, convenzioni o altri negozi organizzativi con regioni ed enti locali. Talvolta, è previsto (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

Ministero del lavoro e delle politiche sociali) che gli uffici periferici abbiano relazioni o contatti con il sistema delle autonomie, ma sembra evidente che le decisioni conclusive, la stipula degli accordi ecc. e, in definitiva, la volontà negoziale che impegna lo Stato debba essere espressa dall'amministrazione centrale, benché, poi, gli atti esecutivi (la sottoscrizione e la gestione degli accordi) possano essere delegati agli uffici periferici. Del resto, solo in rari casi (come quello degli uffici scolastici regionali) le amministrazioni periferiche sono titolari di "unità previsionali di base", a loro volta corrispondenti a "centri di responsabilità" e, quindi, con dirigenti che siano titolari - secondo il d.lgs. n. 165 del 2001 - di "autonomi poteri di spesa" e siano "responsabili in via esclusiva" della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali loro assegnate; il che comporta che gli uffici periferici, pur quando rivestiti del rango di uffici dirigenziali generali, hanno una progettualità fortemente limitata dalla pianificazione centrale, con risorse a destinazione vincolata e senza alcun *budget* da investire in azioni e interventi non autorizzati o condivisi dall'amministrazione centrale; laddove la riforma costituzionale del 2001 imporrebbe di sperimentare nuove forme di "combinazione" fra amministrazioni statali e regionali o locali, per attuare - secondo l'espressione della legge n. 59 del 1997 - "la collaborazione e l'azione coordinata" fra i diversi livelli di governo.

Infine, alcuni ministeri operanti in settori di legislazione concorrente sono stati ristrutturati in maniera tale da lasciare non lievi margini di indeterminatezza circa i confini delle funzioni amministrative. E' il caso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la cui rete di direzioni regionali e provinciali si occupa essenzialmente di "tutela e sicurezza del lavoro" e, cioè, di una tipica materia di legislazione concorrente (art. 117, comma 3, cost.)<sup>34</sup>. Ancora, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti annovera, dopo il riordino, funzioni decisamente non più statali, come l'attività di vigilanza per l'edilizia economica e popolare o la repressione dell'abusivismo edilizio e una serie di "attività di supporto" - non meglio specificate - a soggetti o strutture con competenze proprie (ad esempio, per la vigilanza sulle dighe, che spetta funzionalmente al Registro italiano dighe-RID, istituito come ente pubblico dal d.lgs. n. 112 del 1998), oltre a competenze disperate che neppure richiederebbero strutture amministrative *ad hoc*.

3.4 Il risultato è che sono state create strutture con compiti enfatici (come dopo la regionalizzazione del 1977), o per le quali - pur persistendo la loro titolarità in capo allo Stato - non è stata valutata l'opportunità di un conferimento ad altri livelli di governo, secondo la

<sup>34</sup> Sul punto, v. anche il capitolo di questa *Relazione* (vol. II) dedicato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

prescrizione dell'art. 118, comma 1, Costituzione.

Inoltre, le resistenze opposte dalle amministrazioni centrali al ruolo unificante inizialmente attribuito agli UTG hanno fatto sì che le amministrazioni periferiche dello Stato abbiano conservato la loro specifica individualità e si siano, anzi, ulteriormente rafforzate, anche - come accennato - mediante l'elevazione di molti loro apparati al rango di uffici dirigenziali generali.

#### **4. La riapertura della delega per il riordino dell'amministrazione.**

All'esercizio della delega legislativa per il riordino dei ministeri, conferita dalla citata legge n. 137 del 2002, era fissato il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (23 gennaio 2004). La delega è stata rinnovata dalla legge n. 186 del 2004 (di conversione del DL n. 136 del 2004), che ha prorogato il termine per il suo esercizio al 29 luglio 2005. Quindi, essa è stata ulteriormente rinnovata (art. 9, comma 1, legge n. 306 del 2004, di conversione del DL n. 266 del 2004), con fissazione del termine finale di esercizio al 31 dicembre 2005.

La continua riapertura della delega prospetta - a parte considerazioni di ordine costituzionale - una situazione nella quale l'organizzazione amministrativa dello Stato è posta in condizione di costante instabilità e incertezza nei suoi assetti di lungo periodo.

Pertanto, la possibilità di utilizzare la delega legislativa non ha impedito il ricorso del Governo né alla normazione ordinaria, né alla decretazione d'urgenza per modificare preesistenti assetti organizzativi. Così, ad esempio, la legge finanziaria 2004 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga; ancora, in base alla legge n. 30 del 2003 (art. 8) è stata creata, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la nuova Direzione generale per i servizi ispettivi (d.lgs. n. 124 del 2004); di recente, il DL n. 63 del 2005 ha dislocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, per il cui esercizio il Presidente del Consiglio o il ministro da lui delegato utilizzeranno anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Resta da valutare l'efficienza degli assetti organizzativi prefigurati da tali interventi normativi, in raffronto con la situazione precedente sotto il profilo dei programmi, degli obiettivi (con correlate risorse finanziarie) e dei risultati gestionali.

#### **5. Le società strumentali dello Stato.**

I ministeri e le agenzie non esauriscono, com'è noto, il complesso delle strutture che compongono l'amministrazione dello Stato. Si è infatti sviluppato, intorno ad essi, un articolato

sistema di società possedute o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, che spesso costituiscono meri soggetti strumentali dell'amministrazione statale (almeno fino a quando non sarà ad esse ammesso il capitale privato), a loro volta titolari di poteri di comando su gruppi di società dipendenti.

Il controllo della Corte su alcuni di tali soggetti è svolto dall'apposita sezione, che ne riferisce al Parlamento con periodiche relazioni, alle quali si rinvia (relativamente ad altre società, si è in attesa che il Governo emani il prescritto decreto di sottoposizione al controllo).

In questa sede, si deve osservare come, nel quadro complessivo delle gestioni amministrative statali, un ruolo di primo piano sia oggi svolto da un'ampia serie di soggetti formalmente privati, ma titolari di compiti e funzioni pubbliche, oltre che di rilevanti risorse finanziarie da essi erogate sotto il comando diretto del Ministero dell'economia e delle finanze, eventualmente d'intesa con altri ministeri<sup>35</sup>.

Di particolare importanza, a tale riguardo, due pronunce della Corte costituzionale. La prima ha riconosciuto legittima, in quanto espressiva della potestà esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, comma 2, lettera g, cost.), la norma di legge statale che consente al Ministro del lavoro di avvalersi di "Italia lavoro S.p.A." - società interamente posseduta dal Tesoro e, secondo la definizione della stessa Corte costituzionale, ente strumentale del Ministero del lavoro, benché rivestita della forma societaria - per lo svolgimento di azioni nel campo della politica attiva del lavoro (promozione dell'occupazione sull'intero territorio nazionale, con particolare riguardo alle aree depresse e ai soggetti svantaggiati del mercato del lavoro)<sup>36</sup>. La seconda ha riscontrato in Sviluppo Italia S.p.A. un ente comunque riferibile allo Stato, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma statale che esclude le regioni dalla gestione del fondo, gestito dalla stessa società, per l'erogazione di prestiti fiduciari e contributi a studenti privi di mezzi<sup>37</sup>.

Una nuova società strumentale dello Stato è, ora, costituita dall'Istituto per lo sviluppo agroalimentare S.p.A., le cui azioni saranno interamente possedute dal Ministero delle politiche agricole e forestali, che potrà affidargli o trasferirgli le funzioni statali in materia di contratti di

<sup>35</sup> Nella nomenclatura impiegata dalla *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, tali società costituiscono un nuovo "sistema delle partecipazioni statali", che svolge, fra l'altro, un ruolo di rilievo nel settore degli investimenti (pari, nel 2003, a 2.597 milioni: +15 per cento rispetto al 2002) in una serie numerosa di settori economici: dall'energia alle infrastrutture, dall'impiantistica alle costruzioni, all'attività manifatturiera, alla cantieristica navale (cfr., da ultimo, la *Relazione generale 2003*, Roma, 2004, vol. II, p. 73).

<sup>36</sup> Corte cost. 19 dicembre 2003, n. 363.

<sup>37</sup> Corte cost. 13 ottobre 2004, n. 308.



filiera e di contratti di programma per iniziative nel settore agricolo e agroindustriale<sup>38</sup>.

## 6. Le nuove tecnologie.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono, sotto il profilo organizzativo, strumenti di accelerazione e semplificazione dell'attività amministrativa, specie all'interno di sistemi complessi come quelli che, in assetti istituzionali caratterizzati da forti autonomie, richiedono architetture informative idonee a consentire sia la circolazione dei dati e dei risultati gestionali fra i diversi livelli di governo, sia la cooperazione e il coordinamento fra i soggetti istituzionali che condividono la responsabilità dell'erogazione di servizi e prestazioni.

In questa direzione, sono state sviluppate, in anni recenti, iniziative orientate ad accrescere il potenziale di efficienza insito nelle tecnologie già in uso alle amministrazioni e ad elevare, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, il livello del loro aggiornamento tecnologico. A tali compiti presiede il Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie, che si avvale dell'omonimo Dipartimento costituito nel 2001 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>39</sup>, e del CNIPA<sup>40</sup>.

L'esigenza di interconnettere sistemi informativi risalenti ad epoche diverse ha reso necessaria l'elaborazione di un progetto definito "sistema pubblico di connettività", cui è rimesso di attuare l'interazione fra le reti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, di conseguire economie di scala nell'utilizzo dei servizi di rete, di assicurare *standard* comuni di funzionalità e di sicurezza. Alla costruzione del sistema è inteso il d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42<sup>41</sup>.

Peraltro, la salvaguardia dei livelli di autonomia delle diverse istituzioni territoriali e le esigenze di coesione del sistema informativo nazionale richiedono la costituzione di strutture condivise fra Stato e regioni-enti locali, che siano in grado di gestire "sistemi federati" e, cioè, apparati informativi di supporto ai processi di servizio relativi ai settori maggiormente coinvolti dalla riforma amministrativa, come il lavoro, la sanità, il fisco, lo sviluppo territoriale, le reti di comunicazione, la cultura, l'ambiente, la formazione professionale (al che è preposta una Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività, a composizione mista di rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali: artt. 8 e 9 d.lgs. n. 42 del 2005).

Si tratta di una prospettiva che implica mutamenti profondi nell'organizzazione delle

<sup>38</sup> Art. 10-ter DL 14 marzo 2005, n. 80, conv. dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

<sup>39</sup> DPCM 27 settembre 2001, in G.U., serie gen., 17 ottobre 2001, n. 242.

<sup>40</sup> Art. 176 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e art. 5 d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343.

<sup>41</sup> "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 10 legge 29 luglio 2003, n. 229".

amministrazioni, nel senso che la creazione di “reti fra amministrazioni” supera e assorbe distinzioni tradizionali, come quella - di tipo logistico - fra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche dello Stato, o quella - logistica e funzionale - fra amministrazioni statali e amministrazioni regionali e locali.

L'esigenza di una integrale “riorganizzazione strutturale e funzionale” delle amministrazioni è, del resto, fatta propria dal recente “Codice dell'amministrazione digitale” (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), che, da una parte, richiede loro di utilizzare, nell'organizzazione della propria attività, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione “per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione” (art. 12, comma 1) e, dall'altra, prevede che lo Stato, le regioni e gli enti locali promuovano le intese e gli accordi utili a “realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso” (art. 14, comma 2).

Tali problematiche costituiranno, pertanto, a breve, i termini di riferimento dei disegni organizzativi e procedurali sui quali saranno costruiti gli assetti funzionali delle singole amministrazioni, i rapporti fra di esse e quelli con i cittadini e le imprese.

Già la legge finanziaria 2005 prevede, comunque, un piano di razionalizzazione degli uffici statali mediante interventi sulle procedure e sulle attrezzature informatiche in uso, al fine di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni. A questo scopo, il CNIPA stipulerà contratti-quadro per l'acquisizione di prodotti *software* e *hardware* che consentiranno di semplificare e uniformare le prassi amministrative. Dei contratti-quadro potranno avvalersi anche le amministrazioni non statali, secondo modalità da definire in sede di Conferenza unificata.

## **7. I controlli interni.**

**7.1** Nel contesto della riforma amministrativa, un ruolo di primaria importanza è rivestito dai controlli interni.

In proposito, il “Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato” ha rilevato, nel suo terzo rapporto (aprile 2004), che, rispetto alla situazione esaminata nel rapporto precedente<sup>42</sup>, si sono registrati, nel 2003, taluni miglioramenti, ma il disegno dei controlli interni, quale risulta dalla normativa del 1999 (d.lgs. n. 286), è ben lontano dall'essere compiutamente realizzato<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Cfr. *Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, cit., cap. IV, par. 4.

<sup>43</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri. Stato e prospettive. Terzo rapporto*, Roma, 2004.

In particolare, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del novembre 2002 (con le annesse linee guida) ha effettivamente consentito una standardizzazione dei processi di programmazione strategica, che comprende una fase iniziale (discendente), in cui il Ministro esplicita le priorità politiche; una fase successiva (ascendente), in cui i responsabili dei centri di responsabilità amministrativa (CRA) propongono obiettivi e programmi coerenti con tali priorità; una fase finale in cui il ministro consolida gli obiettivi e assicura la disponibilità delle risorse necessarie per realizzarli. Inoltre, si sono sensibilmente ridotti i tempi di emanazione delle direttive generali per l'azione amministrativa. Tuttavia, in quasi tutti i ministeri, la programmazione strategica (che porta all'emanazione della direttiva) è del tutto svincolata dagli altri atti della programmazione, in particolare dalle "note preliminari" al bilancio di previsione. Fra le eccezioni, la più indicativa - anche a fini di "esportazione" in altre realtà - è quella del Ministero della difesa<sup>44</sup>, in cui l'esperienza della programmazione strategica data addirittura agli anni Sessanta del secolo scorso.

Quanto alle direttive, il loro contenuto presenta poche variazioni rispetto all'anno precedente, salvo che alcuni ministri (economia, interno) hanno voluto conferire ad esse anche la valenza di uno strumento per comunicare all'esterno le priorità della loro azione<sup>45</sup>.

Estremamente eterogenea è la tipologia degli obiettivi, solo raramente ricavati a partire dalle priorità politiche. Del tutto trascurati, poi, i problemi relativi all'impostazione e alla gestione degli obiettivi che interessano l'azione di più ministeri: "ci si limita, al più, a programmare l'attività separatamente nelle singole amministrazioni, senza costruire un progetto che integri i compiti attribuiti a ciascuna di esse".

Spesso, non viene instaurato alcun collegamento fra gli obiettivi e gli indicatori mediante i quali valutare il grado del loro raggiungimento. In molti casi, anzi, gli indicatori non esistono e, dove lo sono, hanno la funzione di rilevare unicamente il completamento dei programmi d'azione, mentre sono quasi interamente assenti indicatori di efficienza, di efficacia e d'impatto. Il che - spiega il Comitato - "deriva in parte dalle oggettive difficoltà di individuare indicatori di *performance* in molte delle attività caratteristiche delle amministrazioni dello Stato; ma dipende anche dalle insufficienti professionalità esistenti nelle amministrazioni stesse in materia di processi di programmazione e controllo sofisticati: temi quali l'impatto delle politiche pubbliche, la costruzione dei *logical framework*, la valutazione degli impatti organizzativi sono ancora in fase di interiorizzazione sia da parte dei responsabili dei centri di responsabilità amministrativa che dei SECIN, e richiederebbero una ulteriore azione di carattere formativo". In

---

<sup>44</sup> *Op. ult. cit.*, par. 3.1.

<sup>45</sup> *Op. ult. cit.*, par. 3.2.

pratica, mancano, a distanza di dodici anni dall'introduzione dei controlli interni (1993) e di sei dalla loro compiuta messa a punto (1999), una cultura dei controlli interni e una pratica sufficiente a costituire la base formativa degli amministratori e degli addetti ai SECIN.

Naturalmente, l'assenza di indicatori per la misurazione degli obiettivi rappresenta un serio problema anche per la valutazione delle politiche e per la valutazione dei dirigenti.

Tutte le amministrazioni hanno, comunque, messo a punto sistemi di monitoraggio periodico, intesi a verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi strategici. Il monitoraggio ha, quasi ovunque, cadenza semestrale (è quadrimestrale nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel Ministero della salute e nel Ministero del lavoro). In generale, il sistema è cartaceo o prevede l'invio di moduli via posta elettronica, cui le strutture sono chiamate a fornire risposte e indicazioni; il che rallenta i tempi del monitoraggio e ne riduce la frequenza. Le esperienze più avanzate sono quella del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dal 2004 realizza il monitoraggio interamente per via elettronica, e quella del Ministero della giustizia, che ha attivato un progetto di monitoraggio informatizzato<sup>46</sup>.

Problematica è la situazione dei sistemi di controllo di gestione. Solo due ministeri (economia e finanze, infrastrutture e trasporti) dispongono di un sistema funzionante; in altri, il "modello logico" è stato definito ma non è stato ancora messo a punto il sistema informativo di supporto (difesa, attività produttive, beni e attività culturali); in altri ancora, il "modello logico" è stato soltanto disegnato (affari esteri, giustizia, comunicazioni), oppure è in fase di elaborazione (interno, salute, lavoro); in tre ministeri, non è neppure allo studio (politiche agricole, ambiente, istruzione)<sup>47</sup>.

La valutazione dei dirigenti ha costituito, in molte amministrazioni, la prima forma di controllo interno ad essere attivata, pur in assenza di sistemi informativi che fossero in grado di alimentare correttamente i processi valutativi. Ma - rileva il Comitato tecnico-scientifico - i pericoli di questo modo di procedere sono evidenti: se la valutazione non è basata su elementi oggettivi, almeno in parte ricavati da sistemi di controllo strategico e di gestione funzionanti, essa si presta ad essere percepita come iniqua e ingiustificata; e ciò rischia di tradursi "in una forte demotivazione, quindi in risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa dovrebbe indurre nelle amministrazioni secondo le intenzioni del legislatore"<sup>48</sup>.

## 7.2 Scontando i ritardi nell'organizzazione dei controlli interni, la cui qualità si riverbera sulla

<sup>46</sup> *Op. ult. cit.*, par. 3.3.

<sup>47</sup> *Op. ult. cit.*, par. 4.

<sup>48</sup> *Op. ult. cit.*, par. 5.

stessa efficacia delle direttive per l'azione amministrativa, una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha fissato precise scansioni al processo di programmazione strategica, ha definito i compiti dei servizi di controllo interno nel monitoraggio e nella valutazione della direttiva annuale e ha dettato linee-guida sull'attivazione dei sistemi di controllo interno<sup>49</sup>.

All'introduzione di strumenti e metodi per la rilevazione della qualità dei servizi pubblici erogati dalle amministrazioni statali è intesa una specifica direttiva del Ministro per la funzione pubblica<sup>50</sup>.

7.3 La rilevazione della Corte sullo stato dei controlli interni nei ministeri è aggiornata al 2003<sup>51</sup>. Se ne disse nella *Relazione* dello scorso anno.

E' in corso la rilevazione relativa al 2004-2005.

7.4 Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una relazione - ad opera di ciascun servizio di controllo interno - sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1999). Ma si tratta di un adempimento ad oggi quiescente.

## 8. La dirigenza. Rinvio.

Una componente di primaria importanza per la riforma dei ministeri è stata anche costituita, alla fine dello scorso decennio, dall'introduzione di una riforma della dirigenza improntata alla regola della distinzione fra "politica" e "amministrazione" (d.lgs. n. 80 del 1998), con l'instaurazione di un vincolo fra il vertice politico e l'alta dirigenza che, senza contraddire al principio di imparzialità dell'amministrazione e di autonomia dei dirigenti, imponeva a questi di rispondere ai ministri circa la realizzazione dei programmi e degli obiettivi loro assegnati; il tutto, con le garanzie derivanti da un sistema di valutazione imperniato sulla verifica dei risultati conseguiti e sull'accertamento dell'eventuale "responsabilità dirigenziale" per mancato raggiungimento degli obiettivi e/o per inosservanza delle direttive impartite dai ministri (art. 21 d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80 del 1998).

In questo quadro, la temporaneità degli incarichi (minimo due, massimo sette anni) era

<sup>49</sup> Direttiva p.c.m. 27 dicembre 2004, "Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione" (G.U., serie gen., 2 febbraio 2005, n. 26).

<sup>50</sup> Direttiva min. funzione pubblica 24 marzo 2004, "Rilevazione della qualità percepita dai cittadini" (G.U., serie gen., 5 aprile 2004, n. 80).

<sup>51</sup> Sez. centr. contr. Stato (gestione), 26 maggio 2003, n. 15.

funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, in vista della conferma o della revoca dei dirigenti. Ma tali verifiche sono mancate, onde è venuto meno un elemento cardine di quella “cultura del risultato” che costituiva il motivo portante dell’intera riforma della dirigenza.

A sua volta, la legge n. 145 del 2002, nell’eliminare il termine minimo (due anni) di durata degli incarichi, ha accentuato il carattere fiduciario delle nomine, senza accompagnarlo con la valutazione oggettiva dell’attività svolta dai dirigenti; il che rischia di compromettere la essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell’imparzialità dell’amministrazione. Su tali problematiche è attesa una pronuncia della Corte costituzionale<sup>52</sup>.

Sulla nuova disciplina della dirigenza statale (legge n. 145 del 2002) ci si sofferma nel capitolo seguente<sup>53</sup>.

Quanto ai suoi effetti sul piano dell’organizzazione amministrativa, mette conto richiamare, in questa sede, come la cessazione automatica degli incarichi di vertice alla data di entrata in vigore della legge abbia determinato un consistente ricambio negli uffici di vertice delle amministrazioni. Anche su questo punto, si rinvia al capitolo che segue<sup>54</sup>.

## **9. L’organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2004 e 2005.**

Disposizioni a contenuto organizzativo, finalizzate essenzialmente alla razionalizzazione e al contenimento della spesa, sono contenute, da alcuni anni, anche nelle leggi finanziarie.

I tratti comuni a tutte consistono nella riduzione degli enti e organismi pubblici (mediante fusioni, trasformazioni e privatizzazioni), nella limitazione dei finanziamenti statali agli enti pubblici, nella razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, nell’esternalizzazione di attività e servizi a contenuto non specificamente pubblicistico.

Quanto alla riduzione degli enti e organismi pubblici, la legge finanziaria 2002 (n. 448 del 2001) prevedeva regolamenti delegificanti (*ex art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988*) per l’individuazione degli enti da fondere, trasformare (anche in fondazioni di diritto privato o in società per azioni) o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l’incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. La stessa legge prevedeva che gli enti e gli organismi non compresi nel riordino così attuato dovevano ritenersi soppressi e posti in liquidazione, in quanto da ritenere

<sup>52</sup> Cfr. le questioni di legittimità costituzionale sollevate da Trib. Roma, ord. 1° aprile 2004 (G.U., 1ª serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 30 aprile 2004 (G.U., 1ª serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 11 maggio 2004 (*ibidem*); Trib. Roma, ord. 14 giugno 2004 (G.U., 1ª serie spec., 24 novembre 2004, n. 46).

<sup>53</sup> Par. 7.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

“non indispensabili” per l’esercizio delle funzioni loro attribuite.

Tale operazione è stata, poi, collegata al più ampio riordino degli apparati centrali dello Stato disposto dalla legge n. 137 del 2002, sicché il termine finale per l’emanazione del regolamento è stato portato a sei mesi (luglio 2004) dalla scadenza del termine (gennaio 2004) per lo svolgimento della delega da tale legge conferita<sup>55</sup>. In attuazione di questa, sono stati, intanto, emanati decreti legislativi che hanno variamente riordinato enti e istituzioni preesistenti<sup>56</sup>.

Successivamente, il termine per l’emanazione dei regolamenti delegificanti è stato ulteriormente prorogato, prima, al 3 dicembre 2004<sup>57</sup> e, poi, al 31 dicembre 2005<sup>58</sup>.

Non risultano, ad oggi, vere e proprie operazioni di privatizzazione di enti e organismi pubblici, a parte il riassetto di enti già in precedenza trasformati in fondazioni<sup>59</sup> e la privatizzazione dell’Ente per le Ville vesuviane<sup>60</sup> (la privatizzazione è subordinata alla “verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico” e, cioè, a minori costi di produzione dei servizi, con conseguente riduzione dell’onere a carico degli utenti<sup>61</sup>). Anche il termine per la privatizzazione, la trasformazione e la fusione degli enti indicati dal d.lgs. n. 419 del 1999 (concernente il “riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a

<sup>55</sup> Per l’attuazione del programma di riordino degli enti e organismi pubblici, il Ministro dell’economia e delle finanze, che è, in sostanza, il *dominus* dell’operazione, è autorizzato ad avvalersi della “struttura interdisciplinare” istituita dal d.lgs. n. 300 del 1999 (art. 73) per coadiuvare il ministro “durante le fasi del cambiamento e fino al pieno funzionamento del regime di gestione” dell’amministrazione economico-finanziaria, quale riordinata dallo stesso d.lgs. n. 300.

<sup>56</sup> Sono: il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 1, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 19, concernente La Biennale di Venezia”; il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, recante “Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI””; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 127, “Riordino del Consiglio nazionale delle ricerche-CNR”; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 128, “Riordino dell’Agenzia spaziale italiana-ASI”; il d.lgs. 4 giugno 2003, n. 138, “Riordino dell’Istituto nazionale di astrofisica-INAF”; il d.lgs. 3 settembre 2003, n. 257, “Riordino della disciplina dell’Ente per le nuove tecnologie, l’energia e l’ambiente-ENEA”; il d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 38, “Istituzione dell’Istituto nazionale di ricerca metrologica-INRIM”; il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 32, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 18 novembre 1997, n. 426, concernenti i compiti e l’organizzazione della fondazione Centro sperimentale di cinematografia”; il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 33, “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 20, concernente i compiti e l’organizzazione della fondazione Istituto nazionale per il dramma antico”.

<sup>57</sup> Art. 4 legge 27 luglio 2004, n. 186.

<sup>58</sup> Art. 8 legge 27 dicembre 2004, n. 306.

<sup>59</sup> V. la precedente nota 56.

<sup>60</sup> DPCM 23 marzo 2004 (G.U., serie gen, 21 aprile 2004, n. 93).

<sup>61</sup> Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all’operazione di sfoltimento. Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati “compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale”; degli enti che gestiscono la previdenza sociale “a livello di primario interesse nazionale”; di quelli che sono “essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza”; di quelli che “svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica”. Un’altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella legge n. 537 del 1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300 del 1999. Esclusi dall’operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la legge cost. n. 3 del 2001 (“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”), nell’orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei “principi fondamentali” che questa è autorizzata a porre.

norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59”) è stato, comunque, prorogato al 31 dicembre 2005<sup>62</sup>.

I modesti risultati conseguiti dall’operazione di sfoltimento, razionalizzazione e privatizzazione degli enti pubblici non indispensabili hanno, peraltro, indotto il Governo ad approvare - su proposta del Ministro per la funzione pubblica - la costituzione di un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio (Segretariato generale e Dipartimento per la funzione pubblica) e del Ministero dell’economia e delle finanze, con il compito di pervenire quanto prima, anche avvalendosi delle istruttorie già concluse, “alla definizione di una proposta concreta”; inoltre, “in coerenza con questo indirizzo e con le determinazioni del Consiglio, ciascun ministro ha assunto l’impegno simbolico di individuare e rendere disponibile alla soppressione almeno un ente vigilato”<sup>63</sup>.

Ancora, le amministrazioni statali sono state autorizzate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni, onde “realizzare economie di spesa e migliorare l’efficienza gestionale”. A questo scopo, esse hanno la possibilità, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, di acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, di costituire soggetti di diritto privato cui affidare questi servizi, di attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti e, infine, di aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla CONSIP S.p.A. (società a totale partecipazione del Tesoro)<sup>64</sup>. Inoltre, sono legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (vendita) dei servizi prodotti (quelli strumentali e quelli finali) o compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio. L’unica condizione per procedere all’esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione.

Appositi regolamenti governativi avrebbero dovuto stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità del loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione e quelli per la fissazione delle tariffe a carico degli utenti.

I regolamenti risultano tuttora in corso di elaborazione.

Esternalizzazioni di tipo settoriale sono quelle realizzate mediante la costituzione di c.d. “società legali”, quali, di recente, oltre al già citato Istituto per lo sviluppo agroalimentare S.p.A., la Patrimonio dello Stato S.p.A. (peraltro con compiti non sempre coerenti con quelli dell’Agenzia del demanio), la Arcus S.p.A. e la CONI Servizi S.p.A., a proposito delle quali si rinvia ai capitoli di questa *Relazione* riguardanti il Ministero dell’economia e delle finanze e il Ministero per i beni culturali e ambientali.

<sup>62</sup> Art. 15 legge 27 dicembre 2004, n. 306.

<sup>63</sup> Cfr. il comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri n. 1999 del 18 marzo 2005.

<sup>64</sup> Art. 29, comma 1, LF 2002.



## **Capitolo VII**

### **Il personale**

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. La “Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002”. Rinvio.**
- 3. L’evoluzione della spesa per il personale.**
- 4. Il finanziamento della contrattazione collettiva.**
- 5. La spesa per i rinnovi contrattuali.**
- 6. Il blocco delle assunzioni e gli istituti di flessibilità.**
- 7. La disciplina della dirigenza.**

#### **1. Considerazioni di sintesi.**

La situazione dei conti pubblici si è riflessa, nella materia del personale, con il sostanziale blocco della contrattazione collettiva per la tornata 2004-2005. A tale riguardo, la recente composizione del conflitto fra Governo e sindacati ha condotto alla previsione di incrementi medi delle retribuzioni pari al 5,01 a regime in ciascun comparto di contrattazione (+0,7 per cento in più rispetto a quanto previsto dalla legge finanziaria 2005), con un onere che dovrà essere contemplato, per la parte eccedente quella già coperta dalle leggi finanziarie 2004 e 2005, nella manovra finanziaria per il 2006.

Sempre sul piano economico-finanziario, restano confermate le difficoltà di contenimento della spesa per il personale, da porre in relazione sia con l’insufficienza della politica di blocco delle assunzioni (peraltro accompagnato da innumerevoli deroghe), sia con la persistente, rilevante incidenza di tale spesa sull’ammontare della spesa corrente (cui il lavoro pubblico contribuisce per un valore di circa il 25 per cento) e sul PIL<sup>1</sup>.

L’esigenza di controllo della spesa per il personale è anche alla base delle ripetute

---

<sup>1</sup>V. pure il cap. I della presente *Relazione*.

decisioni con le quali la Corte costituzionale ha confermato, nei confronti delle autonomie regionali e locali, i poteri che, negli anni più recenti, le leggi finanziarie hanno attribuito al Ministero dell'economia e alla Corte dei conti, allo scopo di consentire verifiche di congruenza fra le decisioni di spesa per la contrattazione collettiva e i generali equilibri di finanza pubblica.

Sul piano normativo, è di rilievo il completamento dell'*iter* concernente la riforma della dirigenza realizzata nel 2002 (legge n. 145), con l'emanazione delle disposizioni regolamentari sia per il passaggio dal "ruolo unico" nazionale ai "ruoli singolari" delle singole amministrazioni, sia per l'accesso alla dirigenza statale.

## **2. La "Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002". Rinvio.**

2.1 Nel corso del 2004, la Corte ha elaborato per il Parlamento una specifica "Relazione sul costo del lavoro pubblico 2001-2002"<sup>2</sup>, avente ad oggetto, da una parte, la gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico e, dall'altra, i risultati delle politiche del personale, con riferimento agli obiettivi posti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione.

Inoltre, la Relazione contiene valutazioni complessive sui processi e sugli andamenti economico-finanziari della contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, relativa al primo quadriennio contrattuale (1998-2001) successivo alla riforma del sistema di contrattazione collettiva realizzata nel 1998 (d.lgs. n. 80). Essa reca, pertanto, una rassegna e una serie di riflessioni circa le problematiche emerse dall'introduzione a pieno titolo, nel settore pubblico, della contrattazione collettiva di diritto comune, soprattutto con riguardo alle sue implicazioni sui generali equilibri di finanza pubblica.

La Corte auspica di poter avviare, su tali problematiche, un utile confronto con il Parlamento, anche in vista di possibili modifiche legislative che tengano conto, congiuntamente, del maggior potere negoziale spettante - rispetto al passato - al sistema delle autonomie e delle esigenze di coesione del sistema finanziario.

2.2 I dati di riferimento della Relazione sono tratti solo in parte dal "Conto annuale" che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è tenuto a presentare annualmente. Risultano, al momento, solo alcuni dati relativi al Conto annuale 2003, mentre i Conti del 2001 e del 2002 presentano tuttora elementi di incompletezza<sup>3</sup>, contribuendo a rendere problematica

<sup>2</sup> La relazione, prevista dall'art. 60 d.lgs. n. 165 del 2001 (già art. 65 d.lgs. n. 29 del 1993), è stata deliberata nell'adunanza delle Sezioni riunite del 25 maggio 2004.

<sup>3</sup> Da segnalare che i Conti del 2001 e del 2002 non risultano, a loro volta, ufficialmente pubblicati e sono accessibili

la definizione della base informativa sulla quale dovrebbero essere impostate le previsioni di spesa dei rinnovi contrattuali 2004-2005, con conseguenti prevedibili incertezze sull'entità dei relativi oneri e sulla loro coerenza con i generali equilibri economici e finanziari<sup>4</sup>.

2.3 La Corte deve, altresì, segnalare come il Conto annuale non venga accompagnato da una relazione generale, che esponga le maggiori problematiche emergenti dalle relazioni illustrative che ogni amministrazione è tenuta ad elaborare sul proprio Conto annuale, ponendo a raffronto i risultati della gestione del personale con gli obiettivi che ciascuna è chiamata a conseguire (art. 60, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001).

Altrettanto è a dire del “conto della previdenza” delle amministrazioni statali, mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993, pur essendo stata nel frattempo costituita un'apposita struttura del Dipartimento - l'Ispettorato generale per la spesa sociale<sup>5</sup> - che annovera specificamente fra i suoi compiti quelli consistenti nell' “analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche”.

### 3. L'evoluzione della spesa per il personale.

3.1 Il conto delle “Amministrazioni Pubbliche”, che rappresenta l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

#### AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE Conto economico consolidato 2000-2005 (\*) Redditi da lavoro dipendente

(in miliardi di euro)

	Redditi	Variaz. %	Uscite corr.	Variaz. %	% (a)/(c)
	(a)	(b)	(c)	(d)	
2000	123,3	-	512,6	-	24,1
2001	131,1	6,1	541,7	5,7	24,2
2002	136,4	4,1	557,3	2,9	24,5
2003	143,8	5,5	581,8	4,4	24,7
2004	148,2	3,0	599,2	3,0	24,7
2005 (stime)	153,5	3,5	615,2	2,7	24,9

(\*) Fonti: Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico[2001-2005]*; ISTAT, *Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2000-2004*, 24 maggio 2005.

con restrizioni attraverso il sito internet del Ministero dell'economia.

<sup>4</sup> V. pure *infra*, par. 4, 5, 6.2.

<sup>5</sup> DPR 28 aprile 1998, n. 154, art. 2, comma 1, lett. d.

All'interno del dato che registra, nel 2004, l'indebitamento netto<sup>6</sup>, i redditi da lavoro dipendente (+3 per cento rispetto al 2003) hanno inciso sulle componenti di "uscita" per il 24,7 per cento, mantenendo, quindi, la quota dell'anno precedente. L'incidenza delle retribuzioni sul PIL è, invece, leggermente inferiore rispetto a quella del 2003, essendo passata dall'11,1 all'11 per cento.

A sua volta, la prospettiva di crescita dei redditi per il 2005 si attesterebbe sul 3,5 per cento rispetto al 2004, per effetto del rinnovo solo di una parte dei contratti collettivi scaduti<sup>7</sup>.

Da segnalare, peraltro, che l'ammontare dei redditi sconta l'applicazione del criterio della competenza economica, sicché non comprende le somme pagate o da pagare in ciascun esercizio ma da imputare contabilmente ad esercizi precedenti (il che spiega anche la differenza fra tali dati e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel "settore pubblico": v. *infra*).

A livello di "settore pubblico", i pagamenti hanno registrato, nel 2004, un incremento del 4 per cento (+5829 milioni), sul quale hanno influito i rinnovi contrattuali 2002-2003 per il personale delle regioni e degli enti locali e per il personale della sanità, nonché il versamento di contributi previdenziali relativi ad anni precedenti. Per il 2005, la crescita dei pagamenti è stimata nell'ordine del 3,1 per cento, a causa dei previsti rinnovi contrattuali 2004-2005 e del consueto ritardato pagamento di oneri previdenziali<sup>8</sup>.

Estremamente contenuto, invece, l'aumento dei pagamenti nel "settore statale": +251 milioni, pari allo 0,3 per cento in più rispetto al 2003, dovuto alla circostanza che nel 2003 si erano avute, oltre che l'erogazione di maggiori contributi, rispetto al 2004, a favore della "gestione Stato" dell'INPDAP a titolo di contribuzione aggiuntiva (+67 milioni), spese per il pagamento degli arretrati contrattuali per l'anno 2002 al personale del comparto "scuola" e del comparto "ministeri" (circa 1.400 milioni), nonché, per circa 700 milioni, il versamento di contributi previdenziali relativi ad anni precedenti<sup>9</sup>. Le stime governative prospettano, peraltro, per il 2005, un incremento del 2,9 per cento, essenzialmente dovuto agli effetti dei rinnovi contrattuali e al versamento di contributi previdenziali relativi al 2004<sup>10</sup>.

Infine, al livello del bilancio dello Stato, e per effetto dei medesimi fattori cui s'è accennato, i maggiori pagamenti (+317 milioni) hanno determinato nel 2004 un incremento della spesa nella misura dello 0,4 per cento. La stima per il 2005 è, invece, di un incremento del

<sup>6</sup> Nel 2004, l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è risultato pari a 43.652 milioni, superiore di 1.897 milioni a quello di 41.755 registrato nell'anno precedente, confermandosi sul 3,2 per cento del PIL.

<sup>7</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004*, Roma, 2005, p. 14, p. 95.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 21 s.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 28 ss.

2,2 per cento (+1.773 milioni), dovuto alla chiusura nel corso del 2005 di alcune “code contrattuali” relative al biennio 2002-2003, alla sottoscrizione di alcuni contratti per il biennio 2004-2005 (con pagamento dei relativi arretrati), al riallineamento degli stipendi del personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia<sup>11</sup>.

3.2 Il conto delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2004, un incremento dei pagamenti per il personale pari al 10,9 per cento rispetto al 2003 (+547 milioni), dovuto all’applicazione del contratto collettivo 2002-2003 e al pagamento dei relativi arretrati, e una previsione di crescita per il 2005 dell’1,2 per cento (+70 milioni), che sconta - evidentemente - il mancato rinnovo del contratto 2004-2005<sup>12</sup>.

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2004, un aumento dei pagamenti del 9,1 per cento (+2.615 milioni) rispetto all’anno precedente, a seguito dell’applicazione del contratto collettivo 2002-2003 e alla corresponsione dei relativi arretrati, mentre la previsione di incremento per il 2005 è pari al 6,5 per cento, in dipendenza della chiusura di “code contrattuali” per il 2002-2003<sup>13</sup>.

Infine, il conto consolidato dei comuni e delle province espone, per il 2004, un incremento dell’11,8 per cento (+1.984 milioni) rispetto al 2003, in dipendenza dell’applicazione del contratto collettivo 2002-2003 e della corresponsione di arretrati, e prospetta una sostanziale stazionarietà dei pagamenti (+0,4 per cento) per il 2005, evidentemente scontando lo slittamento al 2006 degli oneri per il rinnovo del contratto collettivo 2004-2005<sup>14</sup>.

Per tutti tali settori, le stime 2005 contemplano il puntuale rispetto del patto di stabilità interno, l’evoluzione della spesa per il personale costituendo un fattore di rilievo nella prospettiva di contenere l’indebitamento netto del conto delle amministrazioni pubbliche entro il livello previsto dalla manovra finanziaria 2005.

3.3 La tab. 1 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2004.

Ne risulta, per il 2004, una sostanziale stabilità dei pagamenti rispetto all’anno precedente, a fronte di un incremento delle autorizzazioni di cassa (+4,8 per cento) dovuto ai previsti, e non avvenuti, rinnovi contrattuali.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 42 s.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 44 ss.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 51 s.

3.4 Una particolare attenzione merita la previsione, contenuta nella Relazione trimestrale di cassa, circa il minor impatto che, sull'indebitamento netto per il 2005, potrebbe derivare da un eventuale rinvio dei rinnovi contrattuali; ciò, sul presupposto che "l'aspettativa di un incremento di risorse da definire nella prossima legge finanziaria potrebbe determinare lo slittamento al 2006 della relativa stipula e dei conseguenti oneri assunti nella stima per un importo netto intorno allo 0,25 del PIL"<sup>15</sup>.

In primo luogo, la Relazione tiene conto dello slittamento al 2005 dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2002-2003 (quelli relativi ad alcune "code" e, soprattutto, alle categorie dirigenziali), il cui effetto netto in termini di maggior indebitamento è stimato in 1,2 miliardi (circa lo 0,1 per cento del PIL). Tale misura deriva da un aggravio degli oneri per la spesa di personale pari all'incirca al doppio, che però sarebbe in parte compensata da un incremento di contributi sociali e imposte sul reddito connesse proprio ai più elevati livelli retributivi (l'incidenza complessiva dei contributi e delle imposte è, infatti, non distante dal 50 per cento della massa retributiva).

La tab. 2 ricostruisce in termini quantitativi le ipotesi contenute nella Relazione circa la possibile successione nel tempo della stipula dei contratti.

La prima colonna indica l'onere (in termini finanziari e al lordo degli oneri riflessi) cui dovrebbe farsi fronte nel 2005, se tutti i contratti non stipulati nel 2004 (e, quindi, sia le "code" relative al biennio 2002-2003, sia i contratti relativi al biennio 2004-2005) venissero sottoscritti entro il 31 dicembre 2005. Si tratta, peraltro, di un'ipotesi limite, essendo improbabile che, in poco più di un semestre, vengano stipulati almeno sedici contratti per la dirigenza pubblica (otto per ciascun biennio) e dieci contratti per il personale non dirigenziale.

La seconda colonna riporta il minor onere per il 2005, ove si determinasse uno slittamento agli anni successivi dei contratti relativi al biennio 2004-2005. Le verifiche condotte dalla Corte con la Ragioneria generale dello Stato consentono di ritenere che sia questa l'ipotesi tecnica esposta nella Relazione, allorché si afferma che un rinvio al 2006 degli oneri conseguenti alla stipula dei contratti potrebbe tradursi in un miglioramento dell'indebitamento netto pari allo 0,25 per cento del PIL. L'onere dei contratti 2004-2005 è, infatti, complessivamente valutabile in un importo di 7,2 miliardi, che, al netto degli effetti indotti su entrate tributarie e contributi sociali, produrrebbe un impatto sul saldo di circa 3,6 miliardi (equivalente, per l'appunto, allo 0,25 per cento del PIL).

---

<sup>15</sup> Relazione, cit., p. 16.

In questa ipotesi, i contratti da stipulare nel 2005 sarebbero quelli relativi al biennio 2002-2003 per le dirigenze dei vari comparti e per alcune “code” relative ad altre categorie di personale, nonché per l’aggiornamento del trattamento economico degli appartenenti alle Forze armate e ai Corpi di polizia (come del resto confermato dalla stessa Relazione di cassa nella stima dei pagamenti per l’anno 2005 relativamente ai diversi settori e, per quanto qui interessa, al settore “Bilancio dello Stato”<sup>16</sup>). Il tutto, con un onere che può essere stimato in 3,2 miliardi (al lordo degli oneri riflessi), di cui 2,2 per arretrati<sup>17</sup>.

L’ipotesi di cui si parla è, peraltro, antecedente alla stipula del “protocollo d’intesa” (27 maggio 2005) per la definizione dei contratti nazionali di lavoro pubblico relativi al biennio 2004-2005.

3.5 E’ il caso di osservare, con l’occasione, come tale protocollo offra alcune opportunità che andrebbero - anche nel segno di indicazioni da tempo fornite dalla Corte - adeguatamente sviluppate. Si tratta, da una parte, di porre in essere un ampio processo innovativo dell’organizzazione e delle procedure, da realizzare in parallelo con la programmata modernizzazione informatica e da accompagnare con un piano di generale riqualificazione professionale dei dipendenti; dall’altra parte, di orientare i previsti incrementi retributivi (+5,01 per cento in ciascun comparto di contrattazione) nella direzione di significativi incrementi della produttività, “con la conseguente valorizzazione - secondo quanto si legge nel protocollo - della qualità delle prestazioni e del merito”.

Si attende, ora, che il Governo e le parti pubbliche impartiscano all’ARAN gli indirizzi necessari ad impostare i negoziati in modo da correlare i miglioramenti economici all’effettivo, accertato conseguimento dei menzionati obiettivi.

#### **4. Il finanziamento della contrattazione collettiva.**

4.1 Vengono proposte, qui di seguito, una ricognizione delle disponibilità per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2004-2005 ed alcune considerazioni sugli effetti della mancata stipula dei medesimi contratti nel corso del 2004.

---

<sup>16</sup> Relazione, cit., p. 95.

<sup>17</sup> La valutazione riportata nel testo è ricavata essenzialmente dalla ricognizione delle risorse complessive indicate nelle relazioni tecniche di accompagnamento ai disegni di legge finanziaria per gli anni 2002-2003, nonché dalle stime disponibili circa il riparto delle stesse risorse fra i vari comparti ed aree. Agli importi così ricostruiti vanno, naturalmente, aggiunte le annualità di arretrati derivanti dalla ritardata stipula. La stima ottenuta risulta solo lievemente superiore al valore esposto nella Relazione trimestrale.

4.2 I rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2004-2005 furono quantificati, dalla Legge Finanziaria 2004, in 2.710 milioni per il 2004 e 5.130 milioni per il 2005. La manovra rifletteva una previsione di incremento biennale delle retribuzioni del 3,6 per cento, pari all'inflazione programmata per ciascuno dei due anni di riferimento (1,7 per il 2004, 1,5 per il 2005), più una percentuale di 0,2 per ciascun anno, destinata ad incrementi della produttività individuale e collettiva, sempre da gestire in sede di contrattazione integrativa.

Di tali oneri, quelli concernenti i contratti per il personale non statale, pari a 1.250 milioni per il 2004 e a 2.350 milioni per il 2005, venivano posti a carico dei bilanci regionali e degli enti locali.

La stessa legge prevedeva, relativamente al biennio 2002-2003, un concorso straordinario dello Stato ai maggiori oneri di personale del comparto "sanità" per un ammontare di 550 milioni nel 2004 e di 275 milioni a decorrere dal 2005.

4.3 L'impostazione originaria della manovra finanziaria 2005 confermava, sostanzialmente, il contenuto della legge finanziaria 2004<sup>18</sup>. Il modesto incremento di spesa (56 milioni per i contratti dei dipendenti statali, cui si aggiungevano 22 milioni per le restanti categorie di personale statale non contrattualizzato) derivava dalla ridefinizione in aumento dello 0,1 per cento, contenuta nel DPEF 2005-2008, del tasso d'inflazione programmato per il 2005, rispetto al valore indicato nell'analogo documento dell'anno precedente. Il Governo stimava, pertanto, che la definizione delle risorse per i rinnovi contrattuali non avrebbe richiesto sostanziali correzioni (benché la spesa per il personale non risultasse formalmente vincolata alla "regola del 2 per cento"), in ragione di una proiezione tendenziale per il 2005 che veniva collocata, per quanto detto, al di sotto del 2 per cento (1,5 + 0,2 + 0,1).

Nella sua versione definitiva, la manovra per il 2005 ha accresciuto l'ammontare delle risorse disponibili per i rinnovi, ipotizzando un ulteriore incremento medio delle retribuzioni pari allo 0,61 per cento, a titolo di recupero della maggiore inflazione effettivamente rilevata, con riferimento al precedente biennio contrattuale, rispetto a quella programmata (dove un incremento medio delle retribuzioni, nel biennio 2004-2005, del 4,31 per cento).

In termini assoluti, gli stanziamenti aggiuntivi ammontano a 411 milioni per il 2005 (dei quali 119 per il personale non contrattualizzato), 555 per il 2006 e altrettanti per il 2007 (per ciascun anno, 159 milioni sono destinati al personale non contrattualizzato). La relativa

---

<sup>18</sup> Art. 3, commi 46 e ss.



copertura sarebbe assicurata da un equivalente risparmio di spesa dovuto al blocco del *turn over* per il 2005.

Per le amministrazioni non statali, gli analoghi stanziamenti vengono stimati nella misura di 332 milioni per il 2005, 452 milioni per il 2006 e altrettanti per il 2007.

4.4 Già in fase di preconsuntivo 2004, risultava evidente che la menzionata proiezione per il 2005 non si prospettava in linea con l'andamento di spesa verificatosi nel 2004. La proiezione si fondava, infatti, sull'imputazione al 2004 degli oneri derivanti, per un verso, dai contratti relativi al biennio 2002-2003 e non ancora rinnovati (riguardanti circa 360.000 unità di personale, con una spesa stimata, relativamente al 2004, in complessivi 2.974 milioni<sup>19</sup> e, per altro verso, dalla stipula dei contratti nazionali relativi ai dipendenti dei comparti "statali" per il biennio 2004-2005. Avrebbe gravato, invece, sul 2005 l'onere dei soli contratti relativi ai comparti "non statali".

Di conseguenza, scontando il consueto, consistente divario rispetto alle previsioni, i redditi da lavoro dipendente avrebbero dovuto aumentare, nel 2004, di oltre il 6 per cento. Ma tale esito non si è verificato. Secondo le stime ISTAT (1° marzo 2005), i redditi da lavoro dipendente nell'intera pubblica amministrazione sono, infatti, mediamente aumentati, nel 2004, di circa il 3 per cento, a seguito della stipula, nell'anno, di un limitato numero di contratti - principalmente, di quelli relativi al SSN ed alle autonomie locali - relativi, oltre tutto, al biennio 2002-2003, e della mancata stipula di tutti i contratti relativi alle aree dirigenziali.

4.5 Le implicazioni finanziarie del rinvio al 2005 di un così consistente insieme di contratti da rinnovare presenta - come rilevato dalla Corte nella terza Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa 2004 ed in recenti audizioni parlamentari - aspetti di rilevante problematicità. Lo spostamento dell'onere al 2005 comporterà, infatti, che, in questo esercizio, le spese di personale eccederanno comunque il tetto della previsione originaria (1,8 per cento), anche per effetto della corresponsione degli arretrati.

Quanto, poi, alla spesa per i rinnovi contrattuali del personale appartenente ai comparti non statali, che viene fatta gravare direttamente sui bilanci degli enti, la Corte ha ripetutamente sottolineato, con riguardo ad analoghe previsioni di precedenti leggi finanziarie, che mancano dimostrazioni circa la sua effettiva sostenibilità da parte dei bilanci degli enti (v. pure *infra*).

---

<sup>19</sup> Cfr. le informazioni fornite dal Ragioniere generale dello Stato nell'audizione parlamentare del 18 marzo 2004.

4.6 Ulteriori elementi di preoccupazione derivano da fattori di relativa indeterminatezza circa la reale entità degli oneri per il personale, quali discendono in fatto dalla contrattazione collettiva.

Anzitutto, il doppio livello di contrattazione - nazionale e decentrata - comporta che, mentre il primo livello sia oggetto di controlli, del Governo e della Corte, con riguardo alla compatibilità economica e finanziaria dei contratti (sia pure con i limiti di cui si dirà), il secondo livello sia caratterizzato da controlli che, per quanto suscettibili di essere estesi a tutte le amministrazioni, non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 amministrazioni dei diversi comparti.

In secondo luogo, gli incrementi riservati alla contrattazione integrativa “per l’aumento della produttività” si traducono, in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, in erogazioni largamente svincolate - come più volte segnalato dalla Corte - dalla verifica di un’accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle amministrazioni e dai loro addetti.

In terzo luogo, le modifiche del c.d. ordinamento professionale (avvenute in contrasto con un deciso, contrario orientamento della Corte costituzionale) hanno determinato un relativo innalzamento della base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione. Donde, fra l’altro, la necessità, ai fini di una corretta previsione di spesa, di un complessivo aggiornamento dei dati relativi alla distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche.

4.7 Non mancano, infine, fattori di ordine legislativo, poiché, come rilevato nella citata “Relazione sul costo del lavoro pubblico”, già da alcuni anni si registra una tendenza ad intervenire nuovamente per legge nella materia retributiva, dopo che, in precedenza e per lungo tempo dopo il d.lgs. n. 29 del 1993, era stato rispettato il principio di competenza della contrattazione (collettiva e individuale) in materia retributiva.

Sul fenomeno, ci si intrattenne ampiamente lo scorso anno. Per richiamare soltanto i provvedimenti normativi emessi o pubblicati nel corso del 2004 e del 2005, si può ricordare che, in base a norme di riordino del Ministero delle attività produttive (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 34 del 2004), ai suoi dipendenti di ruolo è stato destinato, con la finalità di ristabilire una non meglio precisata “omogeneità di trattamento”, il 30 per cento delle entrate provenienti dalla riscossione dei compensi percepiti dal ministero per lo svolgimento di prestazioni rese a terzi in materia di promozione, regolazione, sostegno e vigilanza delle attività economiche e produttive. Analogamente, spetta al personale del Ministero delle comunicazioni il 30 per cento delle entrate derivanti dalla riscossione dei compensi per prestazioni rese a terzi, al fine di incentivare la produttività del lavoro in relazione alla “accresciuta complessità delle funzioni e dei compiti

assegnati al ministero” (art. 6 d.lgs. n. 366 del 2003, relativo al riordino del Ministero delle comunicazioni); la stessa previsione si applica ai dipendenti dell’Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie. Ancora, nel riordinare il settore energetico, è stata autorizzata una spesa di 2 milioni, a decorrere dal 2004, per il trattamento del personale già appartenente al Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato, “al fine di garantire la maggiore funzionalità dei compiti assegnati al Ministero delle attività produttive”<sup>20</sup>.

Si tratta, evidentemente, di norme che (a parte altri loro aspetti problematici, come quello di disporre, attraverso norme legislative delegate, incrementi di spesa non previsti dalle norme di delega) determinano effetti di imitazione a favore dei dipendenti di altre amministrazioni e, soprattutto, incrementi di spesa non contemplati dalle annuali autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali. Di tali incrementi la contrattazione collettiva dovrà, peraltro, darsi carico per riassorbirli nella struttura retributiva conseguente alla stipula di ciascun contratto (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001).

Si deve aggiungere che - come sottolinea la “Relazione sul costo del lavoro pubblico” - le stesse disposizioni delle leggi finanziarie aventi ad oggetto le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali sono diventate, nel tempo, sempre più dettagliate, vincolando quote consistenti di risorse alle esigenze di specifiche categorie di personale, ovvero al raggiungimento di obiettivi particolari. Specifiche disposizioni hanno così riguardato, nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, spesso ripetutamente, il personale di alcune importanti Amministrazioni (interno, esteri, difesa, giustizia, istruzione), innescando altresì processi di rincorsa retributiva da una legge finanziaria a quella successiva.

4.8 Sugli accordi a contenuto economico, la Corte ha espresso il proprio giudizio in termini di “certificazione” dei costi contrattuali<sup>21</sup>, rilevando, in tutti i comparti, il progressivo irrigidimento

<sup>20</sup> Art. 1, comma 116, legge 23 agosto 2004, n. 239. A proposito dell’autorizzazione di spesa, la Corte ha rilevato, nella relazione al Parlamento sulla legislazione di spesa del quadrimestre settembre-dicembre 2004, l’esistenza di “una discordanza tra la norma sostanziale, che reca una autorizzazione di spesa di natura permanente, e la clausola di copertura, che è riferita al solo triennio compreso nel bilancio pluriennale”.

<sup>21</sup> SS.RR. 3 luglio 2003, n. 30, per il comparto “ministeri”; SS.RR. 1 agosto 2003, n. 39, per il comparto “scuola” (il cui contratto ha assorbito il 77,6 per cento delle risorse complessivamente disponibili per i rinnovi contrattuali di tutti i comparti statali); SS.RR. 23 ottobre 2003, n. 42, per il comparto “enti pubblici non economici”; SS.RR. 12 febbraio 2004, n. 2, per il comparto “regioni e autonomie locali”; SS.RR. 16 aprile 2004, n. 7, e SS.RR. 28 aprile 2004, n. 11, per il comparto “servizio sanitario nazionale”; SS.RR. 22 dicembre 2003, n. 49, e 27 febbraio 2004, n. 5, per l’area negoziale dei dirigenti del Servizio Sanitario Nazionale.

Con riguardo ai contratti stipulati dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome, va segnalato che la Corte costituzionale ha dichiarato che non spetta alla Corte dei conti di sottoporre a “certificazione” le ipotesi di accordo relative al personale della Provincia di Trento, atteso che la disposizione legislativa provinciale (art. 60, comma 3, l.p. n. 7 del 1997, peraltro successivamente abrogata) concernente il controllo della stessa Corte sui contratti collettivi aveva ad oggetto non già la “certificazione dei costi contrattuali” prevista dall’art. 4 d.lgs. n. 396 del 1997 (ora art. 47, comma 4, d.lgs. n. 165 del 2001), bensì il preesistente e diverso procedimento di controllo, incentrato sul

della struttura retributiva, dovuta alla circostanza che le risorse finanziarie disponibili sono pressoché interamente destinate ad incrementare la retribuzione-base (vale a dire la quota fissa della retribuzione) e, quindi, a ridurre lo spazio discrezionale delle amministrazioni - pur previsto dagli atti di indirizzo all'ARAN - a fini di riconoscimento delle prestazioni con maggior contenuto di professionalità o caratterizzate da più elevata produttività.

Da segnalare, altresì, che tutti i contratti hanno previsto - in base ad un'interpretazione della Legge Finanziaria 2003 che è parsa autorizzare un temporaneo superamento dei vincoli imposti dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 - aumenti della componente fissa della retribuzione in misura superiore ai tassi d'inflazione programmati nel biennio 2002-2003.

In particolare, con riguardo agli enti diversi da quelli del settore statale, la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità che la corretta quantificazione e copertura finanziaria degli oneri contrattuali sia il risultato (come ora esplicitato dall'art. 16, comma 7, legge n. 448 del 2001) di attendibili e documentate assicurazioni della parte pubblica circa l'effettiva sostenibilità dei costi contrattuali, mediante l'individuazione delle fonti di copertura all'interno dei bilanci degli enti (anche facendo ricorso ad analisi, elaborazioni e proiezioni in base ai dati desumibili dai documenti contabili).

Ancora, con riguardo agli oneri gravanti direttamente sui bilanci degli enti, la Corte ha richiamato la necessità che le verifiche di sostenibilità finanziaria - vale a dire il riscontro della capacità degli enti a finanza propria (regioni ed enti locali) o decentrata (sanità, università) di sostenere gli oneri dei contratti - avvengano "con maggior rigore scientifico, utilizzando indicatori dai quali sia possibile ricavare effettivamente l'incremento assoluto della spesa in termini annuali e pluriennali, e che esse tengano adeguato conto dell'autonomia impositiva degli enti, del livello di utilizzo delle risorse proprie per spese di personale, del grado di autonomia finanziaria generale, depurato quest'ultimo dalle entrate vincolate ad investimenti, le quali, evidentemente, non possono valere a misurare la sostenibilità di maggiori spese per il personale derivanti dall'applicazione di accordi collettivi".

Infine, nel rassegnare al Parlamento le valutazioni relative al contratto (non certificato) per il comparto "sanità"<sup>22</sup>, la Corte ha, anzitutto, richiamato le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di contrattazione, primo fra tutti il comitato di settore, all'osservanza delle prescrizioni (DL n. 347 del 2001) in materia di monitoraggio della spesa, affinché gli effetti prognostici del nuovo sistema di finanziamento della spesa sanitaria sui bilanci regionali

---

riscontro di "legittimità formale" dell'autorizzazione alla stipula dell'accordo, di cui all'art. 51, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993 (poi sostituito, appunto, dal citato art. 4 d.lgs. n. 396 del 1997): sent. 4 maggio 2005, n. 171.

<sup>22</sup>SS.RR. n. 11/2004, cit., che fa seguito a SS.RR. n. 7/2004, cit., con la quale è stata pronunciata "certificazione negativa" del contratto.

vengano attentamente valutati ai fini di un'attendibile individuazione della cornice economico-finanziaria entro cui la contrattazione deve svolgersi. In secondo luogo, ha segnalato come il controllo della spesa sia stato reso ancor più stringente dall'assetto procedimentale conferito alla contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) per effetto degli artt. 16 e 17 della legge finanziaria 2002, la cui *ratio* si riconduce alla necessità di assicurare, sia in sede di indirizzo, sia nella fase successiva, che le disposizioni contrattuali non determinino oneri non coerenti con gli andamenti generali della finanza pubblica. In terzo luogo, è stata rimarcata l'importanza di assumere, in sede di certificazione dei contratti, indicatori che consentano di verificare la sostenibilità dei menzionati oneri rispetto agli andamenti di quadro della finanza di comparto, talché la verificata eccedenza della complessiva spesa sanitaria rispetto al livello concordato negli accordi Stato-Regioni<sup>23</sup> comporta l'insussistenza anche delle condizioni preliminari per far luogo ad una valutazione di compatibilità finanziaria della nuova spesa implicata dal contratto.

Proprio in considerazione di ciò, e siccome il negoziatore pubblico ha comunque ritenuto di pervenire alla stipula dell'accordo, la Corte ha espresso al Parlamento "fondati motivi di preoccupazione circa la sostenibilità, a legislazione vigente e in costanza del blocco della fiscalità regionale, degli oneri di personale che il contratto ha introdotto a carico delle aziende sanitarie". Inoltre, la Corte ha sottolineato l'opportunità che decisioni di spesa di così rilevante impatto vengano assunte in base a valutazioni che, tenuto conto dei complessivi andamenti della finanza pubblica, siano inserite nel contesto delle necessarie operazioni correttive.

## **5. La spesa per i rinnovi contrattuali.**

5.1 In termini più generali, va osservato come i vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali risultino, da tempo, sistematicamente inosservati, per effetto di meccanismi d'incremento retributivo che hanno reso del tutto fittizi i tetti programmati.

I dati relativi all'ultimo quinquennio appaiono, al riguardo, particolarmente significativi.

---

<sup>23</sup>Il Ragioniere generale dello Stato, nell'audizione del 18 marzo 2004 dinanzi alla V Commissione permanente del Senato, ha affermato che "la spesa sanitaria per gli anni 2001, 2002 e 2003 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta" nell'accordo dell'8 agosto 2001 e che "nel 2003, il costo della spesa sanitaria ha ecceduto il livello concordato di 2,736 miliardi, senza comprendere gli oneri legati al rinnovo sia delle convenzioni sia dei contratti di lavoro del personale" (par. 6.1).

Inoltre, come rilevato dalla Corte nell'audizione del 6 maggio 2004 presso il Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica, "nonostante l'evidenza di un rallentamento, nel 2003, di numerose tipologie della spesa sanitaria grazie ai controlli più incisivi disposti dalle regioni, le risorse a disposizione della sanità risultano ancora sistematicamente inferiori al volume di spesa che — spesso con ritardo — viene accertato a consuntivo. Lo scarto risulterebbe, infatti, nel 2003 in crescita rispetto al 2002. — Si creano, in tal modo, le condizioni per una forte lievitazione delle risorse da destinare alla sanità, attraverso interventi correttivi da assumere a carico delle regioni. La criticità della situazione nel comparto sanitario è accentuata dalla circostanza che i risultati del 2003 si giovano, in misura non irrilevante, dello slittamento al 2004 degli effetti attesi dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro 2002-2003 per il personale del SSN".

Essi mostrano, in primo luogo, come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo.

### REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

*variazioni percentuali sull'anno precedente*

	2000	2001	2002	2003	2004
Previsioni(*)	+3,1	+4,6	+2,8	+3,7	+2,9
Consuntivo	+4,7	+6,1	+4,1	+5,5	+3,0

*differenze sull'anno precedente*

*(milioni di euro)*

	2000	2001	2002	2003	2004
Previsioni(*)	+3.572	+5.588	+3.554	+5.025	+4.033
Consuntivo	+5.525	+7.604	+5.339	+7.183	+4.378

(\*) Le previsioni sono tratte dal Conto delle Amministrazioni pubbliche pubblicato, ogni anno, nella Relazione previsionale e programmatica, II Sezione. Si tratta, dunque, di valori programmatici definiti dopo l'approvazione delle leggi finanziarie. Con riguardo al 2004, l'apparente allineamento tra obiettivi e risultati è imputabile alla circostanza, ricordata nel testo, che il dato di consuntivo (a differenza del dato di previsione) si avvantaggia del mero rinvio al 2005 della stipula di rilevanti contratti del comparto statale.

Per altro verso, espongono come l'aumento dei redditi da lavoro dipendente si sia attestato, annualmente, su valori costantemente superiori all'incremento del PIL nominale (in media, nel quinquennio, il 4,6 per cento annuo, a fronte del 4,0 per cento medio annuo del PIL); mentre, nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono aumentati ad un tasso medio di poco superiore al 2,5 per cento.

In realtà, i vincoli di crescita fissati per la spesa di personale sono stati sistematicamente elusi da incrementi retributivi dovuti a fattori non “governati” dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle regioni e negli enti locali, non esistono efficaci e diffusi controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa dei documenti di bilancio (la formulazione di tipo “aperto” di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno); in entrambi i casi, con effetti che non vengono stimati, evidentemente, nelle proiezioni di spesa formulate nei documenti di bilancio e riscontrate dalla Corte in sede di “certificazione” dei contratti.

Altri elementi che incidono sull'esorbitanza dei consuntivi rispetto alle previsioni sono

costituiti da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che vengono ascritti, in contabilità nazionale, all'anno di stipula del contratto), ovvero da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Ne discende la conferma di un'osservazione già formulata nella *Relazione* dello scorso anno, e cioè che l'aggancio delle retribuzioni *pro capite* al tasso d'inflazione programmato costituisce un vincolo privo di effettiva "tenuta" e un parametro inadeguato ad assicurare la compatibilità economica delle spese di personale, a meno che non vengano introdotte sostanziali modifiche nei rotismi degli incrementi retributivi contrattuali e che non vengano messe in atto forme di controllo, specie sulla contrattazione integrativa, in grado di impedire concretamente l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti (v. pure *infra*).

Si deve aggiungere che, relativamente ai contratti dei comparti non statali (regioni-enti locali, servizio sanitario), la stessa "certificazione" di compatibilità economica svolta dalla Corte si fonda su dati conoscitivi che, da una parte, sono forniti direttamente dai "comitati di settore" degli enti interessati (in sostanza, dai loro stessi organismi rappresentativi) e, dall'altra parte, sono privi di oggettivi riscontri - nelle sedi decisionali della spesa - circa l'effettiva sostenibilità, a carico dei bilanci degli enti, dell'onere che su di essi andrà a gravare. Inoltre, la successiva contrattazione decentrata è di fatto sottratta, come detto, ad efficaci controlli.

5.2 La Corte ha suggerito, nel corso degli anni, alcuni rimedi o, comunque, alcune forme e modi per accrescere la responsabilità (*accountability*) delle amministrazioni nel momento in cui si determinano ad erogare incrementi retributivi oltre i tetti stabiliti dalle annuali manovre.

Così, la Corte ha proposto, fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo, che le spese di personale non siano più rivestite del carattere della obbligatorietà, il quale ne legittima il trattamento contabile alla stregua di spese che, ove eccedano le previsioni annuali, sono rese comunque sostenibili mediante il ricorso a fondi speciali (per lo Stato, al "fondo speciale per le spese obbligatorie e d'ordine"). Tale ricorso avviene, ad oggi, per via amministrativa, mentre sarebbe auspicabile, per ovvie ragioni di trasparenza, che esso avvenisse sulla base di una decisione parlamentare o, comunque, previa un'informativa dei governi alle assemblee rappresentative.

In passato e ripetutamente, la Corte ha proposto, altresì, che almeno una quota degli incrementi retributivi venga finanziata con la tecnica dei "fondi speciali negativi" (art. 11-*bis*, commi 2 e 3, l. n. 468 del 1978), così da rendere effettivo e tangibile il nesso fra la realizzazione di economie di spesa nel funzionamento delle amministrazioni e quote dei miglioramenti

economici riconosciuti dalla contrattazione collettiva (anzitutto, di quelli legati alla produttività); in tal modo rendendo, perciò, verificabile il rapporto fra maggiore economicità della gestione, “liberazione” di risorse finanziarie e decisioni di spesa per il personale.

Tali proposte la Corte rimette ancor oggi al Parlamento, per ogni utile valutazione.

5.3 Allo stato della legislazione vigente, sono previste, ad ogni modo, talune misure contro l’ “esorbitanza” dei contratti collettivi dai limiti di spesa fissati dai documenti di bilancio e contro il mancato rispetto, da parte dei contratti integrativi, dei tetti di spesa fissati dai contratti nazionali.

Quando si riscontrino tali evenienze, spetta al Governo di adottare gli “interventi correttivi del costo del personale”, che consistono in un percorso procedimentale culminante nell’iniziativa legislativa necessaria a ripristinare, a seconda dei casi, “l’equilibrio del bilancio” (art. 61, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001) o “i limiti della spesa globale” (art. 61, commi 2 e 3, d.lgs. n. 165 del 2001).

Il procedimento è mutuato dall’art. 11-ter, comma 7, legge n. 468 del 1978, a norma del quale, qualora, nel corso dell’attuazione delle leggi, si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il ministro competente ne dà tempestivamente notizia al Ministro dell’economia, che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative; nello stesso modo si procede in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, le quali, nell’interpretare la normativa vigente, determinino, a carico del bilancio dello Stato, oneri maggiori rispetto a quelli previsti.

E’ stabilito che, ove si verifichino o siano prevedibili, per qualunque causa, scostamenti della spesa per il personale rispetto agli stanziamenti previsti in bilancio, il Ministro dell’economia, dietro segnalazione della competente amministrazione, ne riferisce al Parlamento, proponendo, nel contempo, l’adozione delle “misure correttive idonee a ripristinare l’equilibrio di bilancio”; misure che, dovendosi intervenire sulla legislazione di spesa per modulare diversamente le risorse disponibili tra le diverse finalità, non possono che essere disposte con provvedimenti legislativi.

Qualora l’eccedenza della spesa sia strettamente riconducibile agli effetti dei contratti, è previsto che l’ “efficacia temporale” dei contratti possa essere prorogata e la loro “esecuzione totale o parziale” possa essere sospesa in caso di accertata esorbitanza dai menzionati limiti. Proroga dell’efficacia e sospensione dell’esecuzione debbono essere contemplate da “apposite clausole” inserite in ciascun contratto, donde il problema del *quid iuris* nel caso in cui



l'accertamento di una "esorbitanza" non sia sostenuto, come spesso avviene, da una "apposita clausola" che ne regoli le conseguenze. Inoltre, stando alla lettera della norma, la retribuzione del pubblico dipendente, stabilita in base ai contratti collettivi, potrebbe crescere solo fino al limite - esterno alla contrattazione collettiva - fissato dalle regole di evoluzione della spesa pubblica; con il che, il diritto alla retribuzione verrebbe funzionalizzato alle esigenze degli equilibri di finanza pubblica e si trasformerebbe, contraddicendo la sua natura, in una sorta di interesse legittimo.

Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, da una parte gli organi di controllo interno sono tenuti ad inviare annualmente al Ministero dell'economia - sulla base di un modello di rilevazione da esso elaborato d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica - specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa; dall'altra parte, qualora risulti accertato che da essi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, "le relative clausole dell'accordo integrativo sono nulle di diritto" (art. 40-*bis*, c. 3, d.lgs. n. 165 del 2001). Quest'ultima previsione dà luogo ad una sanzione della massima severità, ma la sua messa in opera è alquanto improbabile, poiché né i lavoratori, né le amministrazioni o altri soggetti pubblici sono realmente interessati a far valere la nullità delle clausole dalle quali dovessero dipendere spese eccedenti quelle previste dai contratti nazionali: non i lavoratori, perché il contratto integrativo accresce, comunque, i loro diritti; non le amministrazioni e gli altri soggetti pubblici (il Ministro dell'economia, il Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei Ministri, i comitati di settore, l'ARAN) che hanno avuto un ruolo nella predisposizione delle risorse finanziarie e nella stipula del contratto, perché essi denunciarebbero, altrimenti, la loro responsabilità in ordine al mancato rispetto delle regole stabilite.

5.4 Agli strumenti di cui s'è detto fin qui, si aggiunge quello costituito dalle indagini periodicamente condotte dall'Ispettorato generale di finanza del Ministero dell'economia. Nell'ambito del proprio programma di controlli per il 2003, esso ha realizzato una serie di verifiche intese a rilevare le criticità della contrattazione collettiva decentrata in ambito regionale e locale. Il periodo considerato ha coperto gli anni 1999-2003. Il campione ispezionato è stato, peraltro, costituito da una sola regione, da 8 amministrazioni provinciali e da 39 comuni.

Pur nell'esiguità del campione, il rapporto dell'Ispettorato presenta diversi motivi di interesse, per la varietà e la rilevanza delle anomalie riscontrate. Vi si osserva che, malgrado la previsione di nullità dei contratti decentrati stipulati in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale e senza il rispetto dei vincoli di bilancio (art. 40 d.lgs. n. 165 del 2001), la debolezza

dei controlli interni e l'assenza di controlli esterni hanno finito per determinare "diffuse situazioni di irregolarità, che in alcune realtà assumono rilevanza macroscopica in termini di indebite erogazioni" al personale, sia dirigente che non dirigente.

Le principali anomalie riscontrate hanno riguardato le procedure per la stipula dei contratti integrativi e la verifica di compatibilità dei costi contrattuali con i vincoli di bilancio, l'individuazione delle fonti di finanziamento dei contratti, i criteri di utilizzazione delle risorse disponibili.

Quanto al primo punto, le principali irregolarità sono consistite nella sottoscrizione dei contratti senza alcuna preventiva analisi né dell'entità della spesa, né dell'esistenza degli stanziamenti di bilancio; nel mancato invio al collegio dei revisori dell'ipotesi di contratto integrativo, corredato della relazione illustrativa tecnico-finanziaria per la verifica di compatibilità degli oneri contrattuali con i vincoli di bilancio; nella partecipazione di personale politico alla delegazione di parte pubblica; nell'omesso invio all'ARAN dei contratti decentrati.

A proposito delle fonti di finanziamento, le irregolarità hanno riguardato, per un verso, il reperimento delle risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti; per altro verso, quelle destinate al fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività. In entrambi i casi, con erogazione di trattamenti non dovuti.

Numerose, poi, le irregolarità nella corresponsione di emolumenti a prescindere dall'accertamento dei presupposti o delle condizioni per farvi luogo. Così, fra l'altro, sono stati rilevati:

l'illegittima attribuzione ad alcuni dirigenti di un'indennità di posizione di importo superiore al limite massimo fissato dall'art. 27, comma 2, CCNL. 23 dicembre 1999;

la corresponsione dell'indennità di risultato senza che fossero stati previamente definiti gli obiettivi e verificati i risultati stabiliti;

l'adeguamento dello stipendio tabellare senza corrispondente riduzione dell'indennità di posizione;

la corresponsione di compensi per lo svolgimento di attività rientranti nelle funzioni dirigenziali ricoperte (quali partecipazioni a commissioni di concorso, a commissioni giudicatrici di appalti, altri organi collegiali comunali), in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione;

l'irregolare attribuzione di una maggiorazione della retribuzione di posizione ai dirigenti incaricati *ad interim* della titolarità di altre funzioni dirigenziali vacanti;

l'erogazione degli incentivi in base a criteri estranei a quelli contrattualmente stabiliti<sup>24</sup>;

l'illegittimo ricorso a forme generalizzate di progressione retributiva orizzontale, in contrasto con il principio di selettività previsto dall'art. 5 CCNL 31 marzo 1999<sup>25</sup>;

l'attribuzione di plurime progressioni orizzontali allo stesso dipendente in un arco temporale così limitato da escludere la possibilità di valutazione delle prestazioni rese<sup>26</sup>;

l'illegittima erogazione dell'indennità di rischio anche nei periodi di assenza dal servizio;

l'illegittimo cumulo di varie indennità;

l'irregolare erogazione degli incentivi per la progettazione di opere pubbliche previsti dall'art. 18 legge n. 109 del 1994 al netto degli oneri riflessi, fatti gravare sul bilancio degli enti;

l'illegittima corresponsione di ulteriori compensi accessori a titolari di posizioni organizzative, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato prevista dall'art. 10 CCNL 31 marzo 1999;

l'illegittima previsione nei contratti decentrati di compensi accessori non previsti dalla contrattazione nazionale (ad esempio, l' "indennità di gonfalone", l' "indennità di fidelizzazione" o, per i vigili urbani, l' "indennità di divisa");

l'illegittima corresponsione di compensi *ad personam* non previsti dal CCNL e finanziati al di fuori dei contratti decentrati sulla base di determinazioni degli organi politici o dei dirigenti dell'ente.

Conclude il rapporto che "un malinteso concetto di autonomia ha condotto alcuni degli enti verificati ad una gestione delle risorse di bilancio, da parte del personale politico o amministrativo, che si è spinta al di là dei limiti legislativi, della contrattazione nazionale e della stessa contrattazione decentrata interna all'ente, e che si è sostanziata nell'erogazione di compensi aggiuntivi alla retribuzione, al di fuori di qualsiasi legittimazione normativa".

L'estensione dell'attività ispettiva di competenza del Ministero dell'economia e delle

<sup>24</sup> Come rileva l'Ispettorato, "nella maggioranza degli enti locali la ripartizione del fondo per la produttività collettiva ha rappresentato e rappresenta una vera nota dolente, in considerazione della riluttanza degli enti stessi ad adeguarsi a logiche di tipo meritocratico". - "Le amministrazioni ... preferiscono, per l'assegnazione degli incentivi, il ricorso a criteri quali l'effettiva presenza in servizio o il grado di responsabilità (la categoria di appartenenza) all'interno della struttura, un modo come un altro per accontentare (poco) tutti, senza ottenere alcun effetto tangibile in termini di efficienza ed efficacia dei processi amministrativi". - Peraltro, la Corte dei conti, "ha di recente cominciato a stigmatizzare tali comportamenti, ed ha fatto valere la responsabilità degli amministratori per il danno provocato al Comune, privato del vantaggio che avrebbe potuto conseguire ove si fossero seguite le norme inderogabili che disciplinano l'erogazione di compensi a carattere incentivante in ragione della realizzazione di progetti-obiettivo, di piani di lavoro e di altre iniziative".

<sup>25</sup> "Nel corso delle verifiche si è accertato che alcuni enti avevano riconosciuto la progressione economica (ed il conseguente scatto stipendiale) a tutto il personale e per ognuno degli anni di vigenza del contratto. Alla palese violazione del dettato contrattuale si somma in tali casi il deciso, rilevante incremento delle spese di personale, in quanto gli aumenti retributivi si sono consolidati come componente fissa dello stipendio".

<sup>26</sup> "Sono stati rinvenuti casi in cui ad alcuni dipendenti sono state riconosciute anche due o tre progressioni economiche in un solo esercizio finanziario, da cui la pratica impossibilità di procedere a qualsiasi attività valutativa".

finanze (ed anche del Dipartimento della funzione pubblica) potrebbe fornire importanti supporti conoscitivi sia all'impostazione delle politiche negoziali di parte pubblica, sia allo studio di misure sanzionatorie - da introdurre con appositi provvedimenti normativi - nei confronti degli enti che manifestino evidenti devianze e distorsioni nella gestione della contrattazione collettiva, con effetti permanenti e irreversibili sugli equilibri di bilancio degli enti e, in ultima analisi, sulla compatibilità degli oneri contrattuali con i generali andamenti di finanza pubblica.

5.5 Sempre sul versante regionale e locale, elementi di preoccupazione discendono da una ricerca che ha mostrato come, nel periodo 2001-2003, in corrispondenza con il trasferimento di personale dallo Stato al sistema delle autonomie<sup>27</sup>, le dinamiche retributive del comparto "ministeri" e del comparto "regioni-enti locali" abbiano manifestato, rispetto ai processi di mobilità orizzontale e verticale autorizzati dai contratti collettivi, un addensamento di gran lunga superiore nel secondo rispetto al primo<sup>28</sup>.

5.6 Le problematiche inerenti al rispetto dei tetti di spesa fissati alla contrattazione collettiva hanno trovato un utile approfondimento in una recente ricerca, nell'ambito della quale i dati sull'andamento delle retribuzioni contrattuali e delle retribuzioni di fatto nei diversi comparti sono stati posti a raffronto anche con gli andamenti riscontrati nel settore privato.

L'analisi, svolta dall'Istituto di statistica<sup>29</sup>, ha riguardato sia le retribuzioni contrattuali, costituite dalla componente retributiva fissata dalla contrattazione nazionale, sia le retribuzioni di fatto (c.d. retribuzioni lorde di contabilità nazionale), comprensive degli effetti prodotti dalla contrattazione decentrata o integrativa, dalle voci variabili della retribuzione (ad esempio, gli straordinari) e, soprattutto, dalle modifiche della distribuzione del personale per qualifica, livello di inquadramento, regime orario (*full-time* o *part-time*), ecc..

Con riferimento alle retribuzioni contrattuali, cui è assegnato il ruolo di salvaguardia del potere di acquisto, nel settore pubblico si sarebbe verificato, fra il 1993 e il 2004, un incremento complessivo sostanzialmente in linea con quelli del settore privato (+33,7 per cento, contro, rispettivamente, +35,4 e +32,5 per cento nell'industria e nei servizi privati). Nell'insieme, quindi, sia per i dipendenti del settore pubblico, sia per quelli del settore privato (tranne quelli agricoli), alla fine del periodo le retribuzioni avrebbero registrato pressappoco lo stesso

<sup>27</sup>V. la *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, Roma, 2004, vol. I, cap. IV, par. 4.

<sup>28</sup>ISAE, *Rapporto sull'attuazione del federalismo* (febbraio 2005), Roma, 2005, p. 216 ss.

<sup>29</sup>ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2004*, Roma, 2005, p. 226 ss.

incremento dell'inflazione: +35,5 per cento, misurata con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

Con riguardo, invece, alle retribuzioni di fatto, la crescita delle retribuzioni nominali nel settore pubblico sarebbe stata pari, nel periodo 1993-2004, al 49 per cento, laddove dinamiche più contenute avrebbero caratterizzato il comparto industriale e quello dei servizi privati, con incrementi rispettivamente del 41 e del 40,9 per cento<sup>30</sup>.

In particolare, a partire dal 1999, la dinamica di queste retribuzioni si è rivelata decisamente più sostenuta nel settore pubblico (4,1 per cento mediamente l'anno rispetto al 2,6 e 2,7 dei servizi e dell'industria), risultando superiore a quella contrattuale mediamente di un punto e mezzo l'anno.

Questo risultato sarebbe dovuto, secondo l'ISTAT, al sistematico ritardo col quale gli accordi nazionali vengono stipulati, nel senso che quanto più esteso è il periodo di vacanza contrattuale, tanto maggiore è la "pressione" sulla contrattazione integrativa per ottenere condizioni retributive migliori rispetto a quelle consentite dai tassi d'inflazione programmati ed anche per scontare il ritardo col quale si avvierà la successiva tornata contrattuale.

Ciò è dimostrato dalla tab. 3, che propone un confronto tra le variazioni delle retribuzioni contrattuali e di fatto con quelle dell'inflazione effettiva e programmata.

Relativamente al biennio 2000-2001, la tabella mostra, per il totale dei pubblici dipendenti, una variazione delle retribuzioni contrattuali del 7,8 per cento, in buona parte riconducibile agli incrementi retributivi in favore dei dirigenti<sup>31</sup>, del personale della scuola, dei militari e forze di polizia, mentre il personale non dirigente dei comparti "ministeri", "regioni e autonomie locali", "sanità", "università" e "ricerca" ha beneficiato di incrementi retributivi (+6,4 per cento) compresi tra la dinamica dell'inflazione programmata e quella dell'inflazione effettiva.

<sup>30</sup> Come precisa l'Istituto di statistica, il confronto tra settore pubblico e privato basato sulle retribuzioni di fatto risente di alcune disomogeneità essenzialmente riconducibili a due fattori: la struttura occupazionale (con i suoi mutamenti nel tempo) e la contrattazione di secondo livello. Quanto alla prima, nella pubblica amministrazione sono presenti quasi esclusivamente impiegati e dirigenti, mentre nel settore privato hanno un peso rilevante anche gli operai e l'occupazione sommersa. Quanto alla contrattazione di secondo livello, il suo grado di diffusione è sensibilmente diverso nel settore privato e in quello pubblico: mentre, infatti, nel privato è presente significativamente solo nelle imprese manifatturiere medio-grandi del Centro-Nord ed in alcuni settori dei servizi, nella pubblica amministrazione essa è presente quasi ovunque, poiché i contratti di primo livello rimandano l'implementazione di alcune norme alla contrattazione decentrata, rendendola di fatto indispensabile.

<sup>31</sup> Quanto ai dirigenti contrattualizzati, la variazione retributiva è risultata pari al 18,9 per cento (oltre tre volte quella dell'inflazione effettiva) ed è stata dovuta essenzialmente ai dirigenti dell'area 5 (dirigenza scolastica) e a quelli del comparto sanità (aree 3 e 4). Relativamente alla dirigenza non contrattualizzata, il cui trattamento economico viene aggiornato attraverso un meccanismo di adeguamento annuale, la variazione ha superato di circa un punto e mezzo quella dell'inflazione. Di particolare rilievo, in questo aggregato, gli incrementi fatti registrare dai dirigenti del comparto sicurezza, che nel biennio hanno beneficiato di aumenti superiori al 20 per cento, cui si è aggiunta, per alcune figure professionali, una speciale indennità perequativa.

Nello stesso periodo, le retribuzioni di fatto sono cresciute dell'8,5 per cento e soltanto nelle amministrazioni centrali non sono cresciute più di quelle contrattuali.

Nel biennio 2002-2003, poi, le retribuzioni contrattuali hanno presentato, in quasi tutti i livelli, variazioni lievemente superiori a quella dell'inflazione, che hanno portato, nel complesso, a far registrare una crescita del 5,7 per cento.

Nell'aggregato dei dirigenti contrattualizzati, il ritardo nei rinnovi contrattuali ha giocato un ruolo fondamentale, facendo crescere le retribuzioni medie solo dello 0,6 per cento, in mancanza del rinnovo di tutti i contratti relativi al biennio 2002-2003; mentre per i dirigenti non contrattualizzati gli incrementi variano dal 7,1 per cento del comparto "università" al 9,7 per cento dei militari e delle forze di polizia. Quanto al personale non dirigente, gli aumenti maggiori sono stati dovuti ai dipendenti della sanità (8,5 per cento), a quelli della presidenza del consiglio dei ministri (6,9 per cento), a quelli della scuola e a quelli dei ministeri (per entrambi 6,3 per cento).

Sempre nel biennio 2002-2003, le retribuzioni di fatto hanno registrato un incremento complessivo dell'8,2 per cento. Per i dipendenti delle amministrazioni centrali, la crescita sostenuta (10,2 per cento) è riconducibile ai numerosi rinnovi contrattuali e al pagamento degli arretrati, nonché agli effetti degli accordi relativi al comparto "ricerca", ai dirigenti scolastici, ai militari e alle forze di polizia, oltre che ai consueti adeguamenti annuali per il personale dirigente non contrattualizzato. La dinamica è stata, invece, più contenuta per i dipendenti delle amministrazioni locali (+5,4 per cento) ed è stata dovuta soprattutto alla contrattazione integrativa. Particolarmente sostenuto, infine, l'incremento delle retribuzioni per il personale degli enti di previdenza (+15,7 per cento), legata, tra l'altro, all'applicazione del contratto per il biennio 2002-2003 ed agli ulteriori miglioramenti derivati dalla contrattazione integrativa.

## **6. Il blocco delle assunzioni e gli istituti di flessibilità.**

6.1 La Legge Finanziaria 2004 e quella per il 2005 hanno confermato il blocco delle assunzioni anche per gli anni avvenire, sia pure, la seconda, con modalità in parte rinnovate.

Ma, al di là della considerazione che le stesse norme delle leggi finanziarie autorizzano, oltre ad assunzioni con modalità di lavoro flessibile, nuove assunzioni a tempo indeterminato (ed altre autorizzazioni sono state concesse sia con altre leggi, sia in via amministrativa), è osservazione largamente condivisa - e dalla Corte ripetutamente sottoposta al Parlamento - che le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti.

Le rilevazioni più recenti mostrano, anzi, come il personale pubblico, malgrado le uscite

dal sistema pubblico di una serie di amministrazioni ed enti, sia addirittura aumentato dal 1998 al 2003 e solo nel 2004 abbia registrato una lieve flessione (peraltro limitata entro lo 0,2 per cento rispetto all'anno precedente).

Nel rinviare, per il dettaglio, alla più volte menzionata Relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico<sup>32</sup> e ai dati ISTAT riportati nella tab. 4, si deve qui segnalare come, sul presupposto del blocco, si siano sviluppate forme di lavoro flessibile ed anche forme di lavoro non dipendente: si consideri che, secondo dati dell'ARAN<sup>33</sup>, gli occupati con rapporti di lavoro flessibile superavano, nel 2001, le 250.000 unità e che, secondo dati provvisori del Conto annuale 2003, i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cui costi, come è noto, vengono però contabilizzati nei consumi intermedi) sono passati dagli 85.000 del 2001 a poco meno di 100.000 nel 2003, con un aumento di oltre il 17 per cento.

Il blocco ha, inoltre, ulteriormente favorito l'espansione dell'area in cui operano le imprese private che gestiscono, con personale in regime privatistico, attività e servizi pubblici. Si stima che, in questo settore, operino non meno di 250.000 persone.

6.2 Peraltro, in base ai dati dei "Conti annuali" (di cui sono noti i disallineamenti rispetto ai dati forniti dall'ISTAT<sup>34</sup>), il personale statale si sarebbe ridotto, nel complesso, del 2,2 per cento fra il 2000 e il 2003 (- 43.700 unità), ma in misura diversa al Nord e al Sud, la distribuzione dei dipendenti essendo passata, al Nord, dal 35,2 per cento del 2000 al 34,3 del 2003 e, al Sud, dal 37,8 per cento del 2000 al 38,5 del 2003. Al netto degli insegnanti e degli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia, la distribuzione del personale presenta, nello stesso periodo, un incremento dello 0,5 per cento al Nord, una diminuzione dei circa il 2 per cento al Centro e un incremento dell'1,1 per cento al Sud (tab. 5; la tab. 6 espone la distribuzione per regione del personale statale in rapporto alla popolazione).

Per il 2004, poi, dati di fonte governativa espongono un'ulteriore diminuzione del personale statale nella misura dell'1 per cento rispetto all'anno precedente; il che consentirebbe di finanziare almeno una parte dei costi derivanti dai contratti collettivi da stipulare nel 2005<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, cit., p. 20 ss.

<sup>33</sup> *Gli istituti del lavoro flessibile nella pubblica amministrazione e nelle autonomie locali*, in *ARAN newsletter*, 2003, n. 5 (inserto).

<sup>34</sup> *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, cit., p. 27, 40 ss.

<sup>35</sup> Cfr. l'intervento del Ragioniere generale dello Stato nel corso dell'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze davanti alle Commissioni riunite 5ª Senato e V Camera, in *Senato della Repubblica*, XIV legislatura, 1º resoconto stenografico, seduta di giovedì 17 marzo 2003, p. 13.

6.3 La Legge Finanziaria 2005 ha previsto (art. 1, commi 93 e 94) un articolato piano di riduzione del personale, sia statale, sia regionale e locale<sup>36</sup>.

In particolare, il comma 93 stabilisce che la rideterminazione degli organici dei ministeri, delle agenzie e degli enti pubblici nazionali deve comportare una “riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto conto del processo di innovazione tecnologica”. Numerose, peraltro, le categorie di personale escluse dal piano di riduzione<sup>37</sup>.

I criteri-guida della rideterminazione sono, per un verso, quelli indicati dall’art. 1, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001 (maggiore efficienza, razionalizzazione del costo del lavoro pubblico attraverso il contenimento della spesa complessiva per il personale, migliore utilizzazione delle risorse umane) e, per altro verso, dall’art. 34, comma 1, legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003), che assumeva a riferimento il riordino delle amministrazioni statali determinato anche dal trasferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali e (attraverso il richiamo al titolo III, capo III, legge n. 448 del 2001 - Legge Finanziaria per il 2002) all’esternalizzazione dei servizi, soprattutto di natura logistico-strumentale e di supporto all’esercizio delle funzioni finali.

La rideterminazione degli organici si pone, pertanto, come l’effetto di misure prioritariamente incentrate sulla razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici. E’ previsto, peraltro, che ad essa si faccia luogo entro il 30 aprile 2005, con procedure distinte fra amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, da una parte, e, dall’altra, amministrazioni regionali e locali. Per le prime, è stabilito che la rideterminazione sia disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con i Ministri della funzione pubblica e dell’economia e delle finanze. Le seconde, invece, provvedono con le modalità proprie dei rispettivi ordinamenti, in base ad un accordo da stipularsi fra Stato, regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata.

Ove le riduzioni non siano state effettuate entro il citato termine del 30 aprile 2005, la dotazione organica resta fissata *ex lege* a quella del personale di ciascuna qualifica, in servizio alla data del 31 dicembre 2004; inoltre, le amministrazioni, finché non provvedano alla rideterminazione dell’organico, non possono procedere ad assunzioni di personale (compreso quello appartenente alle categorie protette), né avviare i procedimenti per ottenere

<sup>36</sup> La relazione tecnica presentata nel corso dell’esame del d.d.l. presso la Commissione 5<sup>a</sup> (Bilancio) del Senato precisa che per tali misure di razionalizzazione degli organici “non vengono stimate economie”.

<sup>37</sup> Si tratta del personale delle forze armate, dei corpi di polizia e dei vigili del fuoco; del personale della carriera diplomatica e prefettizia; dei magistrati ordinari e amministrativi e degli avvocati e procuratori dello Stato; del personale degli ordini e collegi professionali e dei relativi consigli e federazioni; del personale delle Università, del comparto scuola e delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.



l'autorizzazione a bandire concorsi. Allo scopo di sollecitare tale rideterminazione, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero dell'economia hanno impartito specifiche istruzioni (circolare 11 aprile 2005).

Nel 2008 le amministrazioni dovranno, poi, attuare un'ulteriore rideterminazione dell'organico per tener conto degli effetti di riduzione del personale derivanti dall'attuazione delle disposizioni in materia di blocco delle assunzioni, che viene rinnovato - sia pure con numerose eccezioni - per gli anni 2005-2007.

La Legge Finanziaria 2005 ha aggiunto, pertanto, alla tradizionale misura di blocco un preciso obbligo di riduzione della spesa per il personale (laddove, in passato, la riduzione era riferita al numero delle unità di lavoro<sup>38</sup>), sanzionato dalla cristallizzazione degli organici al 31 dicembre 2004. Non è chiaro, tuttavia, se tale riduzione abbia a riferimento la spesa sostenuta dalle amministrazioni nel 2004, ovvero quella che sarebbe stata sostenuta nel triennio 2005-2007. In ogni caso, alla norma non sono attribuiti effetti finanziari, poiché la riduzione attiene alle dotazioni di diritto, che sono, di norma, assai più ampie di quelle di fatto. Per altro verso, l'obiettivo di riduzione ha ad oggetto i "posti in organico" di ciascuna amministrazione, onde non considera né la spesa per il personale non di ruolo, né quella per il personale a rapporto di lavoro non dipendente (come i titolari di collaborazioni coordinate e continuative). Infine, considerato che, in molte amministrazioni, le posizioni funzionali non coperte e, quindi, più facilmente sopprimibili sono quelle relative alle professionalità meno elevate, non è escluso che si determini, nel lungo periodo, un innalzamento del costo medio del personale in servizio.

6.4 Da segnalare, infine, che la recente disciplina di riforma del mercato del lavoro (legge n. 30 del 2003, d.lgs. n. 276/2003) ha escluso l'estensione alle pubbliche amministrazioni delle forme di lavoro flessibile da essa regolate (contratti a contenuto formativo e di tirocinio, contratti a

<sup>38</sup> A partire dal 1997, sono state previste le seguenti riduzioni di personale, alle date di seguito indicate:

1998: riduzione in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997);

1999: riduzione in misura non inferiore all'1,5 per cento rispetto al numero delle unità in servizio alla data del 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 22 legge n. 448 del 1998);

2000: ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 22 legge n. 448 del 1998);

2001: ulteriore riduzione non inferiore all'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 20 legge n. 488 del 1999);

2002: ulteriore riduzione non inferiore allo 0,5 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 51 legge n. 388 del 2000);

2003: ulteriore riduzione non inferiore allo 0,5 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 1997 (art. 39, comma 2, legge n. 449 del 1997, modificato dall'art. 51 legge n. 388 del 2000).

Infine, l'art. 3, comma 69, legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria 2004) ha previsto, per gli anni 2005 e 2006, una riduzione dell'1 per cento rispetto al personale in servizio al 31 dicembre 2004; ma si tratta di disposizione ora superata dalle più stringenti previsioni della Legge Finanziaria 2005.

tempo parziale, a chiamata, temporanei, a prestazioni ripartite, ecc.), salvo una limitata applicazione agli enti di ricerca dei c.d. “contratti d’inserimento”. Per contro, il d.lgs. n. 276 del 2003 conserva soltanto per le pubbliche amministrazioni un istituto, il “contratto di formazione e lavoro”, ormai superato dalla stessa riforma del mercato del lavoro (v. pure l’art. 3, comma 63, legge n. 350 del 2003).

## **7. La disciplina della dirigenza.**

**7.1** Nel processo di riforma amministrativa avviato a metà degli anni Novanta del secolo scorso, la disciplina della dirigenza ha rappresentato un fattore determinante dei nuovi equilibri che il legislatore ha inteso realizzare fra i poteri di indirizzo amministrativo, riservati al vertice politico, e i compiti di amministrazione, attribuiti alla dirigenza, a sua volta investita di una “responsabilità manageriale” da gestire - ad un tempo - in condizioni di autonomia e in coerenza con gli obiettivi indicati dal vertice politico.

E’ noto che le criticità del sistema consistevano, da una parte, nella difficoltà di assicurare la migliore selezione dei soggetti cui conferire gli incarichi dirigenziali e, dall’altra parte, nella funzionalità e, soprattutto, nell’oggettività dei meccanismi mediante i quali sottoporre a valutazione l’operato dei dirigenti, tenendo conto delle direttive impartite e delle capacità gestionali concretamente dimostrate.

Senonchè, l’ampissima discrezionalità attribuita ai vertici politici nella scelta e nell’avvicendamento dei dirigenti alla scadenza dei loro incarichi (o al succedersi dei Governi) costituiva una forte remora all’autonomia di questo personale, la cui nomina o permanenza nei posti di funzione dipendeva, appunto, da una manifestazione di volontà essenzialmente politica. Per altro verso, il funzionamento del circuito autonomia-responsabilità avrebbe richiesto la messa in opera di adeguati servizi di controllo interno, specificamente disegnati dal d.lgs. n. 286 del 1999 e mai compiutamente attivati<sup>39</sup>, sia sul versante dei controlli strategici, sia su quello della valutazione di *performance* dei dirigenti.

Relativamente ad entrambi gli aspetti, la legge n. 145 del 2002, di ulteriore riforma della dirigenza statale, non ha introdotto elementi di maggior chiarezza, ch , anzi - come detto nelle relazioni degli scorsi anni - l’abbreviazione della durata massima degli incarichi, l’eliminazione del termine di durata minima e la decadenza automatica al passaggio di Governo hanno accentuato le caratteristiche di precarietà e di dipendenza della dirigenza dai vertici politici; donde, fra l’altro, la decisa attenuazione del principio di distinzione, predicato fin dal d.lgs. n.

---

<sup>39</sup> V. il capitolo precedente di questa *Relazione*, par. 7.

29 del 1993, fra potere di indirizzo politico e responsabilità di gestione amministrativa.

Quanto, poi, ai controlli interni, le nuove disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2, legge n. 145 del 2002, che ha modificato l'art. 21 d.lgs. n. 165 del 2001) non introducono elementi idonei a superare lo stato di sostanziale quiescenza nel quale versano i meccanismi di valutazione dei risultati e degli obiettivi conseguiti dai dirigenti; e s'è già detto, nel precedente capitolo, delle diffuse carenze, insufficienze e inadempienze che tuttora è dato riscontrare nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento di tali controlli.

Del resto, la Presidenza del Consiglio non manca di segnalare ai Ministri la necessità di “sensibilizzare” adeguatamente i vertici amministrativi affinché vengano pienamente attuate le norme vigenti in materia di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa (controllo di gestione) e delle politiche pubbliche di settore (controllo strategico), con specifico riguardo alla definizione: *a)* degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità...; *b)* dei meccanismi e degli strumenti più idonei per monitorare il grado di conseguimento degli obiettivi programmatici ...<sup>40</sup>. Inoltre, la Presidenza del Consiglio ha impartito specifici indirizzi al duplice fine di armonizzare i processi di programmazione strategica e finanziaria e di diffondere le “migliori pratiche” attuate da alcuni ministeri a riguardo dei controlli interni (fissando, altresì, i requisiti minimi cui debbono ottemperare i sistemi di controllo di gestione, affinché questi siano in grado di alimentare adeguatamente il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti)<sup>41</sup>.

Peraltro, l'abbassamento della durata massima degli incarichi (tre anni), l'eliminazione del limite minimo di durata e, soprattutto, l'automatica loro cessazione allo spirare del termine per il quale erano stati conferiti rende di fatto superflua, ai fini della eventuale non-conferma nell'incarico, ogni valutazione circa gli obiettivi e i risultati conseguiti dal dirigente.

La conseguenza, generalmente riscontrata, è costituita dall'ulteriore precarizzazione della dirigenza, con incarichi la cui breve durata non potrà che rafforzare il potere d'influenza del potere politico sulla gestione amministrativa e, quindi, accrescere la problematicità dell'essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione. Il maggior potere d'influenza del vertice politico sulla gestione amministrativa è, poi, accentuato dall'attribuzione ai ministri del potere di nominare, dai ruoli di altre amministrazioni, una quota di dirigenti generali che può raggiungere il 70 per cento dei

<sup>40</sup> Direttiva PCM 23 dicembre 2004, Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di governo” (G.U. 28 gennaio 2005, n. 22).

<sup>41</sup> Direttiva PCM 27 dicembre 2004, Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e per la gestione” (G.U., serie gen., 2 febbraio 2005, n. 26).

posti disponibili<sup>42</sup> (laddove, in origine, tale quota era pari ad un terzo<sup>43</sup>), oltre che il 10 per cento di soggetti del tutto estranei alla pubblica amministrazione.

Di tali tematiche è tuttora investita la Corte costituzionale<sup>44</sup>.

7.2 L'automatica cessazione di tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale al sessantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge (art. 3, comma 7) ha determinato, nella maggior parte delle amministrazioni, effetti di rilievo sia nell'assegnazione dei nuovi incarichi, sia in termini finanziari. A tali effetti è stata dedicata un'apposita relazione della Corte (Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato)<sup>45</sup>.

I dirigenti coinvolti dalla cessazione legale sono stati 336. Di essi, il 69 per cento è stato confermato, il 13 per cento ha ricevuto un incarico equivalente e l'11 per cento un incarico di studio (il restante 7 per cento ha abbandonato, per motivi diversi, l'amministrazione).

Sul complesso dei posti disponibili (circa 460 a metà del 2002), 88 - corrispondenti a poco meno del 20 per cento - sono stati ricoperti da dirigenti di prima fascia o da estranei all'amministrazione. Ma la tendenza a conferire incarichi dirigenziali a personale diverso dai dirigenti di prima fascia è divenuta ancor più marcata nel corso del tempo: così, la percentuale degli incarichi conferiti a dirigenti di seconda fascia è passata dal 33 per cento del 2002<sup>46</sup> al 46 per cento rilevato all'aprile 2004, mentre, per gli estranei, la percentuale è passata dal 7 per cento del 2002 al 13 per cento del 2004.

Con riferimento agli incarichi di studio, è emerso che, scaduto l'anno di "durata necessaria" previsto dalla legge, solo a 3 dirigenti è stato nuovamente conferito un incarico di livello dirigenziale generale, 4 sono stati reintegrati nelle funzioni in ottemperanza a pronunce giurisdizionali emesse in controversie instaurate contro il conferimento dell'incarico di studio, mentre a 4 appartenenti alla seconda fascia sono stati attribuiti incarichi di livello non generale. Degli altri, 23 si sono dimessi o sono stati collocati a riposo, 8 estranei non hanno ricevuto alcun nuovo incarico, mentre gli altri hanno ricevuto incarichi di livello non dirigenziale.

E' risultato, inoltre, che, fra il 2002 e il 2004, i posti in organico dei dirigenti di prima fascia siano aumentati di 16 unità, pari a circa il 3,5 per cento.

<sup>42</sup> Art. 3, comma 147, legge 24 dicembre 2003, n. 350.

<sup>43</sup> Art. 19, comma 4, d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, nel testo sostituito dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

<sup>44</sup> Trib. Roma, ord. 1° aprile 2004 (G.U., 1ª serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 30 aprile 2004 (G.U., 1ª serie spec., 25 agosto 2004, n. 33); Trib. Roma, ord. 11 maggio 2004 (*ibidem*); Trib. Roma, ord. 14 giugno 2004 (G.U., 1ª serie spec., 24 novembre 2004, n. 46).

<sup>45</sup> Sez. contr. Stato (gestione), coll. II, 3 dicembre 2004, n. 24/G.

<sup>46</sup> Ci si riferisce agli incarichi conferiti dopo la cessazione automatica degli incarichi di prima fascia alla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2002.

Sul piano finanziario, la spesa per il trattamento economico dei dirigenti di prima fascia è aumentata - anche per il maggior tasso di copertura dei posti di funzione esistenti - di circa 4 milioni, da imputare per il 39 per cento alle voci di parte “fissa” (“stipendio tabellare” e “retribuzione di posizione parte fissa”) e per il 61 per cento a quelle di parte variabile (“retribuzione di posizione variabile” e “retribuzione di risultato”), pur in assenza di adeguati sistemi di valutazione della dirigenza.

Quanto agli oggetti, agli obiettivi e alla durata degli incarichi, è stato rilevato che i primi coincidono, generalmente, con l'indicazione delle attribuzioni spettanti all'ufficio cui il dirigente è preposto e che, nella definizione degli obiettivi, i provvedimenti di incarico si limitano a richiamare i compiti delle direzioni generali quali risultano dai regolamenti di organizzazione, con l'indicazione - nei tempi più recenti - di alcune specifiche “linee di attività”. Estremamente varia, invece, la durata degli incarichi, in parte consistente collocata fra i due e i tre anni.

Da segnalare, ancora, che nessuna amministrazione ha provveduto a fissare i criteri generali relativi all'affidamento, al mutamento ed alla revoca degli incarichi di funzione di livello generale, mentre solo alcune hanno stabilito gli analoghi criteri per il conferimento degli incarichi di livello non generale.

Numerose, infine, le amministrazioni che non hanno ancora elaborato - come detto - il sistema di valutazione dei dirigenti incaricati di funzioni di livello generale, talché, da una parte, la corresponsione della retribuzione di risultato avviene indipendentemente dalla verifica dell'attività svolta e, dall'altra, vengono meno i riferimenti obiettivi sui quali fondare le decisioni di rinnovo o di non conferma degli incarichi.

7.3 La disciplina legislativa è stata completata, nel corso del 2004, con l'emanazione di numerosi provvedimenti.

Il primo è il regolamento per l'istituzione del “ruolo dei dirigenti” presso ciascuna amministrazione dello Stato in sostituzione del precedente ruolo unico (DPR 23 aprile 2004, n. 108). A fine 2004, peraltro, i ruoli non erano ancora formalmente costituiti (ad eccezione di quello, che riveste tuttora carattere provvisorio, della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Ciò sarebbe dovuto all'intendimento del Dipartimento della funzione pubblica di regolare in maniera omogenea i diversi ruoli (da definire con decreto del ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze) e ai nell'acquisizione di dati e informazioni dai singoli ministeri.

Il secondo è il regolamento per la disciplina dell'accesso alla qualifica di dirigente,

mediante corsi-concorso selettivi gestiti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione e mediante concorsi banditi da ciascuna amministrazione (DPR 24 settembre 2004, n. 272). A questi fini, il Dipartimento della funzione pubblica ha effettuato la ricognizione delle unità dirigenziali occorrenti al complesso delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici (art. 28, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001), rilevando l'esistenza di 743 posti vacanti, dei quali 231 da ricoprire mediante corso-concorso.

Altri provvedimenti hanno riguardato: le modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell'accesso al corso-concorso di formazione dirigenziale (DPR 29 settembre 2004, n. 295); l'individuazione delle posizioni professionali possedute dai dipendenti privati, da considerare equivalenti a quelle dei dipendenti pubblici ai fini dell'ammissione al corso-concorso (DPCM 11 febbraio 2004, n. 118); le modalità di elezione del rappresentante dei dirigenti di prima fascia nel Comitato dei garanti incaricato di valutare i presupposti per l'applicazione delle misure conseguenti all'accertamento della responsabilità dirigenziale (DPR 2 marzo 2004, n. 114).

Infine è stata emanata la disciplina per l'accesso dei dipendenti privati allo svolgimento di incarichi e attività internazionali (DM funzione pubblica 27 maggio 2004, n. 218).

7.4 Le pronunce della Sezione controllo Stato emesse in sede di controllo preventivo e relative all'attuazione della disciplina in materia di incarichi dirigenziali hanno affrontato, essenzialmente, il problema degli incarichi conferiti ad "esperti", estranei *tout court* alla pubblica amministrazione o estranei all'amministrazione conferente l'incarico (ma appartenenti ad altra amministrazione), ovvero interni all'amministrazione conferente.

Così, la Corte ha ritenuto inammissibile il conferimento di un incarico dirigenziale, nell'ambito del Ministero dell'istruzione, ad un dirigente scolastico, sia perché il caso non rientra nella fattispecie del passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (art. 30 d.lgs. n. 165 del 2001), sia perché che il contratto collettivo dei dirigenti scolastici non contempla sotto nessun profilo l'eventualità del loro passaggio ad area professionalmente (e contrattualmente) diversa <sup>47</sup>.

La Corte ha altresì ritenuto non conforme a legge l'attribuzione di un incarico dirigenziale di prima fascia (capo dipartimento) ad un docente universitario, alla cui nomina l'amministrazione abbia proceduto non già in base alla norma che espressamente autorizza il conferimento degli incarichi ai professori universitari (l'art. 19, comma 3, d.lgs. n. 165 del

<sup>47</sup> Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 22 giugno 2004, n. 6/P.

2001), ma in base alla diversa norma concernente l'assegnazione di incarichi a dirigenti di prima fascia di altre amministrazioni (l'art. 5-*bis* d.lgs. n. 165 cit.), laddove di tale qualità e della “particolare e comprovata” qualificazione ai fini dell'incarico da svolgere era manifestamente privo il soggetto nominato<sup>48</sup>.

Parimenti, la Corte ha escluso la conformità a legge della nomina a capo dipartimento di un dirigente di seconda fascia appartenente alla stessa amministrazione conferente l'incarico, già investito in tale amministrazione delle funzioni di dirigente generale (ma da meno di un quinquennio e, quindi, senza aver acquisito il diritto alla qualifica di dirigente di prima fascia) e considerato, ai fini del nuovo incarico, come “estraneo all'amministrazione”; ciò, in quanto la possibilità di nominare “estranei” alle funzioni di capo dipartimento non è comunque riferibile a dirigenti di seconda fascia della stessa amministrazione, la cui “particolare e comprovata” qualificazione ai fini dell'incarico da svolgere “non potrebbe, comunque, essere valutata, se riguardata astrattamente dall'esterno, in termini diversi e maggiormente positivi rispetto all'apprezzamento di essa se considerata come presente in un dirigente di seconda fascia interno”<sup>49</sup>.

La Corte ha, invece, ammesso che funzionari della stessa amministrazione possano ricevere incarichi di dirigenti generali, specie dopo che la legge n. 145 del 2002 - integrando l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 - ha chiarito che le esperienze di lavoro dalle quali è desumibile la specifica qualificazione necessaria allo svolgimento dell'incarico possa essere acquisita “anche presso amministrazioni statali” e, quindi, presso la stessa amministrazione che conferisce l'incarico<sup>50</sup>.

Ancora, la Corte ha escluso che il conferimento ad “esterni” di incarichi dirigenziali generali nelle amministrazioni dello Stato possa riguardare soggetti, pur essi funzionari statali, non inclusi nel campo di applicazione del d.lgs. n. 165 del 2001. E' stata, pertanto, ritenuta non conforme a legge la nomina di un dirigente dei ruoli della Polizia di Stato a dirigente generale di un ministero<sup>51</sup>.

Infine, la Corte ha confermato - nel segno di un orientamento ormai consolidato - il carattere temporaneo degli incarichi di reggenza di uffici dirigenziali<sup>52</sup>.

Di altre pronunce si disse nella *Relazione* dello scorso anno<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 20 luglio 2004, n. 9/P.

<sup>49</sup> Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 26 ottobre 2004, n. 11/P.

<sup>50</sup> Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 21 dicembre 2004, n. 13/P.

<sup>51</sup> Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 7 luglio 2004, n. 7/P.

<sup>52</sup> Sez. contr. Stato (preventivo), coll. I e II, 17 marzo 2005, n. 2/P.

<sup>53</sup> Vol. I, cap. V, par. 5.

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tabella 1

## SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2004

SPESE PER IL PERSONALE STATALE  
(milioni di euro, valori correnti)

COMPETENZA													RESIDUI ANNI PRECEDENTI													CASSA													RIEPILOGO																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
PREVISIONI DEFINITIVE				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)					RESIDUI (+) o MAGGIORI SPESE (-)				PAGAMENTI				FINALI				AUTORIZZ. CASSA				PAGAMENTI I				RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
				IMPEGNI LORDI		EFFETTIVI							INITIALI		PAGAMENTI		TOTALE		LET. F		LET. C		TOTALE		LET. F		LET. C		TOTALE		LET. F		LET. C		TOTALE		LET. F		LET. C																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v	w	x	y	z	aa	ab	ac	ad	ae	af	ag	ah	ai	aj	ak	al																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
1997	63.395.754	58.526.677	262.771	869.384	57.394.523	4.869.077	1.132.155				4.512.074	712.104	3.799.969	2.920.984	361.321	2.091	359.230	1.229.769			67.598.412	60.315.507				1.493.729	264.861	1.228.868	3.730.373	312.381	387	311.994	-2.549.025			65.575.153	63.716.996				1.176.516	6.582	1.169.934	1.556.262				6.375.456	481.623	5.913.834	-180.093				2.677.319	497.374	2.179.946	4.243.236	672.250	1.140	671.111	-2.238.167			71.561.889	68.026.344				2.662.121	1.140	2.660.981	2.231.510				72.729.714	74.925.826	4.629	2.838.815	-3.286.243				3.150.211	23.818	3.126.393	1.483.003				2.703.463	46.953	2.656.510	1.704.376				4.104.959	1.718.369	2.386.591	2.069.994																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															</

## SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti

## SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000 e il 2001, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria II (consumi intermedi).

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



Tabella 2

**ONERI PER IL RINNOVO DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO DEL PUBBLICO IMPIEGO  
STIMA 2005**

*(in milioni di euro)*

CONTRATTI	Previsione di spesa con stipula di tutti i ccnl entro il 2005	Minor onere 2005 per slittamento al 2006 dei ccnl relativi al biennio 2004-2005
Primo biennio 2002-2003: Dirigenza	3.224,32	
Primo biennio 2002-2003: Personale non dirigenziale	502,61	
Personale di diritto pubblico (quota 2005 e risorse aggiuntive)	1.129,00	
Magistratura	49,00	
Secondo biennio 2004-2005: Dirigenza e personale non dirigenziale del settore statale	3.292,00	3.292,00
Secondo biennio 2004-2005: Dirigenza e personale non dirigenziale del settore non statale	3.932,00	3.932,00
<b>T O T A L E</b>	<b>12.128,93</b>	<b>7.224,00</b>

(\*) L'importo di 503 milioni è costruito come segue:

365 milioni, per il rinnovo del ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto università per il biennio 2002-2003, stipulato il 31 gennaio 2005;

51 milioni, per il rinnovo del ccnl relativo al personale non dirigenziale del comparto delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, biennio 2002-2003 stipulato il 16 febbraio 2005;

86 milioni, quale stima dell'onere connesso alla stipula (non ancora intervenuta) del ccnl relativo al personale degli enti di ricerca e sperimentazione per il biennio 2002-2003.

Tabella 3

**Retribuzioni per Ula e Indicatori di riferimento**  
**Bienni 2000-2001 e 2002-2003 (variazioni percentuali nel periodo)**

SETTORE	Biennio 2000-2001	Biennio 2002-2003
Retribuzioni di fatto		
Amministrazioni centrali	4,1	10,2
Amministrazioni locali	13,8	5,4
Enti di previdenza	20,1	15,7
<b>Pubblica amministrazione</b>	<b>8,5</b>	<b>8,2</b>
Retribuzioni contrattuali di competenza (a)		
Ministeri	4,9	6,3
Agenzie fiscali (b)	-	5,8
Presidenza del Consiglio dei ministri (b)	-	6,9
Enti pubblici non economici	3,7	5,8
Regioni ed autonome locali	4,2	5,8
Servizio sanitario nazionale	5,1	8,5
Ricerca	4,6	0,0
Scuola	9,1	6,3
Università	4,6	5,3
Forze dell'ordine	6,0	5,4
Militari-Difesa	5,8	5,3
Attività dei vigili del fuoco (c)	...	4,4
<b>Personale non dirigente</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>
Area 1	15,8	0,0
Area 2	7,6	7,4
Area 3	21,8	0,3
Area 4	19,9	0,2
Area 5	24,7	0,0
Ricerca	6,6	0,0
<b>Dirigenti contrattualizzati</b>	<b>18,9</b>	<b>0,6</b>
Università	4,7	7,1
Forze dell'ordine	27,4	9,2
Militari-Difesa	21,2	9,7
Magistrati	6,9	8,6
<b>Dirigenti non contrattualizzati</b>	<b>6,7</b>	<b>7,8</b>
<b>Totale Pubblica amministrazione</b>	<b>7,8</b>	<b>5,7</b>
Indicatori di riferimento		
Foi (d)	5,3	4,8
Tip (e)	4,0	3,1

Fonte: Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2004*, Roma, 2005, p. 235.

(a) Per il calcolo delle variazioni sono stati utilizzati i dati in base 1995 per le variazioni dal 1995 al 2001 e quelli in base 2000 per il 2002 e 2003.

(b) Scorporati dal contratto dei ministeri (G.U. 30 dicembre 2002).

(c) Non presente nell'insieme dei contratti monitorati per l'anno 2000 (serie in base 1995).

(d) Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati compresi i tabacchi.

(e) Tasso d'inflazione programmato.

Tabella 4

**Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche  
e retribuzioni lorde pro-capite  
Anni 2001-2004**

	<i>(in milioni di euro)</i>			
	2001	2002	2003	2004
<b>Amministrazioni centrali</b>				
Redditi da lavoro dipendente	73.490	76.598	82.245	80.708
- Retribuzioni lorde	49.522	51.497	54.871	54.051
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	23.968	25.101	27.374	26.657
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.995,1	2.001,2	2.002,0	1.998,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	36.835	38.276	41.081	40.382
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	24.822	25.733	27.408	27.044
<b>Amministrazioni locali</b>				
Redditi da lavoro dipendente	54.636	56.844	58.291	64.118
- Retribuzioni lorde	41.383	43.175	44.316	48.814
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	13.253	13.669	13.975	15.304
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.454,4	1.474,7	1.476,3	1.472,7
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.566	38.546	39.485	43.538
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.454	29.277	30.018	33.146
<b>Enti di previdenza</b>				
Redditi da lavoro dipendente	2.958	2.981	3.334	3.422
- Retribuzioni lorde	1.748	1.857	2.046	2.177
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	1.210	1.124	1.288	1.245
Unità di lavoro (migliaia di unità)	56,6	57,0	56,5	55,6
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	52.261	52.298	59.009	61.547
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	30.883	32.579	36.212	39.155
<b>Totale Amministrazioni pubbliche</b>				
Redditi da lavoro dipendente	131.084	136.423	143.870	148.248
- Retribuzioni lorde	92.653	96.529	101.233	105.042
- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	38.431	39.894	42.637	43.206
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.506,1	3.532,8	3.534,8	3.526,9
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.387	38.616	40.701	42.034
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.426	27.324	28.639	29.783

Fonte: Istat, marzo 2005.

Tabella 5

**PUBBLICO IMPIEGO - SETTORE STATALE  
DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE**

ANNO	Area Geografica	Intero settore	%	Al netto di Forze armate e Polizia	%	Al netto di Istruzione	%	Al netto di Forze armate, Polizia e Istruzione	%
2000	Nord	712.046	35,2	488.083	34,6	301.221	33,4	77.258	26,6
	Centro	530.328	26,2	347.738	24,7	296.173	32,8	113.583	39,1
	Sud	765.782	37,9	567.743	40,3	291.326	32,3	93.287	32,1
	Esteri	14.409	0,7	6.465	0,5	14.409	1,6	6.465	2,2
	<b>TOTALE</b>	<b>2.022.565</b>	<b>100</b>	<b>1.410.029</b>	<b>100</b>	<b>903.129</b>	<b>100</b>	<b>290.593</b>	<b>100</b>
2001	Nord	708.638	35,7	496.471	35,2	290.175	33,8	78.008	27,6
	Centro	512.260	25,8	342.805	24,3	275.828	32,1	106.373	37,6
	Sud	759.139	38,2	567.048	40,2	284.380	33,1	92.289	32,7
	Esteri	7.650	0,4	5.979	0,4	7.645	0,9	5.974	2,1
	<b>TOTALE</b>	<b>1.987.687</b>	<b>100</b>	<b>1.412.303</b>	<b>100</b>	<b>858.028</b>	<b>100</b>	<b>282.644</b>	<b>100</b>
2002	Nord	694.925	35,0	494.569	35,2	275.975	32,1	75.619	27,2
	Centro	524.865	26,4	340.023	24,2	289.437	33,7	104.595	37,6
	Sud	758.117	38,2	564.112	40,1	285.348	33,2	91.343	32,9
	Esteri	9.136	0,5	6.440	0,5	9.136	1,1	6.440	2,3
	<b>TOTALE</b>	<b>1.987.043</b>	<b>100</b>	<b>1.405.144</b>	<b>100</b>	<b>859.896</b>	<b>100</b>	<b>277.997</b>	<b>100</b>
2003	Nord	679.532	34,3	474.301	34,1	279.371	32,4	74.140	27,1
	Centro	528.494	26,7	340.317	24,5	290.148	33,7	101.971	37,3
	Sud	762.832	38,5	569.184	40,9	284.386	33,0	90.738	33,2
	Esteri	8.011	0,4	6.459	0,5	8.011	0,9	6.459	2,4
	<b>TOTALE</b>	<b>1.978.869</b>	<b>100</b>	<b>1.390.261</b>	<b>100</b>	<b>861.916</b>	<b>100</b>	<b>273.308</b>	<b>100</b>

N.B. Il dato relativo alla distribuzione per area geografica della Polizia di Stato per il triennio 2000-2002 è stimato sulla base di quello risultante, per il 2003, dalla tavola 10 del Conto annuale RGS-Igop.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Conto annuale 2003.

Tabella 6

*Personale del settore statale a tempo indeterminato  
distribuito per regioni e all' estero  
(unità al 31 dic. 2003)*

Regione	Dipendenti statali		Popolazione regionale		Rapporto Dipendenti/Popolazione	
	valori assoluti	% su totale	valori assoluti	% su totale	n. abitanti per dipendente	n. dipendenti per 100 abitanti
Valle d'Aosta	3.971	0,3%	122.040	0,2%	31	3,3
Piemonte	115.013	5,8%	4.270.215	7,4%	37	2,7
Lombardia	208.610	10,6%	9.246.796	16,0%	44	2,3
Liguria	59.025	3,0%	1.577.474	2,7%	27	3,7
Veneto	123.163	6,1%	4.642.899	8,0%	38	2,7
Trentino-Alto Adige	14.461	1,4%	962.464	1,7%	67	1,5
Friuli-Venezia Giulia	44.583	2,4%	1.198.187	2,1%	27	3,7
Emilia Romagna	110.706	5,8%	4.080.479	7,0%	37	2,7
<b>NORD</b>	<b>679.532</b>	<b>35,3%</b>	<b>26.100.554</b>	<b>45,1%</b>	<b>38,4</b>	<b>2,6</b>
Toscana	113.983	5,8%	3.566.071	6,2%	31	3,2
Umbria	30.554	1,6%	848.022	1,5%	28	3,6
Marche	48.535	2,4%	1.504.827	2,6%	31	3,2
Lazio	286.828	14,7%	5.205.139	9,0%	18	5,5
Abruzzo	48.594	2,4%	1.285.896	2,2%	26	3,8
<b>CENTRO</b>	<b>528.494</b>	<b>27,0%</b>	<b>12.409.955</b>	<b>21,4%</b>	<b>26,9</b>	<b>4,3</b>
Campania	221.637	11,1%	5.760.353	10,0%	26	3,8
Molise	14.410	0,7%	321.697	0,6%	22	4,5
Puglia	157.421	7,6%	4.040.990	7,0%	26	3,9
Basilicata	24.797	1,2%	597.000	1,0%	24	4,2
Calabria	86.479	4,2%	2.011.338	3,5%	47	4,3
Sicilia	188.816	9,0%	5.003.262	8,6%	26	3,8
Sardegna	69.272	3,5%	1.643.096	2,8%	24	4,2
<b>SUD</b>	<b>762.832</b>	<b>37,4%</b>	<b>19.377.736</b>	<b>33,5%</b>	<b>27,9</b>	<b>3,9</b>
Estero	8.011	0,4%				
<b>TOTALE/Media</b>	<b>1.978.869</b>	<b>100%</b>	<b>57.888.245</b>	<b>100%</b>	<b>32</b>	<b>3,5</b>

Fonte: Elaborazioni Cortei dei conti sui dati del Conto annuale 2003.

PAGINA BIANCA

## Capitolo VIII

### L'attività contrattuale

**1. Considerazioni di sintesi.**

**2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche:** *2.1 Valutazioni di ordine finanziario e contabile; 2.2 Profili istituzionali; 2.3 Rilevanza della disciplina europea per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione; 2.4 Finanza di progetto.*

**3. L'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo:** *3.1 Nota introduttiva; .*

**4. Linee desumibili dalla programmazione economico-finanziaria.**

**5. Notazioni di ordine finanziario, contabile e gestionale:** *5.1 Considerazioni in ambito di principi e assetti contabili; 5.2 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.*

**6. Profili innovativi:** *6.1 La centralizzazione degli acquisti in relazione ai risparmi di spesa e al livello tecnologico dei prodotti; 6.2 L'attività del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – C.N.I.P.A.*

**7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti.**

**8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipendenti;** *8.1 L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato; 8.2 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.*

**1. Considerazioni di sintesi.**

*1.1* L'attività contrattuale della PA, soprattutto nel settore della gestione dei servizi, ha rappresentato uno dei punti di maggiore trasformazione del sistema amministrativo del nostro Paese. In questo contesto viene, ora, a collocarsi la direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, con la quale si è compiuta l'opera di armonizzare le norme a livello comunitario per gli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

In proposito sono da enucleare tre fini fondamentali, sottesi alla direttiva stessa:

- la semplificazione e la razionalizzazione della normativa, con il miglioramento delle disposizioni e la ricomprensione in un testo unico;
- la modernizzazione, con l'applicazione al settore degli appalti dell'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche;
- la flessibilità, attraverso l'introduzione o il rafforzamento di procedure e istituti innovativi che riconoscano una maggiore libertà di azione ai committenti pubblici.

1.2 Sussistono talune iniziative per attuare una rinnovata costruzione di disposizioni legislative o regolamentari. La materia che si radica su un vastissimo complesso di norme (la c.d. "legge Merloni") – frutto di lunga elaborazione ed andato a regime soltanto dal 1 gennaio 2001 – è stata peraltro fortemente incisa dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 ("legge obiettivo") per la realizzazione delle grandi opere pubbliche di interesse strategico. L'ampia delega ivi conferita al Governo ha comportato poi un notevole processo di mutazione di assunti contenuti nella legge-quadro, sancito – in termini generali – dalla legge n. 166 del 2002 (art. 7) e completato – per le opere strategiche – dal decreto legislativo n. 190 del 2002.

Non è, quindi, agevole l'introduzione, in tempi ravvicinati, di "novelle" significative: vanno comunque emergendo soggetti sostanzialmente nuovi nel panorama delle opere pubbliche, come il promotore, il general contractor, il concessionario in veste rinnovata, con conseguente necessità di adottare una disciplina specifica.

1.3 Viene confermata la obiettiva difficoltà a conseguire effettivi risparmi con gli adottati interventi (riduzioni di stanziamenti, stipula di convenzioni, razionalizzazione degli acquisti) a causa della insufficiente selettività delle misure di contenimento, che hanno finito per incidere negativamente sul funzionamento delle strutture, senza pervenire alla auspicata soppressione permanente di spese non necessarie.

1.4 Si ravvisa, in termini generali, un orientamento dell'azione di Governo volta a sostenere fortemente l'efficacia degli interventi infrastrutturali, con emersione – non indifferente – di problematiche derivanti dalla realizzazione delle grandi opere pubbliche relative agli aspetti procedurali, finanziari, di valutazione economica d'assieme, di incidenza sul tessuto sociale, di rispetto delle regole della concorrenza.

In proposito viene in evidenza l'attuale configurazione del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, con connessi nuovi assetti organizzativi e accorpamenti di funzioni svolte in precedenza da dicasteri diversi; così pure rilevano la mutazione in forma societaria dell'ANAS;



la dinamica evolutiva di altre aziende e di altri enti pubblici; la trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti.

## **2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.**

La materia degli investimenti e delle opere pubbliche, e della connessa attività contrattuale, viene considerata – per gli aspetti di interesse generale – sotto diverse angolazioni che sono sostanzialmente da ricondurre a quattro ambiti: valutazione di ordine finanziario e contabile, profili istituzionali, rilevanza della disciplina europea e aspetti desumibili dalla finanza di progetto.

### *2.1 Valutazioni di ordine finanziario e contabile.*

Occorre premettere che la manovra correttiva di metà anno ha inciso, in modo significativo, sulle dotazioni della categoria II (consumi intermedi); tale categoria peraltro – alla quale occorre riferirsi dopo la soppressione della ex categoria IV (acquisti di beni e servizi) – è contraddistinta da notevole eterogeneità, ma è oggetto di indispensabili considerazioni per valutare con attendibile fondamento le risorse finanziarie destinate all'acquisto di beni e servizi, che trovano – appunto – la corrispondenza sostanziale nella voce “consumi intermedi”.

In proposito va soltanto ricordato, come già detto, che le dotazioni in questione sono state restrittivamente quantificate in sede di previsioni iniziali.

Stante quanto sopra, è da porre in luce che la manovra non ha avuto apprezzabili riflessi nel consuntivo 2004 (impegni per 13.769 milioni e pagamenti per 13.342 milioni), che dà contezza di impegni in modestissima crescita (+0,6 per cento) e di una riduzione dei pagamenti per circa il 3 per cento.

Rimanendo nel novero della categoria II nella sua interezza, è da dire pertanto che le misure introdotte, in più anni, con le manovre di correzione non hanno conseguito i risultati attesi. Ciò è avvalorato dalla circostanza che gli impegni sono ancora prossimi al livello raggiunto nel 2001 (14.002 milioni) ed i pagamenti risultano appena sopra l'importo dello stesso anno (13.335 milioni).

Tale quadro è da riconnettere, sostanzialmente, all'incremento della voce maggioritaria “acquisto di servizi effettivi” (+9,2 e +4,8 per cento) che, con 11.333 e 10.644 milioni, supera nettamente i valori segnati nel 2001 (9.635 e 9.163 milioni), precisando che percentuali e importi si riferiscono – rispettivamente – agli impegni e ai pagamenti.

L'incidenza delle misure correttive emerge invece se si considera l'aggregato "acquisto di beni" della categoria II - consumi intermedi (2.300 e 2.563 milioni in termini di impegni e pagamenti), in forte calo rispetto al 2003 (3.137 milioni quanto ad impegni e 3.443 milioni quanto ai pagamenti).

All'interno di tale aggregato è significativo rilevare il decremento degli oneri per "beni di consumo" (1.415 e 1.407 milioni per gli impegni e i pagamenti, in diminuzione rispettivamente di -18 e -18,9 per cento tra il 2004 e il 2003).

Per completare le valutazioni di ordine economico-finanziario e contabile è utile fare anche riferimento al quadro che può dedursi dal livello di contabilità nazionale.

Qui si nota un risultato favorevole conseguito in materia di consumi intermedi (-0,3 per cento) che si presta ad una lettura non univoca, ripetendosi ancora la "forbice" tra una riduzione consistente (-13,5 per cento) degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni centrali (nonostante un andamento degli impegni di spesa riferibili al rendiconto dello Stato che non mostra rilevazioni significative) e, invece, una dinamica sostenuta dei consumi di regioni, province e comuni (5,5 per cento). In accelerazione risultano, poi, gli acquisti di beni e servizi da produttori che operano sul mercato, voce di spesa che contabilizza essenzialmente le spese per farmaci e i costi delle convenzioni sanitarie.

Sempre in termini di contabilità nazionale, può essere ricordato conclusivamente l'andamento della spesa in conto capitale, che è suscettibile di fornire elementi di giudizio in ordine all'attività contrattuale.

Tale andamento, che dà contezza di un -4,1 per cento per il complesso delle amministrazioni pubbliche, costituisce però un indicatore sintetico sostanzialmente privo di significato economico, in quanto risultato dell'evoluzione effettiva della spesa ma anche della contabilizzazione di poste di notevoli dimensioni, quali le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita. In particolare, gli investimenti fissi lordi segnerebbero un aumento di solo il 2,1 per cento nel 2004, a fronte di un incremento del 43,6 per cento nel 2003 e di una flessione del 21,3 per cento nel 2002: in realtà tale anomalo andamento rivela l'esito delle vendite di immobili effettuate nel triennio dalle amministrazioni pubbliche sia nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni o altre operazioni finanziarie.

## *2.2 Profili istituzionali.*

Sui profili istituzionali interessanti l'attività contrattuale della pubblica amministrazione si è già detto che vengono in evidenza – preliminarmente - la configurazione del Ministero delle

infrastrutture e dei trasporti, con connessi nuovi assetti organizzativi e accorpamenti di funzioni svolte in precedenza da dicasteri diversi; la mutazione in forma societaria dell'ANAS; la dinamica evolutiva di altre aziende e di altri enti pubblici; la trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti. Le conseguenti innovazioni, soprattutto le più significative dei nuovi assetti, sono già avvertite nell'anno 2004, malgrado le inevitabili vischiosità degli adeguamenti funzionali dei moduli operativi.

Una notazione particolare attiene alle attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in ordine alle quali va sottolineata la centralità di competenze istituzionali, potenzialmente idonee a garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili (nonché efficacia nel conseguimento degli obiettivi e trasparenza nello svolgimento dell'azione amministrativa). Il dicastero infatti è sempre più chiamato a sviluppare – con direttive ed adeguati atti di indirizzo – i nuovi principi del monitoraggio dei bisogni, della verifica e del confronto delle soluzioni, degli studi di fattibilità per una adeguata programmazione (prevedendo - in ordine a quest'ultima - le priorità e i tempi di attuazione); in tal modo dovrebbe dispiegarsi con maggior coerenza l'attività contrattuale della amministrazione, la quale proprio nella gestione degli appalti pubblici deve continuamente qualificarsi.

Un ulteriore profilo istituzionale è desumibile dalla legge obiettivo n. 443 del 2001 la quale postula, per gli aspetti strutturali e operativi, l'affermazione di un ruolo di particolare rilievo del CIPE, come anche presuppone il conferimento di funzioni significative al già citato Ministero delle infrastrutture, che è appunto deputato a svolgere importanti compiti istruttori, di indirizzo e di supporto nei confronti dello stesso CIPE.

Nel senso sopraindicato fornisce elementi confermativi la deliberazione del CIPE n. 21 del 29 settembre 2004 (ripartizione delle risorse per l'accelerazione del primo programma delle infrastrutture strategiche), dalla quale sembra delinarsi una impostazione volta ad accelerare la realizzazione delle opere pubbliche mediante misure idonee a generare ricadute positive in termini di modernizzazione e di sviluppo del Paese, anche in linea con le esigenze di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale.

Al riguardo va segnalato che le infrastrutture pubbliche e private, e gli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, vengono individuati dal Governo attraverso un programma formulato secondo criteri ed indicazioni procedurali che, nella sostanza, demanda al CIPE l'approvazione del programma stesso, finalizzato ad una prima concreta applicazione della legge obiettivo.

Un profilo istituzionale emerge, ancora, dal primo programma delle infrastrutture strategiche perché prevede espressamente – come si evince dall'attività del CIPE - interrelazioni

e sinergie tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio (DICOTER). In particolare viene in luce l'attività dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) per la concreta ricognizione degli interventi previsti nel Programma delle Infrastrutture Strategiche - PIS - finalizzato a identificare, nell'ambito degli interventi localizzati nel Mezzogiorno, quelli suscettibili di registrare un avanzamento e una capacità di spesa significativa nel biennio 2004-2005 e pertanto da considerarsi eleggibili a finanziamento con risorse aggiuntive.

Altro profilo istituzionale di sicuro interesse è desumibile dalla complessità dei rapporti Stato-Regioni in materia di governo del territorio.

Nell'ultimo biennio, infatti, ha assunto sempre maggiore rilievo il tema su cui si è incentrato il conflitto Stato-Regioni radicato sulla “Legge obiettivo” (la citata n. 443 del 2001) e su alcuni altri provvedimenti connessi. Al riguardo le Regioni hanno ravvisato - con tempestività - che la legge, intesa a stabilire nuove modalità per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale, potesse sottrarre competenze proprie alle Regioni stesse, promuovendo il conseguente intervento della Corte Costituzionale chiamata ad esaminare alcuni snodi, molto delicati, dei rapporti istituzionali.

### *2.3 Rilevanza della disciplina europea per l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.*

L'Unione europea, nel più recente periodo, ha maturato l'assoluta consapevolezza che gli appalti pubblici costituiscono uno dei settori strategici del mercato unico e il contesto indispensabile per creare occupazione, favorire lo sviluppo delle imprese europee, migliorare la qualità dei servizi pubblici.

La Corte nella precedente relazione ha già messo in evidenza che l'anno 2003 ed i primi mesi del 2004 hanno concluso una fase cruciale per attuare nuove strategie, con l'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo del cosiddetto “pacchetto legislativo” relativo agli appalti pubblici: si tratta di due direttive del Parlamento europeo e del Consiglio; la prima relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori; la seconda sui settori esclusi, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, energia e servizi di trasporto.

In particolare, per quel che interessa la materia dell'attività contrattuale dell'amministrazione, va precisato che con la direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e

del Consiglio, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea (GUCE), serie L, n. 134, del 30 aprile 2004, si è compiuta l'opera di armonizzare le norme a livello comunitario per gli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Gli aspetti da porre in debita luce sono molteplici; qui ci si limita ad enucleare tre fini fondamentali sottesi alla direttiva, consolidatisi alla conclusione di un lunghissimo iter:

- la razionalizzazione della normativa per addivenire ad una auspicata “*reductio ad unitatem*” della materia;
- la modernizzazione con ricorso alle tecnologie informatiche e telematiche;
- l'introduzione di procedure e istituti innovativi con maggiore libertà di azione ai committenti pubblici e conseguente flessibilità complessiva del sistema.

Stante quanto precede, due prime valutazioni possono qui ipotizzarsi, sottolineando comunque l'impatto, sempre crescente, che si registrerà sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

In primo luogo può dirsi che la direttiva sottolinea un principio di separatezza tra progettazione e costruzione, in genere assemblate ai fini di economia temporale nella realizzazione delle grandi opere; ma è comunque da sottolineare che le fasi degli accorpamenti — ove esistenti — non dovrebbero essere finalizzate soltanto al perseguimento di economie di scala ma anche a garantire la migliore realizzazione dell'opera pubblica.

Il legislatore comunitario con la nuova direttiva ha privilegiato — altresì — l'esigenza dell'amministrazione aggiudicatrice di rivolgersi al mercato con una maggiore flessibilità per costruire con gli operatori contratti rispondenti sia alle esigenze del committente che alle soluzioni del mercato; la più ampia libertà di azione non deve però ledere i principi fondamentali di trasparenza, non discriminazione e concorrenza, che devono guidare l'amministrazione nella scelta del contraente, anche per garantire il corretto funzionamento del mercato.

La direttiva che precede comporta adeguamenti e ripercussioni essenziali sull'attività della amministrazione, contribuendo alla costruzione dei principi ispiratori della gestione dei contratti pubblici. Va peraltro evitata la considerazione di detti principi con riferimento esclusivo ai contratti superiori alla soglia di valore stabilita dalla direttiva, dovendosi evitare una restrittiva, e non condivisibile, visione settoriale della materia.

Una interpretazione riduttiva è disattesa anche dalla stessa direttiva, la quale fa emergere la reale natura dell'influsso del diritto comunitario sugli istituti contrattuali degli stati membri; nella direttiva 2004/18/CE viene infatti distinta la ricaduta normativa specifica della direttiva sulle procedure di appalto, aventi ad oggetto commesse di valore superiore alla soglia

comunitaria, da quella generale dei principi del Trattato CE, evocati nel Trattato stesso e confermati nel quadro della direttiva di attuazione.

Emerge pertanto — con chiarezza — dalla direttiva 04/18/CE che l'aggiudicazione degli appalti negli stati membri gestita dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali e dagli altri organismi di diritto pubblico permane ancorata al rispetto dei principi del Trattato, ed in particolare, ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, della parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza.

Alla materia appena trattata si riconnette — sostanzialmente — la circolare 29 aprile 2004 della Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per le Politiche Comunitarie, la quale fa seguito alla segnalazione al Governo effettuata dagli uffici della Commissione europea — Direzione generale per il mercato interno — dei casi nei quali alcune stazioni appaltanti italiane, nel redigere i bandi di gara per forniture sotto soglia comunitaria, hanno indicato specifiche tecniche in violazione della normativa comunitaria applicabile in materia.

La Presidenza del Consiglio, in tale circostanza, ha preso atto delle argomentazioni giuridiche poste a fondamento dei rilievi avanzati dalla Commissione europea e, allo scopo di prevenire controversie giudiziarie davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee, ha indicato le regole comportamentali alle quali devono attenersi le stazioni appaltanti, alla luce delle norme di diritto comunitario contenute nel trattato CE che, proprio in quanto tali, trovano applicazione in tutto il territorio dell'Unione europea prevalendo sul diritto nazionale e, pertanto, sono da rispettare anche con riferimento a tutti gli appalti pubblici, compresi quelli non disciplinati da specifiche direttive o regolamenti comunitari.

Della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, appena citata, sono da porre in debita evidenza alcune considerazioni le quali, per il loro interesse generale, assumono significato nella presente sede di relazione al Parlamento sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche:

1) la Commissione europea è già più volte intervenuta nei confronti del Governo italiano sottoponendo a vaglio critico il comportamento di alcune stazioni appaltanti che, nel corso di procedure di evidenza pubblica per l'aggiudicazione di appalti di forniture sotto soglia comunitaria, hanno pubblicato avvisi di gara richiedendo beni, oggetto della fornitura, mediante indicazione di marca e modello predeterminato, escludendo così la possibilità di fornire modelli equivalenti di differente marca; in proposito la Commissione ha rilevato la contrarietà con gli articoli 28 e 30 del Trattato CE.

2) I bandi di gara, e la correlata documentazione, per l'aggiudicazione di appalti pubblici sotto la soglia comunitaria, nel regolamentare gli aspetti connessi alle "specifiche tecniche" del bene oggetto di fornitura, dovranno prestare la massima cura nel contenere previsioni coerenti con i principi comunitari, dovendosi considerare, per contro, a tutti gli effetti illegittima ogni indicazione diretta ad individuare marchi, brevetti o tipi, nonchè l'indicazione di un'origine o di una produzione determinata, a meno che (nelle sole ipotesi nelle quali non risulti possibile fornire una descrizione dell'oggetto del contratto mediante specifiche sufficientemente precise e comprensibili da parte di tutti gli interessati) tali indicazioni siano espressamente accompagnate dalla indicazione ulteriore: "o equivalente".

3) Il ripetersi eventuale dei comportamenti censurati da parte delle stazioni appaltanti, da ritenersi illegittimi per violazione alle regole comunitarie, potrebbe comportare una condanna dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 228 del trattato CE, con conseguente applicazione di sanzioni pecuniarie da parte dell'Unione europea; tutto ciò comporterebbe l'obbligo di attivazione da parte del Governo di provvedimenti a carico dei pubblici funzionari che vi hanno dato causa.

#### *2.4 Finanza di progetto.*

La Corte si era soffermata finora - nella annuale relazione sul rendiconto - sul tema valutandolo soltanto in termini generali. In proposito si era evidenziato che non potevano disconoscersi le difficoltà esistenti per la rapida diffusione delle nuove procedure di *project financing*. Infatti, in primo luogo emergeva una incompletezza del quadro normativo delineato nella legge n. 109 del 1994; veniva poi segnalata l'insufficiente diffusione, fra le numerosissime stazioni appaltanti, di quelle risorse e competenze professionali necessarie per la promozione e la gestione di un'operazione di *project financing* (essendo altissimo il numero delle amministrazioni pubbliche potenzialmente "candidate" alla attivazione di operazioni di finanza di progetto).

Conclusivamente, si era già rilevato - in passato - che la finanza di progetto presupponeva il trascorrere di un periodo di tempo adeguato dalla adozione degli strumenti normativi (che sono soltanto la premessa) fino alla percezione di esiti di rilievo sulla composizione e nella entità degli investimenti.

L'anno 2004 sembra segnare invece una svolta assai significativa, soprattutto nell'ambito degli enti territoriali (con realizzazione di opere a carattere locale) e del *project financing* nella edilizia sanitaria.

Il profilo innovativo, di che trattasi, può rivestire pertanto grande importanza nell'ambito dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e dovrebbe, in quanto realtà in forte espansione, essere oggetto di attenta valutazione e rigoroso monitoraggio; allo stato peraltro la Corte non può che fare riferimento a fonti provenienti da centri di studi o ricerche o da osservatori specifici, di recente attivati.

A quest'ultimo riguardo (osservatori) si situano gli elementi informativi (circa 12 miliardi e 700 milioni il valore potenziale tra gare attivate e avvisi di preselezione) riguardanti la presenza nel mercato italiano del cosiddetto partenariato pubblico privato: ciò emerge dai dati relativi all'anno 2004 dell'Osservatorio nazionale sul *Project Financing*, promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Unità tecnica finanza di progetto del CIPE, da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Roma (realizzato da A e T – Ambiente e Territorio, azienda speciale della CCIAA di Roma, in collaborazione con CRESME e Tecnocons).

Al riguardo sembra potersi registrare, in ogni caso, una crescita costante e progressiva del fenomeno: il che denoterebbe un consistente interesse delle amministrazioni pubbliche per superare le difficoltà insite nella carenza di risorse. La dinamica crescente del fenomeno, secondo quanto affermato dal citato Osservatorio, attiene poi sia alle preselezioni che alle gare vere e proprie.

Ulteriori elementi di conoscenza emergono dal documento ("Sintesi del rapporto annuale 2004") predisposto dall'Osservatorio predetto, tutti peraltro confermativi della essenziale presenza degli enti locali nel *project financing*:

1) i dati relativi agli avvisi di ricerca del promotore privato possono costituire un indicatore di qualche significatività per valutare la domanda potenziale esistente: in tal senso una specificità dell'attuale fase di sperimentazione del *project financing* riguarda l'abbondanza di richieste da parte soprattutto dei Comuni; l'87 per cento, infatti, degli avvisi di preselezione riguarda gli enti locali territoriali minori.

2) Oltre la metà degli interventi riguarda le amministrazioni locali fino a 50.000 abitanti: la domanda, inoltre, cresce sensibilmente anche rispetto alla dimensione degli interventi, raggiungendo la metà del valore complessivo. Queste amministrazioni poi hanno raddoppiato la loro quota dal 2003 al 2004, mentre è da evidenziare il ridimensionamento dei capoluoghi di regione e delle città maggiori.

3) Il ricorso al *project financing* coinvolge tutte le dimensioni degli interventi, ma la maggiore concentrazione (74 per cento degli interventi di importo noto) riguarda valori medio-piccoli, al di sotto dei 5 milioni di euro. La fascia intermedia (da 5 a 50 milioni) totalizza 136



avvisi (24 per cento); i valori più alti chiudono l'anno eguagliando il numero totalizzato nel 2003 (13).

In termini generali, e dopo l'elencazione dei predetti elementi informativi desunti peraltro dalla Corte da sedi esterne, è da dire che sussistono non poche difficoltà per un inquadramento sistematico della materia nell'ambito della contrattualistica pubblica. Indubbiamente comunque, oltre alla constatazione che si è in presenza di una realtà in espansione, non può sottacersi che il *project financing* attua procedure innovative che situano gli amministratori pubblici davanti alla necessità di conoscere, ad un tempo, le incertezze che gravano sull'intervento, la elaborazione delle proiezioni del progetto ed — infine — la valutazione della fattibilità dell'investimento pubblico e privato. Segue poi la fase di negoziazione dove si concretizzano le soluzioni per l'attuazione del progetto: qui la parte pubblica si avvale delle facoltà scaturenti dal diritto urbanistico e dal potere concessorio, mentre il privato fonda la sua presenza sul possesso della liquidità finanziaria e sulla capacità manageriale.

Deve, ancora, osservarsi che mentre il *project-financing* si afferma — sicuramente — nell'ambito dei progetti degli enti locali, risulta alquanto problematica l'effettiva partecipazione dei privati nei grandi progetti, partecipazione che — spesso — appare subordinata ad affidamenti desumibili dal contesto delle opere, nonchè dalla rilevanza pubblica delle stesse.

Si è fatto già cenno, in precedenza, a problemi di inadeguatezza insiti nella disciplina della legge quadro. Sussistono peraltro iniziative di integrazione e modifica della legislazione vigente, intese soprattutto a superare la fase che impone di individuare con una gara formale due "sfidanti" del promotore, per poi decidere l'affidamento dell'opera con una procedura competitiva informale: potrebbe — così — darsi luogo ad una sola gara dando la possibilità al promotore di adeguare la propria offerta a quella migliore. Altre ipotesi innovative sono quelle finalizzate ad introdurre il contratto di Ppp (*private-public partnership*), dove il corrispettivo del privato è un canone di disponibilità assicurato dal committente e non il diritto di gestire l'opera e incassare le tariffe degli utenti.

In ogni caso viene ormai auspicata da più parti, attesa la realtà espansiva che caratterizza il *project financing*, l'adozione di un organico intervento legislativo per semplificare le norme, dare un'interpretazione univoca a profili di ambiguità, risolvere le questioni aperte con la UE, rendere più agevoli le procedure, più definitivi i tempi e meno aleatori i compensi.

### **3. L'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo.**

#### *3.1 Nota introduttiva.*

In ordine all'assetto normativo dei lavori pubblici va preliminarmente messo in evidenza, per la stessa complessità della materia, il radicamento su una pluralità di ordinamenti: di diritto internazionale, di diritto comunitario (e per gli appalti si fa rinvio al precedente paragrafo), di diritto interno.

Altra considerazione, in termini di premessa e di profili evolutivi, si riferisce alla introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale da qualificare come nuovo modulo generale dei lavori pubblici: con la conseguenza di dover addivenire a nuove definizioni del principio dell'interesse pubblico generale.

A livello di notazione introduttiva nella materia dell'assetto normativo è ancora da configurare – in forza dei principi sottesi alla legge obiettivo n. 443 del 2001 e al decreto legislativo di attuazione 20 agosto 2002 n. 190 – una possibile minore rilevanza del regime ordinario di generale applicazione, rispetto al quale viene individuato, per tempo limitato e per oggetto definito, un regime speciale con aspetti strettamente funzionali alle caratteristiche di un novero di grandi opere di valore strategico e prioritario per il Paese. Al riguardo va peraltro osservato che la costruzione di un c.d. regime speciale, disciplinato dal legislatore, deve essere esclusivamente collocata nel disegno della celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale.

3.2 La disamina del più recente quadro normativo degli appalti pubblici e dell'attività contrattuale dell'amministrazione prende le mosse dalle due ultime leggi finanziarie.

La legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria 2004) introduce – con l'art. 3, commi 169, 170, 171 e 172 – forti elementi di discontinuità nel tema della centralizzazione degli acquisti, che era stata ritenuto, a partire dalla legge finanziaria per il 2000 (art. 26), fattore importante di contenimento della spesa pubblica di funzionamento. Le stesse disposizioni contenute nella legge (adesione volontaria, criterio della rilevanza nazionale, restringimento tipologico dei beni e servizi da includere nelle gare centralizzate) hanno condotto ad un oggettivo ridimensionamento dell'originaria impostazione, finalizzata a privilegiare un modulo operativo diretto all'innovazione tecnologica e al risparmio della spesa. La materia è stata comunque oggetto di successiva considerazione nel DL n. 168 del 2004, convertito dalla legge n. 191 del 2004.

Quanto al finanziamento degli investimenti, la legge finanziaria 2004, nel suo art. 4, contempla diversificate forme di intervento; e così il Fondo per progetti strategici nel settore informatico riceve 51,5 milioni di euro per il 2004 (65 milioni per ciascuno degli anni 2005 e 2006). Ulteriori provvidenze, aventi sempre natura di sostegno agli investimenti, attengono a: acquisizione ed utilizzo di strumenti informatici e digitali ai giovani che compiono 16 anni nel 2004, progetto “p.c. alle famiglie”, acquisti di supporti informatici per i docenti delle scuole pubbliche di ogni ordine e grado.

Per parte sua la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Legge Finanziaria 2005) con il comma 295, dopo aver richiamato l'applicazione generale del limite incrementale del 2 per cento, dispone che le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base dello stato di previsione dei Ministeri per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria sono ulteriormente ridotte in maniera lineare, assicurando una minore spesa pari a 700 milioni di euro per l'anno 2005 ed una minore spesa annua di 1.300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006.

Inoltre nel comma 192 della stessa legge finanziaria 2005 è previsto che il CNIPA stipuli contratti-quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici con modalità che riducano gli oneri derivanti dallo sviluppo, dalla manutenzione e dalla gestione.

Sono anche previsti altri interventi del CNIPA (commi 194, 195 e 196), ma di essi si farà cenno nel successivo paragrafo n. 6, dedicato ai profili innovativi.

3.3 Il provvedimento normativo di maggior rilievo intervenuto nel più recente periodo, in materia dei lavori pubblici, è costituito dal d.lgs. 10 gennaio 2005, n. 9 (che contiene integrazioni al d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190) relativo all'istituzione del sistema di qualificazione dei contraenti generali delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, a norma della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Con tale provvedimento viene, appunto, istituito il sistema di qualificazione dei contraenti generali: la qualificazione può essere richiesta da imprese singole in forma di società commerciali o cooperative, da consorzi di cooperative di produzione e lavoro, ovvero da consorzi stabili. I contraenti generali sono qualificati per classifiche, riferite all'importo lordo degli affidamenti per i quali possono concorrere; detti contraenti non possono però concorrere ad affidamenti di importo lordo superiore a quello della classifica di iscrizione, attestata secondo le modalità del sistema introdotto.

Di specifico interesse, in questa sede, è la previsione dei requisiti di ordine speciale occorrenti per la qualificazione, che sono: a) adeguata capacità economica e finanziaria; b) adeguata idoneità tecnica ed organizzativa; c) adeguato organico tecnico e dirigenziale.

Sulla disciplina introdotta è, ancora, da ricordare:

1) l'attestazione del possesso dei requisiti dei contraenti generali è rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

2) tutte le informazioni inerenti ai contratti di appalto del contraente generale (e di subappalto degli appaltatori del contraente generale) devono essere comunicate, a cura dello stesso, al soggetto aggiudicatore e da questo all'Osservatorio sui lavori pubblici costituito presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nonché agli osservatori regionali dei lavori pubblici, sul cui territorio insistono le opere.

3.4 Il DL 12 luglio 2004 n. 168, convertito dalla legge 30 luglio 2004 n. 191, introduce ulteriori elementi innovativi in una materia che avrebbe bisogno di un assetto stabile.

Viene infatti disposto che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate con sistema CONSIP, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche impiegando procedure telematiche. Va peraltro tenuto in debita evidenza che la stipulazione di un contratto in violazione della norma ricordata è causa di responsabilità amministrativa e che, ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

Deve ricordarsi, altresì, che i provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle pertinenti funzioni di sorveglianza e di controllo.

3.5 Con il DPCM 11 novembre 2004 n. 325 è stata dettata, con regolamento, la disciplina delle procedure di gara non ancora concluse nel quadro dei principi generali di indirizzo per le gare bandite dalla CONSIP S.p.A..

Qui è utile mettere in debita evidenza taluni principi che devono improntare le gare bandite dalla CONSIP: a) rispetto del principio della parità di trattamento nell'ambito dell'aggiudicazione delle gare; b) garanzia della massima trasparenza delle procedure; c) garanzia della massima e più diffusa pubblicità delle iniziative, utilizzando oltre ai canali di comunicazione tradizionale anche quelli telematici; d) massima pubblicità delle caratteristiche

qualitative e tecniche dei beni e servizi oggetto delle convenzioni; e) indicazione di un termine certo e congruo per la conclusione del procedimento; f) esplicitazione chiara ed esauriente dei criteri di aggiudicazione.

Stante quanto precede, ed in relazione alle procedure per le quali non sono ancora state stipulate le relative convenzioni, la CONSIP compara, per ciascuna procedura, l'iter già seguito con il procedimento e le garanzie di trasparenza e massima partecipazione richieste dalla normativa in vigore, alla luce dei principi enunciati e verifica se e in che misura tali garanzie sono state rispettate.

A seguito di tale verifica, la CONSIP individua successivamente:

- a) le gare che possono essere concluse con la stipula delle relative convenzioni, perché le garanzie di trasparenza e massima partecipazione sono state sufficientemente assicurate;
- b) le gare che devono essere annullate in via di autotutela, perché non sono state rispettate le garanzie di trasparenza e massima partecipazione in sede di bando e di selezione delle offerte;
- c) le gare in cui, non essendo ancora state aperte le buste contenenti le offerte, è possibile riaprire i termini del bando originario, per garantire la massima partecipazione.

3.6 In questa sede di referto sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione assume uno specifico rilievo, per la sua oggettiva portata innovatrice, il d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42, che ha istituito il sistema pubblico di connettività e di rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

Qui sono da porre in luce i contratti quadro previsti nel citato decreto legislativo. Infatti, nel sistema pubblico di connettività il CNIPA a livello nazionale, e le regioni nell'ambito del proprio territorio, per soddisfare esigenze di coordinamento, nonché per garantire la fruizione di elevati livelli di disponibilità dei servizi, stipulano - espletando specifiche procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei contraenti - uno o più contratti quadro con più fornitori.

I fornitori devono provvedere ai servizi di connettività e cooperazione per permettere l'interconnessione e consentire alle infrastrutture condivise di interscambio l'interoperabilità tra tutte le reti delle pubbliche amministrazioni esistenti, favorendo lo sviluppo omogeneo sul territorio nella salvaguardia degli investimenti già effettuati.

I fornitori in questione si impegnano a contrarre con le singole amministrazioni alle condizioni stabilite nei contratti quadro.

3.7 La legge 18 aprile 2005 n. 62 (legge comunitaria 2004) è contraddistinta, per la sua stessa natura, da grande rilevanza nella materia dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Qui viene ricordata, preliminarmente, la disciplina introdotta per il rinnovo dei contratti per le forniture di beni e servizi. A tale proposito è da porre in luce che i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge comunitaria 2004, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica e a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi; il bando di gara deve comunque essere pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della richiamata legge.

Di ben maggiore rilievo è, poi, la delega al Governo ad adottare provvedimenti per definire un quadro normativo finalizzato al recepimento della Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, già ampiamente ricordata nel precedente paragrafo 2 ("Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche").

Detta direttiva attiene al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

I principi e criteri direttivi da rispettare nei provvedimenti delegati così si sintetizzano:

a) compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate, coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea;

b) semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici;

c) conferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, di compiti di vigilanza nei settori interessati. In proposito l'Autorità, che è caratterizzata da indipendenza funzionale ed autonomia organizzativa, si dota - nei modi previsti dal proprio ordinamento - di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione.

3.8 A conclusione della rassegna sull'assetto normativo intervenuto nel più recente periodo, si devono richiamare le iniziative in atto per attuare una rinnovata costruzione di disposizioni legislative o regolamentari.

Peraltro la materia, radicata su un complesso di norme amplissimo (la c.d. “legge Merloni”) – frutto di una lunga elaborazione ed andato a regime soltanto dal 1 gennaio 2001 – è stata fortemente incisa dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (“legge obiettivo”) per la realizzazione delle grandi opere pubbliche di interesse strategico. Così pure l’ampia delega ivi conferita al Governo per poter derogare alle disposizioni della “legge Merloni” che non fossero di immediata applicazione delle direttive comunitarie ha comportato un notevole processo di mutazione di assunti contenuti nella legge-quadro, sancito – in termini generali – dalla legge n. 166 del 2002 (art. 7) e completato per le opere strategiche dal decreto legislativo n. 190 del 2002.

Tutto ciò non rende davvero agevole l’introduzione, in tempi ravvicinati, di “novelle” significative. Peraltro, come già ricordato, vanno emergendo soggetti sostanzialmente nuovi nel panorama delle opere pubbliche, come il promotore, il *general contractor*, il concessionario in veste rinnovata.

Può essere anche utile un momento riflessivo per rimeditare sulla visione fin troppo fluida che ha fatto seguito alla legge obiettivo: si sono infatti concatenati, in progressione, il decreto legislativo attuativo, la conseguente disciplina del *general contractor*, le riforme alla legge Merloni apportate attraverso la legge n. 166 del 2002, le iniziative di riforma dei regolamenti relativi alla legge quadro.

Il quadro suscettibile di rivisitazione normativa, peraltro non immediata, è fondamentalmente inciso anche dalla nuova direttiva europea n. 18/2004/CE, ricordata in altra parte della relazione. Qui si vuole richiamare, soprattutto, la nuova procedura del “dialogo competitivo” che è una delle principali novità introdotte dalla direttiva. In ogni caso il recepimento della nuova direttiva, all’interno di un testo unico sugli appalti, renderà possibile un definitivo processo di revisione e di consolidamento della normativa di settore. Per altro verso anche il regolamento generale n. 554 del 1999 e quello relativo al sistema di qualificazione, il n. 34 del 2000, dovranno essere soggetti ad adeguamenti.

Proprio al regolamento generale della legge-quadro n. 554, appena citato, fa riferimento lo strumento più avanzato di innovazione normativa, e cioè quello relativo alla verifica dei progetti, predisposto da apposita commissione ministeriale. Al riguardo è da osservare che in questa fase, in cui si afferma la esigenza di dar vita ad un processo di ricostruzione organica del sistema infrastrutturale del Paese, è utile porre in luce le aree tematiche di maggior rilievo e cioè: la qualità della progettazione; la responsabilità del progettista; il rapporto del progettista con gli organi istituzionali locali e centrali; il ruolo dei soggetti e degli organismi preposti alla approvazione dei progetti.

Il nuovo testo dello schema di regolamento sulla verifica dei progetti specifica che la verifica, ai sensi dell'articolo 16, comma 6, e dell'articolo 30, comma 6, della legge quadro, è finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta e la sua conformità alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, tecniche e normative contenute nello studio di fattibilità, ovvero nel documento preliminare alla progettazione, e tende all'obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta.

Cruciale rimane, nella verifica in questione, la qualità della progettazione che – nel testo proposto – contiene specifici riferimenti: a) alla completezza della progettazione; b) alla minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso; c) ai presupposti per la qualità dell'opera nel tempo; d) alla congruità del quadro economico in tutti i suoi aspetti; e) all'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta; f) alla possibilità effettiva di ultimazione dell'opera entro i termini previsti.

#### **4. Linee desumibili dalla programmazione economico-finanziaria.**

4.1 In sede di precedente relazione, con specifico riferimento ad una impostazione sottesa al DPEF 2004-2007, la Corte aveva rilevato che gran parte dei risparmi attesi era stata correlata alla prosecuzione ed intensificazione degli interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Su tale tipologia di interventi peraltro veniva criticamente posta in luce la difficoltà di un affidabile accertamento dei reali esiti conseguiti a livello delle amministrazioni pubbliche (e non del solo Stato), mettendo in guardia dal rischio di una disciplina più attenta a controllare i prezzi unitari degli acquisti che le quantità e osservando – da ultimo – come già il consolidamento dei risultati conseguiti avrebbe costituito, di per sé, un obiettivo assai perspicuo.

Era anche sottolineato nella stessa relazione al Parlamento, ed i rilievi conservano tuttora una permanente attualità, che i dati relativi ai risparmi diretti, anche da correlare alle acquisizioni effettuate dalle amministrazioni tramite le convenzioni MEF CONSIP, si situavano in un contesto inadeguato del sistema di rilevazione e di base informativa relativa alla situazione degli esercizi pregressi, nonché - più in generale - dell'impianto della contabilità analitica nell'ambito della A.P.. Tutto ciò utilizzando meccanismi di stima e scontando, fra l'altro, l'invarianza delle quantità di beni e servizi acquistati: in tale quadro era carente perciò un raccordo adeguato tra tipologia di spesa delle convenzioni e la classificazione ufficiale di bilancio, nonché fra il progetto di gestione della domanda e la quantificazione degli stanziamenti.



Il recente DPEF per gli anni 2005-2008 (deliberato dal Consiglio dei Ministri il 29 luglio 2004) ai fini della riduzione del deficit per l'anno 2004 incentra prevalentemente gli interventi sul versante della spesa prevedendo, oltre ad una razionalizzazione del piano degli incentivi e dei trasferimenti alle imprese private e pubbliche, il potenziamento dell'attività di centralizzazione degli acquisti da parte della CONSIP e il controllo stringente della spesa dell'amministrazione centrale, attraverso una contrazione delle autorizzazioni di competenza dei singoli ministeri, mentre per gli enti territoriali, in presenza di criticità manifestate sul fronte della spesa conseguenti ai miglioramenti contrattuali del biennio 2002-2003, viene previsto, ai fini del rispetto del patto di stabilità, un contenimento delle spese per consumi intermedi cui sono vincolati gli enti inadempienti.

In relazione a tale impostazione programmatica di fondo la Corte (in sede di audizione sul citato DPEF, svoltasi il 2 agosto 2004) non ha mancato di osservare che l'esperienza tratta dall'impiego dello strumento di contenimento delle spese per consumi intermedi dei ministeri dà contezza che i risparmi conseguibili nell'anno di riferimento si traducono in un recupero di più elevati livelli di spesa nell'anno successivo, con ulteriore conferma della difficoltà di controllare l'evoluzione degli acquisti di beni e servizi con tale strumento. Inoltre anche i benefici ottenibili in tale comparto attraverso il potenziamento dell'area di intervento della CONSIP, in controtendenza con quanto disposto in precedenza, potrebbero risultare di scarso rilievo, almeno nell'immediato: il nuovo impulso dato alle convenzioni, pur sostenuto dal contestuale potenziamento dei controlli e delle relative conseguenze per le operazioni in deroga, è condizionato infatti dalla continua rimodulazione dei provvedimenti che, negli ultimi anni, hanno interessato la CONSIP.

In termini generali, è stata posta in evidenza una obiettiva difficoltà a conseguire risparmi permanenti con gli adottati interventi di natura diversificata (riduzioni di stanziamenti, stipula di convenzioni, razionalizzazione degli acquisti, decreto taglia spese, DL n. 168 del 2004 convertito nella legge n. 191 del 2004) a causa della insufficiente selettività delle misure di contenimento, che quindi hanno finito per incidere negativamente sul funzionamento delle strutture, senza pervenire alla auspicata soppressione permanente di spese non necessarie.

4.2 La materia delle linee desumibili dalla programmazione finanziaria deve far capo, inoltre, alla Relazione previsionale e programmatica per il 2005 (presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze il 29 settembre 2004) e oggetto di aggiornamento in data 29 aprile 2005.

Nella prima stesura si era rilevato che “per le spese discrezionali, essenzialmente consumi intermedi e investimenti fissi lordi, la conseguente riduzione delle dotazioni avverrà in maniera

lineare per ciascuna amministrazione, salva la possibilità di dislocazione diversificata dell'incremento 2 per cento rispetto al 2004, su segnalazione delle amministrazioni interessate”.

In sede di aggiornamento, dopo la constatazione che la dinamica della spesa corrente primaria è risultata in decelerazione rispetto all'anno precedente con un incremento del 3,5 per cento contro il 5,8 del 2003, viene affermato che “all'interno del comparto i consumi intermedi hanno registrato una diminuzione dello 0,3 per cento, a fronte di un aumento del 5,6 per cento nel 2003, grazie anche alle misure di contenimento adottate nella seconda metà del 2004”.

## **5. Notazioni di ordine finanziario, contabile e gestionale.**

### *5.1 Considerazioni in ambito di principi e assetti contabili.*

Gli elementi complessivi di maggior rilievo della gestione in termini di riferimento ai dati del rendiconto generale dello Stato possono essere preceduti utilmente da taluni cenni su profili riguardanti, in modo specifico, il comparto della spesa per attività contrattuale.

5.1.1 Un profilo di interesse si desume dalla circolare del Ministero dell'economia e delle Finanze n. 5 dell'11 febbraio 2005, riguardante i riflessi sulla gestione del bilancio dello Stato di talune disposizioni volte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; al riguardo la circolare richiama il comma 8 dell'articolo unico della Legge Finanziaria 2005 che dispone l'applicazione del “tetto” all'incremento delle spese aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Tra le spese assoggettate a tale regola risultano essere quelle allocate nella categoria economica “consumi intermedi” (cat. 2). In proposito viene stabilito che per il rispetto della regola dell'incremento massimo del 2 per cento della spesa nel corso della gestione, per la categoria di spesa interessata, le amministrazioni potranno porre in essere variazioni compensative tra unità previsionali di base rientranti nello stesso titolo (correnti o in conto capitale), ai sensi dell'art. 18, comma 20, della legge di bilancio 2005, a condizione di non alterare l'effetto della spesa sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Con particolare riguardo poi ai consumi intermedi (cat. 2) saranno consentite, conseguentemente, soltanto variazioni compensative che comportino invarianza ovvero riduzioni delle relative dotazioni di bilancio in termini di competenza.

Sul rigoroso rispetto di tale regola, qualificata come indispensabile per il più efficace perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, viene richiamata la particolare attenzione degli uffici centrali del bilancio, ai quali è demandata, mediante l'inserimento nel sistema

informativo integrato Ragioneria generale dello Stato-Corte dei conti, la validazione formale e sostanziale delle richieste variazioni di bilancio.

5.1.2 L'introduzione del sistema di classificazione di bilancio adottato in base alla legge n. 94 del 1997, e l'uniformazione dell'Italia ai criteri stabiliti dal sistema europeo dei conti economici (SEC'95), ha comportato classificazioni che hanno avuto non indifferenti riflessi sulla elaborazione dei dati da riferire, in generale, alla complessiva attività contrattuale delle amministrazioni statali.

Infatti i dati abitualmente desunti, prima dell'anno 2000, dalle tradizionali ex categorie X e XI (relative – rispettivamente – ai “beni ed opere immobiliari a carico dello Stato” e a “beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato”) sono stati – in seguito – convenzionalmente ricompresi nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisti di beni e servizi) è stata identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Con dose di attendibile fondamento può configurarsi una notevole – seppur non sostanziale – corrispondenza tra la voce “consumi intermedi”, pur contraddistinta da notevole genericità, e le risorse finanziarie destinate all'acquisto di beni e servizi. Sicuramente problematica si rivela – invece - la nuova delimitazione della spesa in conto capitale: peraltro la non perspicua formulazione della attuale categoria XXI (testualmente denominata “investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni”) trova una eco di sostanziale indeterminatezza nella ex categoria X (riferentesi a beni ed opere immobiliari a carico dello Stato).

In considerazione di quanto precede la Corte ritiene utile introdurre alcuni ritocchi per pervenire ad una riclassificazione che riconnetta – con immediatezza e trasparenza assoluta – i dati contabili all'attività contrattuale; a tal fine appare decisivo un ulteriore, fattivo, impegno della Ragioneria Generale dello Stato, particolarmente sensibile ad ogni tematica di chiarezza degli elementi costitutivi del bilancio. In questa sede va pertanto data avvertenza che i dati qui elaborati devono essere considerati con qualche cautela, pur riconoscendo una loro oggettiva utilità per segnalare fenomeni di carattere generale, e soprattutto, linee di tendenza.

5.1.3 Ad avviso della Corte è opportuno sviluppare specifiche notazioni in relazione all'attività contrattuale riguardante l'informatica e alle connesse rilevazioni della spesa a ciò destinata nel bilancio dello Stato.

La classificazione economica della spesa presentava – infatti - una problematica identificazione delle relative risorse finanziarie, rappresentate in parte corrente e in parte

capitale secondo criteri distintivi con margini di imprecisione. In particolare è da dire, con riferimento alla spesa corrente, che l'acquisto e la manutenzione ordinaria di software e hardware sono indicati come quarti livelli all'interno della categoria II "Consumi intermedi". La relativa disaggregazione è stata oggetto di iniziale recepimento nel sistema informativo integrato RGS-Cdc: così le spese correnti per l'informatica risultano ora disaggregate tra le risorse destinate all'acquisto di servizi per noleggi, locazioni e leasing operativo, nonché alla manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili, mezzi di trasporto e altro. Gli investimenti fissi lordi in conto capitale per acquisto di software e hardware sono, per parte loro, puntualmente considerati.

In materia di informatica è da segnalare, altresì, che — accanto alle due ricordate categorie e cioè la II (consumi intermedi) e la XXI (investimenti lordi e acquisti di terreni) risulta per una quota residuale coinvolta la IV categoria (trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche), mentre alcuni oneri si riferiscono alle categorie XXIII e XXIV, relative ai contributi agli investimenti a famiglie e a istituti sociali privati, nonché ad altri trasferimenti in conto capitale.

5.1.4 Una valutazione sistematica di dati ed elementi di informazione, a vario titolo desumibili dal rendiconto generale dello Stato e dal consuntivo in termini di contabilità nazionale, fa emergere la consapevolezza di incertezze e discrasie che tuttora permangono per ricavare un quadro di riferimento, sufficientemente attendibile, finalizzato alla comprensione di essenziali valori e parametri nell'ambito degli investimenti pubblici (od anche nell'area più ristretta degli impieghi movimentati con l'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche).

Le disomogeneità esistenti tra i dati del rendiconto dello Stato e quelli di contabilità nazionale sono da riconnettere a molteplici fattori. In proposito, comunque, possono evidenziarsi due aspetti di agevole individuazione:

1) la essenziale rilevanza che dispiega la ricomprensione e l'elaborazione dei dati a seconda della identità istituzionale e della dislocazione territoriale delle amministrazioni pubbliche (con netta distinzione tra Stato, regioni, enti del sistema delle autonomie, enti istituzionali ed enti di previdenza);

2) la sussistenza di cause di incertezza definitoria nel sistema del SEC'95, che per le spese in conto capitale dello Stato annovera la categoria XXI (investimenti fissi lordi e acquisto terreni), la quale non si rileva adeguata, per la sua atipica conformazione strutturale, a dare dimostrazione delle grandezze e dei flussi scaturenti dai grandi contratti delle amministrazioni pubbliche.

### *5.2 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.*

Si segnala, in via preliminare, che elementi significativi - in ordine ai “Consumi intermedi dello Stato” – si rinvencono, per l’anno 2004, in un allegato alla parte generale della presente relazione contenente una analisi speciale della Corte sugli interventi di contenimento della spesa.

Ciò premesso, sono qui inserite in prosieguo di trattazione – e con provenienza esclusiva dal rendiconto generale dello Stato - tre tabelle; la tabella A illustra, congiuntamente, i dati delle categorie II e XXI in termini di impegni. Le tabelle B e C considerano i pagamenti, separatamente, per le spese di titolo I e di titolo II, ponendo come dato di partenza quello della massa spendibile.

Le tre tabelle fanno riferimento agli anni 2002, 2003, 2004; questo triennio infatti – pur con i limiti e le segnalazioni di cautela più avanti posti in luce – consente una rilevazione omogenea dopo le innovazioni arretrate dalla classificazione introdotta dal SEC’95.

#### *5.2.1 Gli impegni.*

Dai dati di consuntivo<sup>1</sup> del 2004 – come evidenziati dalla tabella A – risulta che le risorse impegnate dallo Stato per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni (rispettivamente cat. II e cat. XXI) sono ammontate complessivamente a 19.427.741.882 euro, di cui 5.658.837.971 hanno riguardato le spese in c/capitale, le quali sono pari al 29,1 per cento: questo valore percentuale denota un profilo appena lievemente recessivo rispetto all’esercizio 2003, nel quale la percentuale della spesa di investimento nel confronto con quella complessiva delle due categorie considerate aveva spuntato il 29,6 per cento; detto profilo non sembra peraltro influenzato da effetti sulla spesa corrente da riconnettere a misure restrittive di contenimento. Il 2004, nel raffronto con l’esercizio precedente, denota gli impegni complessivi in diminuzione pari allo 0,1 per cento.

Meritevoli di autonoma considerazione sono due circostanze: nel 2004 la categoria II registra un leggerissimo incremento al confronto con l’esercizio precedente, pari a 0,6 per cento, mentre la categoria XXI rivela una modesta flessione pari al -1,5 per cento: per quest’ultima categoria nel 2003 vi era stato invece un aumento del 5,4 per cento. Quanto ai consumi intermedi, il dato pressoché irrilevante dello 0,6 per cento in aumento del 2004 deve correlarsi al dato del 2002, che aveva fatto registrare una flessione del 23 per cento; pertanto la disamina comparata delle risultanze di più esercizi rende edotti della complessità di valutare,

---

<sup>1</sup> I dati esposti nelle pagine che seguono sono comprensivi dei residui di stanziamento. Maggiori dettagli si rinvencono nella parte generale (Capitolo “Il bilancio dello Stato: risultati del 2004”).

compiutamente, la validità delle misure di contenimento della spesa, soprattutto se concentrata su ambiti (l'acquisizione di beni e servizi) destinati a riconquistare, fisiologicamente, un livello espansivo dopo un arresto imposto.

In ordine alla categoria II è da dire, poi, che non è agevole apprezzare elementi scaturenti dal sistema di razionalizzazione delle acquisizioni dei beni e servizi (con conseguente raggiungimento di risparmi o di c.d. "economie di scala" e connessi riflessi sull'andamento degli impegni sulla stessa categoria II): in ogni caso questo profilo - che dovrebbe anche riconnettersi al "modulo centralizzato" degli acquisti - non può avere la sua adeguata conferma se non in un arco temporale maggiore del singolo esercizio, arco nel quale possono consolidarsi dati e valori finanziari in emersione, finora peraltro non adeguatamente percepibili. Tutto ciò, ovviamente, con specifico riferimento alle sole risultanze del rendiconto generale dello Stato, mentre per altri elementi si fa rinvio al successivo paragrafo.

Prendendo in considerazione gli impegni totali (in tabella A "spese finali") del 2004 i consumi intermedi (categoria II) incidono sugli stessi per il 3,1 per cento mentre la categoria XXI si ripercuote per l'1,3 per cento; nello scorso esercizio l'incidenza era stata del 3 per cento per la categoria II ed era rimasta invariata per la categoria XXI (1,3 per cento).

Per concludere le osservazioni in termini d'impegni va detto che l'importo dell'esercizio 2004 (19.427.741.882) recupera sulle spese finali in percentuale (4,3 per cento) sul dato del 2002 (3,7 per cento), mentre la stessa percentuale rimane invariata tra il 2004 e il 2003; in ogni caso essa non si allinea al dato fatto segnare nel 2000 (ove le spese connesse "lato sensu" alle attività contrattuali sulle spese finali avevano inciso per il 5 per cento). La Corte ritiene comunque di osservare che il predetto dato in percentuale del 2004 possa assumere un suo proprio significato nell'ambito di una linea di tendenza di sostanziale stazionarietà negli ultimi due esercizi della complessiva spesa.

Tabella A

## SPESE CONTRATTUALI - IMPEGNI

	(A)	(B)	(C)	(valori assoluti in euro)	
ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II)	CAT.II CONSUMI INTERMEDI	CAT. XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	TOTALE PARZIALE (B+C)	per cento (B+C) SU (A)
2002	436.744.488.203	10.776.390.434	5.451.514.216	16.227.904.650	3,7
2003	451.628.667.383	13.693.073.025	5.746.902.132	19.439.975.157	4,3
2004	447.924.587.587	13.768.903.911	5.658.837.971	19.427.741.882	4,3

Ulteriori elementi di giudizio sulla spesa per consumi intermedi, stavolta considerando gli impegni effettivi e non quelli lordi del consuntivo, possono essere tratti dai valori percentuali intercorrenti nelle previsioni definitive di competenza e negli stessi impegni effettivi nel quadriennio 2001-2004: tra il 2002 e il 2001 si registra un decremento del -8,1 per cento per le previsioni e una forte flessione del -23 per cento per gli impegni; negli anni 2003-2002 le previsioni aumentano del 7,8 per cento e gli impegni si incrementano del ben 27,2 per cento. Da ultimo tra il 2004 e il 2003 i valori sono i seguenti: -0,6 per cento per le previsioni e incremento modesto dello 0,8 per cento per gli impegni.

#### 5.2.2 I pagamenti e i residui.

Il rapporto instauratosi nella categoria II (tabella B) in termini di pagamenti sulla massa spendibile nel 2002 (51,8 per cento), che si era ridimensionato rispetto agli esercizi precedenti, viene recuperato nel 2004 (62,6 per cento), dando luogo a minori economie (4,2 per cento) sulla stessa massa spendibile (economie aventi notevole rilievo nel 2002, pari a 3.145.149.864 euro, a fronte di quelle del 2004 che si assestano su 900.071.307 euro).

Tabella B

#### TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA II (Consumi intermedi)

*(valori assoluti in euro)*

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2002	22.795.823.726	11.816.260.101	7.834.413.762	3.145.149.864
2003	22.000.525.456	13.748.562.539	7.306.444.951	945.517.966
2004	21.316.783.228	13.342.276.418	7.074.435.503	900.071.307

Anche per le spese in conto capitale (e cioè gli investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni di cui alla cat. XXI, illustrati nella tabella C), i pagamenti nel raffronto con la massa spendibile denotano nel 2004 un recupero (38,1 per cento); il rapporto era del 32 per cento nel 2002 (33,4 per cento nel 2001 e 28,3 per cento nel 2000) e quindi rivela una graduale crescita.

Tabella C

**TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI - (Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni)***(valori assoluti in euro)*

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp. + res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp. + res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2002	15.545.069.286	4.980.304.104	9.805.772.494	758.992.688
2003	15.573.834.568	5.819.898.417	9.341.390.467	412.545.684
2004	14.924.521.891	5.687.989.323	8.938.461.839	298.070.728

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato

Il comparto del conto capitale fa comunque registrare un andamento alquanto stazionario e quasi moderatamente recessivo: la massa spendibile per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni nel 2004 diminuisce del 4,2 per cento rispetto al 2003. Quanto al raffronto dei residui totali sulla massa spendibile (68,5 per cento nel 2000; 63,1 per cento nel 2001; 63,1 per cento nel 2002; 60 per cento nel 2003 e 59,9 nel 2004) emerge una lentezza nelle fasi procedurali della spesa che può essere oggetto di autonoma valutazione critica proprio perché il dato del 2004 non denota ancora significative velocizzazioni dello smaltimento.

## 5.2.3 Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.

Elementi utili possono trarsi da alcuni indicatori finanziari costruiti sia per la categoria II (consumi intermedi) che per la categoria XXI (investimenti fissi lordi) di conto capitale (avente, peraltro, significatività non univoca, come già ricordato in questa sede).

Nel raffronto tra inizio e fine esercizio gli indici di incremento o decremento dei residui denotano -2,3 per cento per la categoria II e -3,7 per cento per la XXI.

Il rapporto tra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza è più elevato per la categoria II (97,6 per cento contro l'83,6 per cento dell'altra categoria). Valori pressoché omologhi derivano dal raffronto tra impegni totali e massa impegnabile: 97,6 per cento per la categoria II e 83,2 per cento per la XXI.

Il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa dà, invece, contezza di una più sensibile divaricazione tra le due categorie: 89,8 per cento per la II e 73 per cento per la XXI.

Più interessante si rivela il raffronto tra pagamenti totali e massa spendibile nel quale la distanza tra le due categorie diventa assai rilevante: 62,6 per cento per la categoria II e 38,1 per cento per la XXI, con conseguente conferma della sostanziale vischiosità della spesa in conto capitale.



La velocità dello smaltimento dei residui è data dal rapporto tra i pagamenti sui residui e l'ammontare dei residui iniziali: anche qui si registra una netta differenziazione tra le due categorie: il rapporto è del 57,5 per cento per la categoria II e del 33,7 per cento per la XXI, avvalorando ancora la lentezza procedimentale che connota, tradizionalmente, la gestione del comparto di spesa in conto capitale.

Da ultimo, è possibile enucleare l'incidenza dei residui di stanziamento, raffrontando il totale dei residui di lettera F con la massa impegnabile: i due valori si divaricano nettamente con percentuale fisiologica in ragione della natura di parte corrente e di quella in conto capitale: 0,2 per cento per la categoria II e 15,3 per cento per la categoria XXI.

## 6. Profili innovativi.

*6.1 La centralizzazione degli acquisti in relazione ai risparmi di spesa e al livello tecnologico dei prodotti.*

6.1.1 Va osservato, in via preliminare, che originariamente l'operazione "centralizzazione" era stata progettata, avviata ed implementata allo scopo di utilizzare i margini di manovrabilità della parte discrezionale della spesa, che nel bilancio dello Stato – come più volte ricordato – è sostanzialmente rappresentata, in parte corrente, dalla categoria II "consumi intermedi" e, in misura più ridotta, in parte capitale dalla categoria XXI ("investimenti fissi lordi e acquisti di terreni").

Ragioni di natura istituzionale ed economica, nonché – anche se in misura meno decisiva – condizionamenti dell'apparato burocratico hanno inciso notevolmente sul consolidamento di un modello, che peraltro appare rivitalizzato nel più recente periodo; di tale modello è però necessario sottolineare in questa sede – soprattutto – gli aspetti connessi ad un migliore, auspicabile, livello tecnologico dei prodotti.

In ogni caso una valutazione complessiva del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, non può non tener conto di un "valore aggiunto" desumibile dalla semplificazione dei processi di acquisto delle amministrazioni-utenti, in termini di riduzione dei tempi di acquisto e dei relativi oneri di gestione delle gare. La stipula di una convenzione quadro, infatti, oltre all'eventuale conseguimento di prezzi competitivi (ma nel rispetto – non sempre agevole – di adeguati standard qualitativi), ottenuti tramite procedure ad evidenza pubblica, può evitare alle amministrazioni appesantimenti amministrativi e finanziari.

Va ancora posto in luce, in questa sede di considerazioni di fondo, che i risparmi sottesi al sistema della centralizzazione degli acquisti fanno riferimento alla riduzione dei costi unitari; tale riduzione avviene attraverso l'aggregazione della domanda e l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica (qualificate dal rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e dalla più ampia partecipazione delle imprese) e consente di fare una valutazione della componente di risparmio "diretta" determinata dagli acquisti propriamente effettuati tramite il sistema delle convenzioni e una valutazione della componente di risparmio "indiretta", generata dal cosiddetto "effetto *benchmark*" (applicazione dei parametri di qualità/prezzo per quelle procedure di acquisto espletate in maniera autonoma dalle amministrazioni).

Da ultimo, va posto in luce che nel meno recente periodo sono emersi rilievi in ordine alla eccessiva parametrizzazione delle gare sui prezzi unitari. Il profilo della qualità è rimasto indebolito, peraltro, dalla carenza di adeguati controlli, da parte delle singole amministrazioni,

sul rispetto delle clausole contrattuali e degli stessi standard tecnici e di prestazioni definiti dalle convenzioni.

6.1.2 Complesse situazioni di stallo normativo ed ordinamentale, nonchè l’emanazione per le procedure non ancora concluse del DPCM n. 325 soltanto in data 11 novembre 2004 (con pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 25 gennaio 2005), hanno avuto ripercussioni sui risultati conseguiti nel 2004. Pertanto il sistema delle convenzioni ha fatto registrare una significativa contrazione del volume della spesa affrontata sia per effetto della mancata aggiudicazione di nuove iniziative, sia per il mancato rinnovo di convenzioni scadute o per le quali è stato eroso il massimale disponibile. La contrazione del volume della “spesa affrontata” si è conseguentemente riflessa, in misura proporzionale, sul valore complessivo del “risparmio potenziale” e sul volume del “transato” (e cioè del valore complessivo degli ordini effettuati da ciascuna amministrazione)<sup>2</sup>.

Secondo dati forniti da CONSIP la spesa affrontata in termini di milioni di euro passa da 4.280 nel 2001 a 8.473 nel 2002, registra il picco nel 2003 (15.036) e si attesta a 5.651 nel 2004 (con uno scostamento del valore consuntivo 2004 verso il “valore obiettivo” dello stesso 2004 del -55 per cento). In particolare va posta in luce la riduzione del valore di spesa affrontata, pari a circa 5,6 miliardi di euro, rispetto al valore obiettivo originariamente previsto al 31 dicembre 2004 pari a 12,5 miliardi di euro. Conseguentemente anche il “risparmio potenziale” ha registrato una flessione rispetto al valore obiettivo al 31/12/2004, passando da 2.058 a 948 milioni di euro, seppur presentando una riduzione complessiva media dei prezzi unitari di beni e servizi pari a circa il 17 per cento. I valori di consuntivo del “risparmio potenziale” avevano registrato, invece, un continuo trend di crescita nel triennio precedente: 1.390 milioni di euro nel 2001, 2.308 nel 2002 e 3.196 nel 2003.

---

<sup>2</sup> In ordine alle principali grandezze evocate (spesa affrontata, risparmio potenziale e “transato”) è indispensabile riprodurre, testualmente, definizioni e chiarimenti elaborati da CONSIP:

- a) Per la spesa affrontata di una categoria merceologica si intende la spesa annua delle amministrazioni riconducibile ad un insieme omogeneo di beni e servizi, oggetto di una o più convenzioni, con diversa modalità e tempistiche di gara. La capacità di aumentare la spesa affrontata si basa sull’avvio di nuove iniziative di risparmio per ulteriori categorie merceologiche.
- b) Il risparmio potenziale ottenibile con l’attivazione di una convenzione è calcolato applicando la percentuale di riduzione dei costi unitari, ottenuta a valle della procedura di gara, al relativo valore di spesa affrontata. Il risparmio potenziale complessivo considera pertanto l’effetto “benchmark” per le PP.AA. che hanno la facoltà di aderire alle convenzioni o che devono utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l’acquisto di beni e servizi comparabili.
- c) Il transato fa riferimento al costo dei beni ordinati, al valore dell’ordine per le convenzioni che prevedono il noleggio/leasing, al valore del traffico in convenzione (per esempio per la telefonia fissa), al valore dei progetti definitivi o in attesa della formalizzazione degli ordinativi preliminari (per esempio per la convenzione centrali telefoniche).

Il “transato” registra, per parte sua, i seguenti dati: 294 milioni di euro nel 2001, 1.004 nel 2002, 1.959 nel 2003 e 932 nel 2004.

In ordine alla diffusione del programma è da constatare – sulla base di elementi forniti da CONSIP - un livello di penetrazione verso le amministrazioni che ha raggiunto oltre 44.500 punti ordinanti registrati su un potenziale di 45.107 (valori cumulati dall’inizio del programma). Con riferimento all’utilizzo del sistema, nonostante la diminuzione della gamma di beni e servizi disponibili, si è assistito ad un incremento degli ordinativi emessi, sebbene si sia verificata una diminuzione del trend di crescita, a seguito di un contesto di non obbligatorietà e soprattutto di bassa disponibilità dell’offerta specifica.

Per quanto riguarda, poi, la concreta partecipazione delle amministrazioni al programma, in termini di volume degli ordinativi effettuati tramite il sistema, il transato del 2004 ha raggiunto – come già detto – 932 milioni di euro, con una notevole diminuzione rispetto al 2003, riconducibile principalmente ad un set ridotto di beni e servizi disponibili. La distribuzione percentuale del “transato” per comparto pone in evidenza i seguenti dati: Stato 57 per cento, Università 5 per cento, sanità 14 per cento, enti locali 24 per cento.

6.1.3 Nell’anno 2004, particolare rilievo ha avuto la diffusione del mercato elettronico per la pubblica amministrazione, dopo la fase di avvio sperimentale iniziata nel 2002 e terminata nel 2003. In proposito è da precisare che il mercato elettronico della pubblica amministrazione è un mercato virtuale disponibile attraverso la rete telematica, dove i compratori, scegliendo tra prodotti simili offerti da una pluralità di venditori, acquistano quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

E’ da sottolineare, altresì, che nel mercato elettronico, utilizzabile solo per acquisti inferiori alla soglia comunitaria, le amministrazioni possono accedere ai cataloghi on line ed operare le opportune azioni comparative sia per effettuare ordini di acquisto diretti, sia per negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso specifiche richieste di offerta. I fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti e servizi, coerentemente a delle specifiche descritte all’interno di appositi bandi di abilitazione, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

La realizzazione e il diffuso utilizzo del mercato elettronico costituiscono alcuni degli obiettivi fondamentali del programma CONSIP anche al fine di dotare le amministrazioni di uno strumento complementare rispetto al sistema delle convenzioni; detto mercato – infatti – è stato concepito e realizzato:

- per acquisti di modesta entità e ricorrenti da parte delle amministrazioni;

- per acquisti che presentano una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali;
- per acquisti in una visione di multi-prodotto facenti capo a molteplicità di fornitori.

Va ancora segnalato che al 31 dicembre 2004 sono stati pubblicati sul mercato elettronico complessivamente 113.207 articoli relativamente a 15 categorie merceologiche, di cui 7 affrontate nel 2003 e le restanti 8 nel 2004.

Nel corso dell'anno 2004, inoltre, sono stati abilitati al sistema complessivamente 324 fornitori, con partecipazione di piccole e medie imprese locali distribuite sul territorio nazionale. Secondo dati forniti da CONSIP un apposito piano di comunicazione ha reso possibile la registrazione di 2.231 amministrazioni (di cui 604 hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura), che hanno generato nel 2004 complessivamente 3.117 ordinativi, corrispondenti ad una "spesa cumulata" di oltre 7,9 milioni di euro.

6.1.4 Le considerazioni conclusive sulla centralizzazione acquisti, e la conseguente operatività di CONSIP, possono coagularsi su quattro tematiche: la espansione del mercato elettronico, da qualificare come realtà in crescita, le attività di consulenza, le iniziative di monitoraggio, le esperienze in ordine al "*global service*".

Sul primo aspetto va soltanto sottolineata, con debita evidenza, l'importanza di ricomprendere nel mercato elettronico sia gli acquisti di modesta entità (ad esempio tutte le variegate componenti dei "generi di cancelleria") che gli acquisti con domanda e offerta sensibilmente frammentate, riscontrabili soprattutto nei mercati locali in contesti territoriali non uniformi.

Le attività di consulenza, o più genericamente di supporto per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, hanno dato luogo a numerosi accordi per promuovere, sul territorio, gli strumenti e le competenze resi disponibili nell'ambito del programma di razionalizzazione della spesa.

L'avvio di iniziative specifiche - in un contesto caratterizzato da notevoli criticità - ha richiesto l'analisi e l'individuazione dei fabbisogni delle amministrazioni coinvolte, mediante una analisi della domanda, oltre ad un'assistenza ed un supporto consulenziale finalizzato a supportare l'amministrazione anche nella pianificazione dei fabbisogni e nel monitoraggio della spesa per beni e servizi. In particolare, d'intesa con il ministero dell'economia e delle finanze, è stata messa a disposizione delle amministrazioni la piattaforma di *e-procurement*, sviluppata nell'ambito del programma di razionalizzazione, mediante la quale sono state espletate diverse gare telematiche per conto di quelle amministrazioni che ne hanno fatto espressa richiesta.

Quanto al monitoraggio le relative iniziative devono – soprattutto – tener conto dei reiterati rilievi critici effettuati dalle amministrazioni. Pertanto allo scopo di fornire un controllo dei livelli di qualità per i beni e servizi erogati attraverso il sistema delle convenzioni, è stato ampliato e razionalizzato un progetto specifico di monitoraggio delle forniture, che prevede – seppure tardivamente – la rilevazione del livello di servizio erogato alle amministrazioni attraverso lo sviluppo di un sistema di verifica delle prestazioni dei fornitori. Il progetto – in definitiva – pone l’obiettivo di fornire alle amministrazioni che aderiscono al sistema, strumenti per assicurare il controllo del rispetto dei livelli di servizio previsti contrattualmente, rilevando al contempo il livello di soddisfazione degli utenti.

In ordine al sistema di “*global service*” si sono riscontrati elementi di accentuata criticità, soprattutto in relazione al diffuso fenomeno dei sub-appalti delle attività, alla inadeguatezza dei risparmi di spesa ed – in special modo – alla scarsa attitudine delle amministrazioni ad adottare modalità incisive di controllo e di efficace monitoraggio delle prestazioni fornite.

## *6.2 L'attività del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione C.N.I.P.A.*

6.2.1 Occorre premettere che la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (finanziaria 2005) nei commi 192, 193, 194, 195 e 196 prevede tutta una serie di disposizioni che potenziano, notevolmente, attribuzioni e compiti operativi del CNIPA. Tra l’altro, vengono in significativa evidenza gli obblighi per la pubblica amministrazione di una uniformità nelle procedure e nelle prassi amministrative e le razionalizzazioni delle infrastrutture di calcolo, telematiche e di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, oltre agli accordi quadro del CNIPA per eliminare duplicazioni di carattere informatico nelle amministrazioni. Pertanto tutti gli interventi disciplinati dalla legge finanziaria 2005 configurano, sicuramente, un ruolo rafforzato del CNIPA nel più recente periodo.

6.2.2 Nel contesto appena delineato, si situa la normativa contenuta nel d.lgs. 28 febbraio 2005 n. 42, che istituisce e disciplina il “Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione” e la “Rete Internazionale”, stabilendo le finalità dell’SPC, i servizi erogati, gli obblighi per le pubbliche amministrazioni, le strutture organizzative preposte al governo del sistema stesso ed i compiti affidati al CNIPA in tale ambito. In particolare, l’art. 12 del suddetto d.lgs. affida al CNIPA il compito di stipulare uno o più contratti-quadro con i fornitori che saranno incaricati di erogare i servizi dell’SPC. Lo stesso art. 12 inoltre stabilisce che il CNIPA deve “assicurare la presenza di più fornitori qualificati” e “garantire la fruizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di

elevati livelli di disponibilità dei servizi e delle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente”.

In tale ambito il CNIPA si sta apprestando a bandire gare: la prima e principale di queste è denominata “multifornitore”, ed ha per oggetto i servizi di connettività e sicurezza dell’SPC e realizzerà la struttura di interconnessione tra i diversi fornitori.

6.2.3 Altro importante ambito in cui si colloca il CNIPA attiene alla elaborazione di linee-guida sulla qualità dei beni e servizi di *Information and Communication Technology* (I.C.T.). Il CNIPA, in concreto, sta prefiggendosi di realizzare linee guida sulla qualità dei beni e servizi ICT per la definizione ed il governo dei contratti della pubblica amministrazione onde permettere alle amministrazioni pubbliche di attuare il fine di ottenere qualità dai fornitori di servizi ICT per fornire, poi, qualità a cittadini ed imprese. Questo obiettivo è stato perseguito definendo un quadro di riferimento per l’appalto pubblico di servizi ICT in grado di coprire tutto il ciclo di vita delle forniture ICT, segnalando i seguenti elementi utili: in fase di definizione delle strategie, per la scelta delle modalità di acquisizione e di gara; in fase di negoziazione, per la definizione di contratti ICT; in fase di attuazione, per il governo di contratti ICT. Il descritto quadro di riferimento con indicazioni concrete per la gestione della qualità nei contratti ICT identifica in particolare: come richiedere la stessa qualità nell’appalto pubblico di servizi; come valutarla in fase di aggiudicazione delle gare; come formalizzarla nella definizione del contratto; come utilizzarla per la direzione dei lavori del contratto.

Le linee guida intendono – altresì – applicare per quanto possibile metodi quantitativi alla misura della qualità dei servizi ICT allo scopo di facilitare la correlazione delle esigenze degli utenti alle caratteristiche dei servizi ICT contrattualmente richiesti al fornitore.

6.2.4 Tra le attività del CNIPA è suscettibile di essere qui autonomamente menzionata quella relativa al monitoraggio dei cosiddetti “contratti di grande rilievo”; tale monitoraggio si esplica sui contratti riguardanti la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati nella pubblica amministrazione, determinati come contratti di grande rilievo ai sensi dell’art. 9 e dell’art. 17 del d.lgs. n. 39 del 1993. Il CNIPA, in proposito, ha disciplinato detta attività di monitoraggio come massimizzazione del grado di conseguimento delle finalità del contratto, mediante un sistema di operazioni di controllo, previa esecuzione di studi di fattibilità volti alla definizione degli obiettivi organizzativi e funzionali dell’amministrazione interessata. Va comunque precisato che per contratti di grande rilievo si intendono quelli che:

- abbiano un valore, al netto di IVA, superiore a venticinque milioni di euro, ovvero, in caso di contratti con validità pluriennale, superiore a cinque milioni di euro in media ogni anno;
- si riferiscano a servizi che interessino la sicurezza dello Stato, la difesa nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblica, lo svolgimento di consultazioni elettorali nazionali ed europee, indipendentemente dalle dimensioni economiche sopra indicate;
- abbiano un rilevante impatto sotto il profilo organizzativo o dei benefici che si prefiggono di conseguire, indipendentemente dalle predette dimensioni economiche.

Stante quanto precede, va ricordato che l'azione del CNIPA in tema di monitoraggio non si incentra esclusivamente sul tema del controllo in corso d'opera o a posteriori, ma prevede una serie di filoni d'intervento finalizzati a supportare il processo di governo dei contratti informatici da parte delle pubbliche amministrazioni. Il monitoraggio si configura pertanto come attività di supporto all'amministrazione nelle "fasi alte" dell'analisi, nella predisposizione degli atti di gara e, principalmente, nella direzione dei lavori e nella definizione e misura dei livelli di servizio. Il monitoraggio poi si articola in diverse azioni, specifiche di ogni fase del ciclo di vita del progetto, che sostengono il responsabile dei sistemi informativi automatizzati nella valutazione dell'impatto economico ed organizzativo, nel controllo dell'avanzamento dei progetti ed – infine - nell'accertamento dei livelli di servizio. Al monitoraggio provvede l'amministrazione interessata ovvero, su sua richiesta, il CNIPA anche mediante società specializzate.

Nel corso del 2004 sono stati svolti numerosi incontri con le società iscritte nell'elenco dei monitori e con i responsabili dei gruppi interni di monitoraggio per rilevare eventuali osservazioni sugli schemi e le indicazioni operative sulla esecuzione delle gare. L'analisi delle osservazioni ha consentito di orientare l'attività di consulenza e supporto alle amministrazioni ma non ha determinato, per ora, la necessità di una revisione della documentazione prodotta, che deve comunque essere di volta in volta adattata da parte delle amministrazioni e sottoposta al parere di congruità del CNIPA.

#### **7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti.**

L'anno 2004, come anche il 2003, 2002 e il 2001, registra deliberazioni e relazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, che ricomprendono indagini che assumono significativo rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale dell'amministrazione.



In ordine a tale attività va premesso, peraltro, che talune indagini svolte non attengono, soltanto e specificatamente, alla gestione dell'esercizio 2004, oggetto della parificazione e della connessa attività referente delle Sezioni riunite. Le relazioni, qui di seguito citate, contengono comunque considerazioni con valutazioni critiche che ne giustificano, utilmente, la segnalazione al Parlamento anche nella presente sede (che è, ad un tempo, riassuntiva della complessa realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

La rassegna effettuata è completata da elementi tratti da due deliberazioni della Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato.

Premesso quanto precede, le prime considerazioni fanno riferimento a due deliberazioni che assumono speciale rilievo nel contesto dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione: una attiene allo stato di attuazione della legge-obiettivo, l'altra alla gestione delle opere segretate.

Altre deliberazioni, alle quali si fa menzione nella presente sede, coprono due aree tematiche specifiche: salvaguardia del patrimonio culturale e attività di restauro e recupero e conservazione dei centri di spesa del Ministero per i beni culturali, infrastrutture degli enti portuali.

Infine, una ulteriore deliberazione riguarda la gestione relativa al "Programma Efa-Eurofighter" del Ministero della difesa.

7.1 La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 8/05/G, del 28 gennaio 2005, ha approvato la relazione conclusiva di una specifica indagine sullo "stato di attuazione della legge-obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443)" inserita nei programmi di controllo per gli anni 2003 e 2004.

Come già anticipato, l'indagine in questione è contraddistinta da speciale interesse ed è caratterizzata dalla trattazione di tematiche ampie ed assai complesse; qui si riprendono, ai fini di una più compiuta ed ulteriore funzione di ausiliarietà al Parlamento, taluni profili qualificati da sicura rilevanza generale, che si sintetizzano nei cinque punti seguenti, che denotano tutti notevoli criticità:

1) è da osservare, preliminarmente, che allo slancio iniziale, che ha condotto alla immediata approvazione del programma in ambito CIPE, non ha fatto seguito analogha capacità progettuale, sia in termini tecnici che economico-finanziari; ne sono derivate – così – disfunzioni nella definizione e specificazione dei progetti e nella quantificazione delle risorse occorrenti: e si è anche prodotto un effetto non positivo di finanziamenti "a pioggia".

2) Alle carenze pianificatorie di origine, ha fatto riscontro una parallela insufficienza nella capacità progettuale delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione della legge-obiettivo.

3) Dalla indagine è emerso uno stato di avanzamento dei progetti e delle realizzazioni alquanto lento e disomogeneo. L'andamento dei tempi ha pertanto prefigurato il rischio di una globale rideterminazione dei costi e degli stessi programmi infrastrutturali.

4) Va posto, ancora, in debita evidenza che si è rivelata scarsa la capacità di monitoraggio e informazione delle amministrazioni e dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere. Sono stati carenti, in particolare, rapporti periodici e dettagliati sull'andamento dei lavori.

Deve osservarsi, altresì, che è apparso marginale il ruolo assunto dai controlli strategici e gestionali delle varie amministrazioni coinvolte. E' stato ritenuto che, insieme all'obbligatorio coinvolgimento, nell'ambito degli enti pubblici e privati, degli organi interni ed esterni deputati al controllo contabile (i quali dovrebbero certificare la corretta gestione delle allocazioni e l'effettivo rispetto dei vincoli di destinazione nell'impiego delle risorse), dovrebbero essere implementati sistemi di verifica incrociata.

5) Sempre in termini generali è stato rilevato — infine — che economicità, concentrazione, sinergia e integrazione dovrebbero ispirare il sistema di valutazione degli investimenti, evitando sovrapposizioni di competenze e promuovendo strumenti snelli di risoluzione dei conflitti e specializzazione delle diverse strutture, deputate a supportare la pianificazione; l'indagine della Corte ha peraltro chiaramente messo in luce vuoti e sovrapposizioni non conformi agli esposti principi.

Da ultimo, nella deliberazione sulla legge obiettivo la Corte, nell'ambito della sua funzione ausiliaria al Parlamento, ha ritenuto di formulare alcune osservazioni in ordine alla coerenza interna del tessuto normativo e all'impatto delle regole vigenti sui risultati conseguiti:

a) gli istituti contrattuali ed i moduli organizzativi introdotti dovrebbero essere maggiormente supportati da studi di fattibilità, in ordine alla loro concreta adozione nei singoli scenari operativi. Le forme giuridiche nuove non possono infatti, di per sé, risolvere i problemi endemici degli investimenti pubblici; sembra perciò opportuna la introduzione di prescrizioni che impediscano ai concessionari e ai contraenti generali di assumere commesse, ponendo a carico della parte pubblica i relativi rischi.

b) La Corte ha avvertito l'esigenza di introdurre puntuali disposizioni normative, idonee ad illustrare, in termini contabili, i costi complessivi inerenti alle opere pubbliche. Nei programmi infrastrutturali che coinvolgono più amministrazioni, verifiche e collaudi andrebbero infatti accompagnati da una sorta di "conciliazione" complessiva.

c) Infine la Corte ha nuovamente sottolineato che sarebbe opportuno prescrivere la chiusura, in modo definitivo, dei rapporti concessori c.d. di committenza, nei quali il rischio delle realizzazioni continua ad essere assunto, *in toto*, dalla finanza pubblica. Andrebbe anche evitata qualsiasi estensione di vecchi rapporti convenzionali, con allineamento – senza eccezioni – alla vigente disciplina comunitaria.

7.2 La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 16/04/G del 9 giugno 2004 (assunta in adunanza congiunta dei due collegi) ha approvato la relazione sull'indagine concernente la gestione delle opere segretate ai sensi dell'art. 33 della legge 14 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni e integrazioni.

In proposito va posto in luce:

1) il carattere innovativo della disciplina organica delle opere segretate introdotta dall'art. 33 della legge-quadro sui lavori pubblici – che ha inteso ricondurre a fattor comune una serie di disposizioni frammentarie e settoriali di diritto interno – ha inevitabilmente disorientato alcune amministrazioni, tradizionalmente abituate ad utilizzare moduli procedurali di loro esclusiva pertinenza.

2) E' emerso che permangono nelle amministrazioni impostazioni diverse (talora codificate in circolari indirizzate agli uffici procedenti) che, partendo dal presupposto che “la dichiarazione di segretezza” dell'opera rientri tra gli “atti di gestione”, attribuiscono ai dirigenti e non al Ministro la competenza a disporre la segretazione dei lavori. Al riguardo la Corte ha confermato l'indirizzo ormai consolidato che attribuisce al vertice dell'amministrazione la relativa competenza.

3) E' stato ribadito, nella relazione della Sezione, che la segretazione dell'opera – proprio in ragione della sua importanza e dei concreti riflessi sulla disciplina giuridica applicabile – deve essere effettuata preventivamente in sede di programmazione e non può intervenire in una qualsiasi delle fasi del procedimento, con conseguente, eventuale, mancata applicazione delle norme generali in tema di scelta del contraente.

4) Una diffusa patologia, rilevata dalla Corte, attiene all'artificioso frazionamento degli appalti, soprattutto in materia di lavori di straordinaria manutenzione di fabbricati, prevalentemente consistenti in ristrutturazioni di locali per corrispondere a nuove esigenze organizzativo-funzionali manifestate dalle amministrazioni.

5) E' da porre in debita evidenza, sotto il profilo amministrativo-contabile, una ulteriore anomalia costituita dall'assunzione dell'impegno di spesa prima della stipulazione del contratto, e cioè in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata. L'indagine ha infatti rivelato

che le amministrazioni hanno erroneamente preso a riferimento il verbale di aggiudicazione relativo a gare ufficiose, che – in quanto tale – risulta privo dei requisiti voluti dalla legge.

7.3 Sul versante “beni culturali” va presa in esame la deliberazione n. 22/04/G della Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato del 25 ottobre 2004, in ordine alla quale è da segnalare quanto segue:

a) per quanto riguarda la materia della gestione dei lavori pubblici, vischiosità e difformità di comportamenti rispetto alla disciplina da applicare sono da ascrivere alle remore sempre frapposte dal Ministero al completo recepimento (ovviamente salve le deroghe espressamente previste) della normativa derivante dalla legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni. Detta situazione si è, tuttavia, nel tempo evoluta positivamente anche sul piano delle procedure di affidamento;

b) nella attività di gestione di lavori pubblici l'amministrazione continua a privilegiare il ricorso al cottimo fiduciario: questo è adottato in oltre il 62 per cento dei casi, che però rappresentano poco meno del 23 per cento del totale delle somme oggetto di aggiudicazione: la negatività del dato è quindi da ridimensionare trattandosi, per lo più, di lavori di modesto ammontare;

c) sotto il profilo dei requisiti di qualificazione, considerata la specialità dei lavori ed il loro ridotto ammontare, prevalgono i meno stringenti requisiti previsti dagli artt. 28 e 31 del Regolamento generale (DPR n. 34 del 2000) e 10 del Regolamento specifico (DM n. 294 del 2000 e successive modifiche) rispetto alla certificazione SOA (Società organismo di attestazione) presente in poco meno del 16,15 per cento dei casi, che tuttavia afferiscono al 36 per cento della spesa;

d) l'indagine – in definitiva – ha confermato i principali punti di criticità già rilevati (eccessivo spazio di tempo tra la disponibilità dei finanziamenti e la stipula del contratto, alto livello dei residui, privilegio per le forme di cottimo fiduciario frequentemente adottate senza ricorso a gara neanche informale, una certa elasticità nelle procedure di pubblicità).

7.4 Altra deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (n. 23/04/G del 10 novembre 2004) ha riguardato l'indagine sugli interventi per la salvaguardia e messa in sicurezza del patrimonio culturale, previsti dal decreto legge 6 maggio 1997, n. 117, convertito con la legge 1 luglio 1997, n. 203 e dall'art. 8 della legge 12 luglio 1999, n. 237.

In proposito ha assunto un suo proprio significato, per le conseguenti criticità rilevate, la cronica carenza da parte delle stazioni appaltanti di elaborati progettuali, a volte anche solo al livello preliminare. In tale contesto è apparsa peraltro ragionevole la scelta, contenuta nel nuovo regolamento di organizzazione del ministero (DPR 10 giugno 2004, n. 173), di affidare alle neo istituite direzioni regionali per beni culturali e paesaggistici le funzioni di stazione appaltante.

E' da evidenziare – altresì – nell'attuazione dei piani per la messa in sicurezza dei beni culturali, l'emersione di un meccanismo realizzato attraverso la stipula di una convenzione tra l'amministrazione e società costituite in A.T.I. (in attuazione dell'art. 10 comma 3 del d.lgs. n. 468 del 1997 in materia di lavoratori socialmente utili), in base al quale i primi stati di avanzamento lavori sono stati rapportati in modo diretto e automatico, anche a prescindere dalla stipula dei relativi contratti, agli stanziamenti accreditati alle soprintendenze ed agli istituti centrali.

7.5 La deliberazione n. 17/04/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione, del 16 giugno 2004, ha riguardato le opere di grande infrastrutturazione nei porti e le autostrade del mare (legge n. 413 del 1998).

In proposito sono emersi obiettivi assai vaghi e generici con previsione di monitoraggio, ma con indicatori appena abbozzati nei principi e con risorse e strutture da definire, in una proiezione temporale molto ampia (un decennio), senza indicazioni di tappe intermedie.

In ordine, poi, al tema specifico delle cosiddette “autostrade del mare” i risultati raggiunti con la realizzazione delle infrastrutture portuali, peraltro ancora in corso e lontane dal completamento, sono molto modesti a distanza di oltre un quinquennio dall'emanazione della legge n. 413 del 1998: le opere portate a termine dalle varie autorità portuali sono infatti ancora del tutto insufficienti al fabbisogno previsto.

7.6 Una ulteriore deliberazione (n. 2/05/G del 17 novembre 2004) della Sezione centrale di controllo sulla gestione ha interessato la materia portuale; trattasi dell'indagine concernente la realizzazione e manutenzione di porti e delle connesse strutture tecniche. Dalla indagine è emerso, tra l'altro, quanto che segue:

1) il raffronto eseguito tra gli interventi programmati ed i relativi appalti aggiudicati, sia per le opere da attuare a cura degli uffici del genio civile per le opere marittime, sia per quelle affidate per la realizzazione alle autorità portuali, ha evidenziato che buona parte delle opere previste nei vari programmi non è pervenuta alla fase realizzativa; ed infatti il 69 per cento degli interventi di competenza degli uffici periferici del Ministero ed il 56 per cento di quelli la cui

attuazione compete alle autorità portuali, sulla base dei “protocolli di intesa”, non sono stati avviati.

2) In ordine al tempo intercorso tra protocolli di intesa e aggiudicazione, intervallo procedimentale tipico delle opere eseguite dalle autorità portuali, si è constatata la mancata stipula dei predetti protocolli di intesa per una serie di interventi previsti dalla pianificazione delle opere finanziate.

E' da rilevare, altresì, l'intervenuta stipulazione ed approvazione di protocolli dopo l'aggiudicazione dei lavori, ovvero di casi nei quali il progetto dei lavori è stato redatto dopo l'approvazione del relativo atto negoziale.

7.7 La deliberazione n. 20/04/G dell'11 giugno 2004 della Sezione controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha approvato la relazione concernente la gestione relativa al Programma Efa/Eurofighter/2000.

In tale relazione, ai fini che qui rilevano per enucleare aspetti di interesse generale, viene posto in luce il pesante ritardo del Programma Eurofighter, funzionale al rinnovo integrale della dotazioni di aerei intercettori, mentre la sostituzione dei velivoli in uso (gli F-104) si faceva, per impellenti ragioni di ordine tecnico, sempre più urgente. La Corte ha peraltro osservato che un abbandono del Programma Eurofighter era tuttavia impensabile, sia in considerazione delle ingenti risorse tecniche ed economiche in esso profuse da parte italiana, sia per il rilievo che tale programma, nel quale erano interessati altri tre Stati europei, aveva ormai assunto sul piano politico. Il Governo italiano, quindi, non avrebbe verosimilmente potuto sottrarsi alla decisione di ri-orientamento del programma (imposta da motivi di ordine tecnico, ma soprattutto politico).

Pertanto l'opzione dell'amministrazione per una “soluzione-ponte”, che consentisse, a costi accettabili, la sostituzione almeno parziale degli aerei F-104 in attesa dell'entrata in servizio dell'Eurofighter è apparsa, oltre che condivisibile, addirittura obbligata, come logica è sembrata l'adozione dello strumento locativo per realizzarla.

Altra osservazione della Corte ha sottolineato l'attività posta in essere dall'amministrazione della Difesa per concretizzare le previsioni di compensazioni, sotto forma di ritorni economici in favore dell'industria nazionale.

7.8 Due ulteriori deliberazioni sono state assunte dalla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato.

La prima (deliberazione n. 5/04/P del 20 maggio 2004) ha riguardato l'approvazione del quarto atto aggiuntivo stipulato in data 23 dicembre 2002 tra l'ANAS S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A. (atto aggiuntivo alla convenzione originaria rep. n. 230 del 4 agosto 1997).

E' stato evidenziato, in proposito, dalla Sezione che il concerto del Ministero dell'economia e finanze, in sede di approvazione delle concessioni, mette in risalto l'aspetto di programma pluriennale della spesa a carico del bilancio dello Stato, in connessione con i piani finanziari di ammortamento degli investimenti previsti negli atti convenzionali.

In particolare per le convenzioni autostradali va considerato, altresì, che le medesime possono essere qualificate come atti di programmazione integrativa della più ampia attività programmatica a livello nazionale ed europeo, anche in attuazione del nuovo piano generale dei trasporti e della logistica: tali atti assumono perciò forte natura pubblicistica. Infine, quanto alla diversa qualificazione attribuita dalla legge all'ANAS quale società di capitali, la Sezione ha rilevato che permangono in capo alla medesima le caratteristiche di organo strumentale dell'attività programmatica dello Stato azionista unico, il quale, a tutt'oggi, provvede quasi totalmente al relativo finanziamento.

7.9 L'altra deliberazione della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni centrali (n. 4/05/P del 6 aprile 2005) ha riguardato un decreto del Ministero degli affari esteri di approvazione di una convenzione, stipulata tra il predetto Ministero ed una ONG (organizzazione non governativa), decreto al quale è stato rifiutato il visto.

I principi di fondo desumibili dalla deliberazione possono così sintetizzarsi:

1) le organizzazioni non governative sono anche esse destinatarie delle direttive comunitarie recepite nel d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, nella materia degli appalti di servizi. Infatti la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea ha affermato il principio che "la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento". Inoltre l'assenza dello scopo di lucro non priva l'attività dell'ente della sua natura economica, con la conseguenza che sono applicabili le norme in materia di concorrenza.

2) Non si può in alcun modo prefigurare una legittimazione a sottrarre ai criteri concorrenziali posti dalla normativa comunitaria gli interventi da realizzare all'estero nell'ambito della cooperazione, atteso che la stessa legge n. 412 del 1991 (art. 3, comma 3) statuisce che "per l'attuazione delle iniziative di cooperazione è resa in tutti i casi obbligatoria l'effettuazione di gare pubbliche di aggiudicazione secondo la vigente normativa comunitaria".

## **8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipendenti.**

Nelle precedenti relazioni la Corte ha fatto più volte riferimento alle attribuzioni ed ai concreti compiti delle autorità indipendenti; in questa sede peraltro si ritiene utile rapportarsi soltanto all'attività dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, enucleando alcuni profili di rilievo in ordine all'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

La Corte osserva, in proposito, che le due predette Autorità operano in un'area posta al di fuori del circuito istituzionale Governo-Parlamento, nella quale appare di rilievo l'opera di organismi qualificati in termini di neutralità e garanzia.

### *8.1 L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.*

In relazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è da porre in evidenza la centralità di una azione precipuamente rivolta ai comportamenti delle imprese, la quale dovrebbe anche consentire al Parlamento di trarre elementi di giudizio per l'attività legislativa.

Si è rivelato importante – in particolare – nel 2004 il contributo fornito per un'adeguata considerazione delle violazioni della disciplina della concorrenza e degli essenziali riferimenti alla normativa comunitaria, che può dar luogo a conseguenti valutazioni della Corte sui regolamenti, sugli atti concessori e sui programmi settoriali. Sul piano della concorrenza giova, poi, sottolineare il rilievo degli approfondimenti e delle precisazioni sulle principali figure anticompetitive.

E' da ricordare, altresì, l'attivazione dei poteri consultivi attribuiti all'Autorità dalla legge istitutiva, che ha contribuito a individuare le distorsioni alla concorrenza non derivanti da comportamenti autonomi delle imprese, bensì da atti o progetti normativi, regolamentari o da atti amministrativi di carattere generale.

8.1.1 In termini generali, anche per l'influenza che può derivarne sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche, la Corte registra che il ruolo dell'Autorità nell'indirizzare le imprese verso "comportamenti virtuosi" si è rafforzato in questi ultimi anni.

In relazione, poi, alle sue peculiarità di osservatorio della efficienza ed economicità dei servizi pubblici (o anche soltanto di quelli di pubblica utilità) la Corte segue l'opera dell'Autorità in ordine alle liberalizzazioni e ai comportamenti restrittivi della concorrenza nei servizi predetti.



E' infatti da rilevare che le liberalizzazioni degli ultimi anni hanno interessato, fondamentalmente, i servizi di pubblica utilità e cioè: telecomunicazioni, energia elettrica, gas e ferrovie. Per conseguenza l'ingresso di nuovi operatori, le privatizzazioni diffuse, gli interventi di separazione verticale o orizzontale, il progresso tecnico e una regolazione altamente tecnica hanno inciso variamente sui mercati e, soprattutto nelle telecomunicazioni, hanno reso possibili sviluppi della concorrenza non prevedibili, pur se insufficienti ad attuare un ambiente pienamente concorrenziale.

8.1.2 Premesso quanto precede, rileva specificamente in questa sede porre in evidenza due interventi di segnalazione dell'Autorità in ordine a disposizioni suscettibili di determinare distorsioni della concorrenza; essi hanno riguardato l'attività di produzione di bollini autoadesivi per prodotti farmaceutici (segnalazione sui criteri di selezione delle imprese interessate al ciclo di produzione) e le modalità di pubblicazione dei bandi di gara da parte di amministrazioni pubbliche (segnalazione sulla individuazione di siti informatici per la pubblicazione di bandi di gara).

In proposito rilevano, in particolare, taluni punti fermi elaborati dall'Autorità:

1) il consolidamento delle forniture in capo alle stesse società a partire dal 1990 ad oggi, determinato dal mancato ricorso a procedure ad evidenza pubblica, è stato accentuato dal meccanismo contrattuale di rinnovo automatico dei contratti in essere. L'Autorità ha auspicato pertanto che gli enti appaltanti procedano periodicamente alla selezione delle aziende fiduciarie, anche al fine di poter beneficiare dei continui sviluppi tecnologici;

2) l'importanza dell'accesso alle notizie di gara in forma quanto più libera, economica, trasparente e non discriminatoria possibile per l'instaurazione di un corretto confronto concorrenziale nel settore degli appalti pubblici. Ciò anche alla luce delle indicazioni desumibili in ambito comunitario circa la necessità, per l'effettiva realizzazione del mercato comune, di una progressiva convergenza degli apparati informativi dei diversi Stati membri proprio nello specifico settore delle gare di appalto, nella consapevolezza del grande rilievo assunto dalle nuove tecnologie dell'informazione (e ciò anche alla luce della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

## 8.2 *L'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.*

Continua a svolgersi – di anno in anno – l'operatività dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici nell'ambito di una attività che comporta effetti di non poco momento nel contesto, molto complesso ed articolato, delle opere pubbliche. La Corte ritiene che si sono

venuti a sviluppare, nell'arco temporale dal 1999 al 2004, principi significativi per la costruzione di un quadro di riferimento sempre più organico, utile per individuare linee generali dell'attività contrattuale: quadro sempre più necessario di fronte ad una cospicua frammentazione del sistema che governa la materia delle opere pubbliche.

Nel corso del 2004 l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici ha adottato 14 determinazioni; qui di seguito si menzionano soltanto talune determinazioni aventi specifici riflessi sull'attività contrattuale dell'amministrazione.

In via generale va osservato, infine, che la legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) — come già rilevato in altra parte della relazione — ha rafforzato il ruolo dell'Autorità, conferendo alla stessa, in attuazione della normativa comunitaria, delicati compiti di vigilanza nei settori oggetto della disciplina connessa alla attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo ed il Consiglio, entrambe del 31 marzo 2004.

8.2.1 La determinazione n.1/04 in data 14 gennaio 2004 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha preso in considerazione le ordinanze contingibili ed urgenti per motivi di sicurezza pubblica. In proposito è suscettibile di segnalazione questo principio elaborato dalla stessa Autorità: l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del sindaco, contenenti deroghe alla normativa sui lavori pubblici, incontra dei limiti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità tra il procedimento e la situazione oggettiva considerata, dell'obbligo di motivazione, dell'indicazione del termine finale e delle specifiche disposizioni derogate.

8.2.2 La determinazione n. 3 del 21 aprile 2004 si è soffermata sugli appalti di progettazione e di supporto alla progettazione. Al riguardo è stato affermato quanto segue:

a) nella progettazione di un'opera o lavoro pubblico possono ravvisarsi due distinte attività operative, costituite, la prima, dalla progettazione in senso proprio, che consiste in un'opera dell'ingegno di carattere creativo, originale ed innovativo, con cui si estrinseca e rappresenta l'idea del progettista; la seconda, che si concreta in una serie di attività che accedono alla progettazione, da svolgere secondo indicazioni e criteri stabiliti in sede di scelte progettuali;

b) distinta dalla composita attività di progettazione vera e propria è, invece, l'attività di supporto tecnico-amministrativo alla progettazione la quale è tendenzialmente affidata agli uffici interni della stazione appaltante (qualora non sia possibile effettuarla con dipendenti della

stazione appaltante essa tuttavia può essere affidata all'esterno con procedure ad evidenza pubblica e con riferimento a corrispettivi stabiliti a corpo in base ad indagini di mercato).

In ordine ai bandi di gara indetti dall'ANAS, l'Autorità ha ritenuto che essi si prestano — per come sono indicate e formulate le prestazioni da affidare — a censure di irregolarità in quanto non rispondono ai criteri ed alle condizioni precisate e possono configurare affidamenti di incarichi non compatibili con le disposizioni vigenti.

8.2.3 La determinazione n. 4 del 21 aprile 2004 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha riguardato l'appalto di lavori pubblici a trattativa privata, ai sensi di leggi speciali e ordinanze di emergenza, emanate in occasione di eventi calamitosi.

L'Autorità ha enucleato principi che la Corte ritiene di significativo rilievo; e ciò anche con riferimento all'attività dispiegata dal Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; detti principi qui testualmente si riproducono:

1) possono ritenersi legittime quelle procedure di aggiudicazione a trattativa privata di appalti di lavori pubblici, effettuate ai sensi della normativa di emergenza, che siano perfezionate nel perdurare dello stato dell'emergenza stessa. Al contrario l'affidamento dei lavori mediante trattativa privata, motivato dalla stazione appaltante dall'urgenza di ripristinare le opere danneggiate da eventi calamitosi, può configurare situazioni di illegittimità e di contrasto con i presupposti della normativa di emergenza, laddove la determinazione di affidamento dei lavori sia avvenuta in data successiva alla cessazione dello stato di emergenza e qualora il lasso di tempo trascorso abbia consolidato lo stato di fatto e quindi reso normale la necessità di intervenire.

2) In tali ipotesi riprende vigore la disciplina ordinaria, per cui le stazioni appaltanti sono tenute ad attuare l'iter di affidamento degli appalti, nel rispetto delle ordinarie procedure ad evidenza pubblica e dei principi fondamentali di trasparenza e concorrenza.

8.2.4 La determinazione n. 13 del 2004 del 28 luglio 2004 ha fornito chiarimenti in merito ai lavori di manutenzione ed ai contratti aperti.

Occorre premettere, in proposito, che il contratto aperto è definito dall'articolo 154, comma 2, del DPR n. 554 del 1999 e successive modificazioni, come contratto che si riferisce ad un determinato arco di tempo e precede, come oggetto, l'esecuzione di lavorazioni che sono singolarmente definite nel loro contenuto prestazionale ed esecutivo ma non nel loro numero. La quantità delle prestazioni da eseguire dipende pertanto dalle necessità che verranno in evidenza nell'arco di tempo previsto contrattualmente.

Ciò stante, l'Autorità è stata dell'avviso che:

a) nel caso di lavori di manutenzione – costituiti da un insieme di lavorazioni individuate nel loro contenuto tecnico e esecutivo nonché nel loro numero e nella loro localizzazione – è impiegabile il contratto di sola esecuzione oppure il contratto di progettazione esecutiva ed esecuzione, denominato appalto integrato; nel caso di lavori di manutenzione – costituiti da un insieme di lavorazioni individuate nel loro contenuto tecnico ed esecutivo ma non nel loro numero e nella loro localizzazione – è impiegabile di norma il contratto aperto;

b) l'affidamento dei contratti aperti di lavori di manutenzione deve avvenire sulla base di un progetto definitivo e con l'indicazione nel bando di gara del costo complessivo di ogni singola lavorazione e della quota parte di tale costo, non soggetto a ribasso, riguardante l'esecuzione dei suddetti apprestamenti.

8.2.5 La determinazione n. 8 del 12 maggio 2004 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che si cita da ultimo, ha riguardato l'esclusione dalle gare nel caso di sussistenza di pronunce in ordine a errori gravi commessi nella esecuzione dei lavori. In questa materia l'Autorità ha ritenuto che:

1) la locuzione “stazione appaltante” che bandisce la gara va riferita all'ente nel suo complesso; l'esclusione dalla gara può essere pertanto disposta da una articolazione territoriale di un ente, ancorché i comportamenti gravemente negligenti e l'errore grave nell'esecuzione di lavori siano stati rilevati da un'altra articolazione territoriale del medesimo ente;

2) le stazioni appaltanti possono inserire nella “*lex specialis*” di gara una previsione in base alla quale la stazione appaltante si riserva la facoltà di escludere dalla gara, con obbligo di motivazione, i concorrenti per i quali non sussiste adeguata affidabilità professionale.