

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**SEZIONI RIUNITE**  
**DELLA**  
**CORTE DEI CONTI**

\* \* \*

**SECONDA MEMORIA**

del Procuratore Generale della Corte dei conti in sede di giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio

**2001**

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visti gli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite del 16 giugno 2000;

Visti il Conto del Bilancio presentato in data 31 maggio 2002 e il Conto del Patrimonio presentato in data 12 giugno 2002;

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 21/Contr./D/REL del 15 maggio 2002, con la quale è stata fissata per il 26 giugno 2002 l'adunanza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2001;

Vista la prima memoria presentata dal Procuratore Generale della Corte dei conti, in sede del presente giudizio, in data 6.6.2002.

\* \* \*

**FATTO E DIRITTO**

**1. - ESTREMI DELLA PRESENTAZIONE DEL RENDICONTO.**

Il 31 maggio 2002, il Ministro del tesoro ha trasmesso alla Corte dei conti il conto del bilancio e i conti, ad esso allegati, delle Amministrazioni autonome e delle Aziende di Stato, nonché il conto del Patrimonio, per l'esercizio finanziario 2001.

\* \* \*

**2. - PARAMETRI DEL GIUDIZIO.**

Prima di procedere all'esame del conto consuntivo, è necessario individuare i parametri del giudizio.

La gestione è stata condotta sulla base della legge finanziaria 23 dicembre 2000 n. 388, della legge 23 dicembre 2000 n. 389, concernente il Bilancio di

previsione dello Stato per l'anno finanziario 2001 e il Bilancio pluriennale per il triennio 2001-2003, cui vanno aggiunti la legge di assestamento 29 novembre 2001 n. 419 e i provvedimenti amministrativi di variazione del bilancio adottati in applicazione delle leggi di spesa e dei decreti emessi ai sensi degli artt. 7, 8, 9 e 12 della citata legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

Poiché gli atti di previsione sono stati approvati tempestivamente, l'attività amministrativa di spesa si è svolta regolarmente sin dall'inizio dell'anno.

Ciò premesso, si osserva che l'occasione del presente giudizio sul rendiconto generale dello Stato - anche per il necessario raccordo che esso ha con la Relazione che le Sezioni Riunite si apprestano a rendere al Parlamento - induce il Procuratore Generale a formulare, sulla gestione dell'esercizio e sulla attività di rendicontazione le considerazioni che seguono.

#### 1. OGGETTO DELLA MEMORIA

Nella premessa alla prima memoria da me presentata il 6 giugno corrente nell'ambito del presente giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2001, sono state spiegate le ragioni giuridiche e processuali per cui l'intervento dell'organo requirente della Corte dei conti si articola, prima della requisitoria orale che verrà pronunciata nell'udienza pubblica, in due memorie scritte, la prima, di natura informativa, contenente considerazioni sul c.d. "comportamento dell'Amministrazione", tenuto nell'anno, la seconda avente valenza giurisdizionale in quanto, funzionalmente intesa ad anticipare conclusioni e richieste.

Orbene, nel richiamarmi a quanto esposto nella prima memoria, nel presente atto tratterò, nell'ambito delle mie funzioni, la materia del giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2001, formulando, alla fine - come detto - le mie conclusioni e le mie richieste.

\* \* \*

### **PARTE PRIMA**

#### **- CONTO DEL BILANCIO** (Estensore: V.P.G. Cristina Astraldi)

Il conto consuntivo per l'esercizio 2001 viene esaminato - nei limiti che questa Procura Generale ha esposto nella parte I - secondo l'ordine indicato nell'art. 22, 2° comma, della legge 5.8.1978 n. 468, e quindi prima le entrate, poi le spese e la gestione dei residui (con i "risultati differenziali" di cui all'art. 6 della stessa legge), quindi la gestione di cassa e tesoreria.

Seguiranno le considerazioni sugli altri aspetti contabili della gestione.

Si premette che i dati contabili riportati sono quelli contenuti nei consuntivi presentati alla Corte dei conti alla data del 31 maggio 2002.

In proposito, ancora una volta, devesi censurare la ripetuta prassi di modificare i dati contabili successivamente alla data del 31 maggio sino al momento della decisione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato.

Tale abitudine, oltre che a porsi in contrasto con le norme regolatrici dei termini giuridici e con il principio della certezza del diritto, non consente una corretta valutazione dei dati contabili.

**a) – Le Entrate** (Estensori: V.P.G. Maria Giovanna Giordano e V.P.G. Tommaso Cottone)

1) Il quadro economico finanziario ed il suo impatto con le funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti.

I dati di maggiore rilievo che interessano il settore delle Entrate si rinvencono nella parte del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2002-2006, deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 16 luglio 2001. Dal DPEF si ricava che l'azione di Governo per l'economia e le finanze per l'anno 2001, viene affidata, per i profili che interessano questa parte del referto, alla emersione della economia sommersa (valutata intorno al 25% del PIL); a leggi obiettivo per la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali mediante la riduzione dei vincoli generati dalla pesantezza delle procedure; dalla detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali nell'esercizio delle attività produttive; dalla eliminazione della tassa di successione; dalla istituzione dei c.d. fondi pensione; dal mutamento ai fini fiscali del regime dei fondi immobiliari; dalla riforma del diritto societario; dal "changeover" per il rimpatrio dei capitali all'estero; dalla politica di privatizzazioni soprattutto per quanto concerne il patrimonio pubblico; dall'abbattimento di costi amministrativi mediante la semplificazione di documentazioni anche di natura tributaria; dalla devoluzione di competenze, in materia di sanità e di istruzione, con apertura al "no profit" ed al mercato di nuovi settori di attività prima gestiti dall'organizzazione pubblica.

Si tratta di un programma assai ampio, che richiede tempi lunghi per il raggiungimento dei risultati economico-finanziari che si ripromette. Esso, peraltro, in parte già avviato e realizzato, incide in modo significativo non solo sulla organizzazione e gestione dell'economia e della finanza ma anche sull'assetto e sul contenuto di alcune particolari funzioni istituzionali, in primis su quella di controllo.

Non è certo questa la sede per valutare l'azione che Governo e Parlamento, nelle loro specifiche esclusive prerogative e responsabilità, adottano per condurre la complessa e delicata politica economica e finanziaria. Tuttavia, il Procuratore Generale della Corte dei conti non può non segnalare la preoccupazione che

proviene da iniziative che di fatto si risolvono, ove non si ponga mano a correttivi, in annullamenti o semplici indebolimenti dell'azione di controllo della stessa Corte dei conti e del Parlamento: né di tale controllo sembra che ragionevolmente si possa fare a meno. In occasione della recentissima (7 maggio) audizione del Presidente della Corte sul D.L. n. 63/2002 davanti alle Commissioni Finanze e Bilancio riunite della Camera dei Deputati, sono state già rappresentate le questioni nascenti dalla incidenza del nuovo assetto disegnato dal decreto che devolve a società per azioni compiti e funzioni, centrali dell'organizzazione dello Stato (la gestione del patrimonio immobiliare) già svolte, sia pure con difficoltà, dalla P.A. In questa sede, pur ritenendo legittime le ragioni che hanno indotto a realizzare tale operazione di ingegneria gestionale, non si possono che ribadire le perplessità che sorgono sulla trasparenza e la controllabilità dell'attività che saranno condotte dalle Società investite di tali compiti. Lo stesso Parlamento, in mancanza di diretti strumenti di garanzia e di conoscenza, verrebbe a perdere una fonte autonoma ed indipendente per la piena conoscibilità del quadro complessivo dei risultati della finanza pubblica ed una articolata visione d'insieme nel conto consolidato anche delle partite derivanti dalle dismissioni e dalla gestione dei beni pubblici. E - salve le verifiche che dovranno necessariamente essere fatte sul nuovo assetto - la stessa azione di responsabilità amministrativo-contabile di competenza della Procura della Corte dei conti, potrebbe rimanere priva dell'impulso di un pubblico ministero e, quindi, di fatto, essere vanificata.

Si estenderebbe, così, l'area di irresponsabilità amministrativo-contabile, con evidenti pericoli per un corretto impiego delle pubbliche risorse.

## **2) Il settore entrate fiscali. I dati.**

Nella relazione trimestrale di cassa il Governo prevede nel 2002 un calo della pressione fiscale che passerà dal 42,3% al 41,4%. E' altresì previsto un aumento dell'inflazione al 2% in rialzo rispetto all'ultime previsione-obiettivo dell'1,7%. Un rialzo rispetto alla stima della crescita dei prezzi discende dall'andamento al rialzo dei prezzi del greggio (valutato sull'ipotesi di 23 dollari al barile).

Nella medesima relazione trimestrale vengono anche confermate le stime-obiettivo del rapporto deficit-PIL fissate allo 0,5%, così come la crescita del Prodotto Interno Lordo al 2,3%; una crescita che viene giustificata da una forte accelerazione a fine anno. Se non si verificheranno le condizioni per la prevista accelerazione l'indebitamento si alzerà allo 0,7% ovvero, secondo le proiezioni del Fondo Monetario Internazionale, l'aumento dell'indebitamento passerà allo 0,9%. Lo stesso FMI prevede per l'Italia un ridimensionamento della crescita all'1,4% per

l'anno 2002.

Altra fonte (Bollettino economico n.38 del marzo 2002 della Banca d'Italia) riferisce che, per quanto riguarda il settore entrate nell'anno 2001, rispetto all'anno 2000, vi è stato un aumento del 4,6% delle entrate correnti (45,5% del PIL) ed una diminuzione del 36,5% delle entrate in conto capitale. Il totale delle Entrate è pari al 45,8% del PIL (45,9% nel 2000) con un indebitamento netto dell'1,4% del PIL (0,5% nell'anno 2000) ed un avanzo primario del 4,9% del PIL (nel 2000: 0.5%). La stessa Banca d'Italia nel maggio del 2002 ha certificato una crescita del 3,7% del debito pubblico che ha raggiunto il suo massimo importo storico in una cifra pari a 1.358 miliardi di €. A sua volta, il gettito tributario, sempre secondo la stessa fonte, è diminuito del 7,7% scendendo dai 66,5 miliardi di € del 2001 agli attuali 61,5 di €.

Alcuni istituti di ricerca hanno effettuato proiezioni e verifiche sulle previsioni governative in tema di finanza pubblica. Pur considerando tali studi, per quanto autorevoli, semplici contributi alla comprensione dei complessi fenomeni che animano la finanza pubblica, il Procuratore Generale non può non fare cenno ad alcune questioni che vengono sollevate. Dal rapporto dell'Istituto NENS pubblicato nel marzo del 2002, emergono dati sull'andamento delle Entrate e del Prodotto interno lordo (PIL) che portano a proiezioni che denunciano sovrastime di entrate, sottostime di minori entrate e sovrastime di alcune misure di contenimento di spesa.

Nella istituzionale dimensione collaborativa e di servizio verso le autonome valutazioni delle Sezioni Riunite e del Parlamento, si riportano senza formulare alcuna osservazione, i dati conclusivi di quel rapporto in quanto in esso sono contenute proiezioni che si discostano (confermando gli allarmi di Bancaitalia) per l'anno 2002, da quelle portate dal documento previsionale programmatico del Governo. Tali elementi potranno tornare utili per le autonome valutazioni delle Sezioni Riunite in sede di referto sul rendiconto generale dello Stato:

- Le minori entrate 2002 per via della crescita più bassa rispetto alle previsioni del Governo (+1,2 invece di +2,3) sono pari a circa 6.200 milioni di euro (oltre 12.100 miliardi di lire);
- Le entrate oggetto di assai probabili sovrastime sono pari a circa 12.800 milioni di euro (oltre 24.700 miliardi di lire). Se si suppone che solo il 30% di tali entrate non arrivi nelle casse dello Stato, il mancato gettito risulta pari a oltre 3.500 milioni di euro (oltre 6.700 miliardi di lire);
- Le perdite di gettito relative all'abolizione dell'imposta sulle insegne

commerciali e dell'imposta di successione che risultano non calcolate dal Governo sono pari a circa 700 milioni di euro (circa 1.350 miliardi di lire);

- Le perdite di gettito derivanti dall'applicazione degli incentivi previsti dalla "Tremonti-bis" dovrebbero risultare pari a circa 3.600 milioni di euro (oltre 7.000 miliardi di lire);

- I provvedimenti oggetto di possibili sovrastime dei risparmi di spesa sono pari, in valore, a circa 3.700 euro (oltre 7.100 miliardi di lire). Continuando a supporre che solo il 30% delle manovre di contenimento della spesa non venga realizzato, mancherebbero al bilancio pubblico oltre 1.110 milioni di euro (circa 2.150 miliardi di lire);

A fortissimo rischio i circa 2.580 milioni di euro (oltre 5.000 miliardi di lire) derivanti da non specificati "effetti di trascinamento" di provvedimenti assunti nel 2001 sull'esercizio finanziario 2002, come risulta dalla Relazione Previsionale e "Programmatica". Il totale di tali voci è pari a oltre 17.600 milioni di euro (circa 34.000 miliardi di lire), una cifra attorno all'1,4% del PIL.

Se si tiene conto di una cifra vicina allo 0,2% come trascinamento (maggiori spese sanitarie) dall'indebitamento netto del 2000 e del 2001, non si è lontani dal vero se si suggerisce che in assenza di interventi correttivi la finanza pubblica italiana rischia di attestarsi su un valore di rapporto disavanzo/PIL del 2,1%, cioè 1,6 punti in più rispetto allo 0,5% indicato dal Governo nel patto di "stabilità".

Si riporta, qui di seguito, un prospetto, tratto dal Rapporto del NENS, dal quale si evincono alcuni significativi scostamenti rispetto alle proiezioni del Governo.

#### TAVOLA DI SINTESI RELATIVA AL 2002

PRINCIPALI VOCI PER LE QUALI E' PREVEDIBILE UN PEGGIORAMENTO RISPETTO ALLE STIME DEL GOVERNO / Anno 2002	Scostamento stimato da Nens	
	mln €	mld £
a) Minori entrate dovute alla crescita del Pil inferiore alle stime del Governo (+1,2 invece di +2,3)	-6.200	-12.100
b) Entrate di importo sovrastimato:		
- Giochi (stima del Governo: 516 mln €)	-160	-310
- Dismissione di immobili (stima del Governo: 7.747 mln €)	-2.324	-4.500
- Emersione (stima del Governo: 1.033 mln €)	-310	-600
- Rivalutazione beni di impresa (stima del Governo: 2.434 mln €)	-730	-1.415
c) Perdite di gettito prive di copertura:		
- Abolizione tassa sulle insegne	-400	-770

- Abolizione imposta di successione	-300	-580
d) "Tremonti bis"	-3.600	-7.000
<b>Totale minor gettito rispetto alle stime del Governo</b>	<b>-14.024</b>	<b>-27.275</b>
e) Contenimenti di spesa sovrastimate:		
Riduzione spese correnti enti locali (stima del Governo: 1.198 mln €)	-360	-700
Minori oneri per il debito pubblico (stima del Governo: 400 mln €)	-120	-230
- Risparmi sulle spese della P.A. (stima del Governo: 2.035 mln €)	-610	-1.200
<b>Totale maggiori spese rispetto alle stime del Governo</b>	<b>-1.090</b>	<b>-2.130</b>
f) Poste non giustificate:		
- Effetti di trascinamento di provvedimenti assunti nel 2001	-2.580	-5.000
<b>TOTALE GENERALE DEL PEGGIORAMENTO DEI CONTI (anno 2002)</b>	<b>-17.694</b>	<b>-34.405</b>

Un ulteriore effetto di peggioramento dei conti può derivare dalla compensazione delle minusvalenze azionarie maturate nel 2001 e riportabili nei periodi di imposta successivi. Tale operazione, per la quale non sono disponibili riscontri ufficiali, potrebbe comunque comportare un costo valutabile fino a 5 - 6.000 mln € (10 - 11.000 mld £) che si dovrebbe scaricare tra il 2002 e il 2003.

**NOTA:**

Le stime di variazione relative ai punti b) ed e), sono calcolate assumendo un peggioramento ottimisticamente indicato al 30% rispetto alle stime del Governo.

**3) Il federalismo fiscale**

Uno degli eventi più rilevanti dell'anno 2001 è l'approvazione dell'art. 5 della legge di revisione costituzionale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 marzo 2001 n. 59 che modifica in senso federale l'art. 119 della Costituzione. Tale previsione prevede l'autonomia finanziaria di entrate e di spesa non più per le sole regioni, ma anche in favore dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Ed, infatti, mentre il vecchio articolo 119 della Costituzione contemplava che "alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali", il nuovo testo attribuisce agli enti territoriali la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in armonia con la Costituzione. Ed, inoltre, con la nuova formulazione, si fa ora riferimento alla compartecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali relativi al loro territorio senza specificare palesemente il caso di addizionali a tributi erariali. Gli ultimi provvedimenti di legge, a partire dal 2001, hanno determinato l'abolizione di tutti i trasferimenti statali alle regioni, sostituendoli con una compartecipazione al gettito regionale dell'Imposta sul valore aggiunto (IVA) e da

una maggiorazione della compartecipazione dell'IRPEF. Si rimette alle leggi dello Stato l'istituzione di un fondo perequativo, senza alcun vincolo di destinazione a favore degli enti territoriali con minore capacità fiscale per abitante ai fini di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (viene meno il richiamo, al Mezzogiorno e alle Isole). Infine l'ultimo comma prevede l'indebitamento degli enti territoriali esclusivamente per il finanziamento delle spese di investimento, escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli stessi. In sede di prima applicazione di tali previsioni, numerosi Enti locali stanno introducendo addizionali sull'IRPEF, ticket sulle prestazioni sanitarie ed anche aumenti sulla tassa automobilistica e sulla TARSU (la tassa sui rifiuti solidi urbani di recente trasformata in tariffa e, quindi, ora soggetta al pagamento dell'IVA).

Per le finalità che interessano l'esercizio dell'azione di responsabilità di competenza delle Procure della Corte dei conti occorrerà ora anche esaminare, nelle frequenti ipotesi di responsabilità derivanti dalla impossibilità degli enti locali di fare fronte ai propri impegni per carenza di risorse finanziarie, se sia stata correttamente esercitata la facoltà di reperire queste risorse anche mediante l'esercizio del potere impositivo.

In relazione alle nuove previsioni che regolamentano il federalismo fiscale si propongono le seguenti tabelle che riportano, rispettivamente i trasferimenti statali soppressi ed i nuovi tributi propri nell'anno 2001, nonché il totale gettito dei tributi propri e le perequazioni della capacità fiscale.

Trasferimenti statali soppressi e nuovi tributi propri anno 2001

	A	B	C=a+b	D	E	F=c-d-e	G=d+e+f
	FSN 2001	Altri trasf Aboliti	Totale	Add.Irpef 0,4%	Benzin a 8£	Comp. IVA Spesa storica	totale
PIEMONTE	2591	294	2884	400	17	2467	2884
LOMBARDIA	1064	202	1266	950	34	281	1266
VENETO	2419	112	2531	387	19	2125	2531
LIGURIA	1840	233	2073	133	6	1935	2073
EMILIA-ROMAGNA	2066	179	2245	395	18	1833	2245
TOSCANA	2802	211	3012	285	16	2711	3012
MARCHE	1091	133	1224	100	6	1118	1224
UMBRIA	933	130	1063	54	3	1005	1063
LAZIO	2.417	619	3036	354	21	2661	3036
ABRUZZO	1439	242	1681	67	5	1609	1681
MOLISE	406	153	559	13	1	544	559
CAMPANIA	7058	1118	8176	204	13	7959	8176
BASILICATA	677	292	969	23	1	944	969



PUGLIA	4748	756	5504	161	11	5332	5504
CALABRIA	2615	881	3496	59	6	3432	3496
<b>TOTALE RSO</b>	<b>34166</b>	<b>5555</b>	<b>39720</b>	<b>3587</b>	<b>176</b>	<b>35958</b>	<b>39720</b>

Fonte: Giarda (2000)

Perequazione della capacità fiscale

	Valori assoluti			Valori procapite		Media nazionale pari a 100	
	A	B	C=a+b	D=a procapite	E=c procapite		
	Totale gettito dei tributi propri	Perequazione capacità fiscale	Totale risorse perequate	Totale gettito dei tributi propri pc	Totale risorse perequate pc	Totale gettito dei tributi propri media RSO pari a 100	Totale risorse perequate media RSO pari a 100
PIEMONTE	7916	-953	6964	1846	1624	115%	102%
LOMBARDIA	20016	-5019	14998	2217	1661	139%	103,9%
VENETO	8457	-1152	7305	1885	1628	118%	102%
LIGURIA	2429	164	2593	1488	1588	93%	99%
EMILIA-ROMAGNA	8153	-1639	6515	2059	1645	129%	103%
TOSCANA	6047	-363	5684	1714	1611	107%	101%
MARCHE	2272	50	2322	1561	1595	98%	100%
UMBRIA	1177	139	1316	1414	1581	88%	99%
LAZIO	9502	-988	8514	1808	1620	113%	101%
ABRUZZO	1520	470	1991	1190	1558	74%	97%
MOLISE	318	187	505	966	1536	60%	96%
CAMPANIA	4587	4209	8796	792	1519	50%	95%
BASILICATA	551	379	930	907	1530	57%	96%
PUGLIA	3291	2920	6211	805	1520	50%	95%
CALABRIA	1529	1596	3125	741	1513	46%	95%
<b>TOTALE RSO</b>	<b>77768</b>	<b>0</b>	<b>77768</b>	<b>1599</b>	<b>1599</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Giarda (2000)

#### 4) Il disegno di legge delega per la riforma fiscale

In data 9 maggio 2002, vi è stato un primo via libera della Camera, sulla riforma fiscale proposta dal Ministro dell'Economia. Nella sostanza con il nuovo sistema, salvo modifiche da parte del Senato, si passa dalle attuali cinque aliquote d'imposta a due sole aliquote, rispettivamente del 23% per i redditi fino a 100.000 € e del 33% per i redditi superiori. Per garantire la progressività delle imposte si opererà con un sistema di deduzioni, cioè di riduzioni dell'imponibile, che sostituiranno le attuali detrazioni.

#### 5) Il c.d. scudo fiscale

Sono scaduti (15 maggio) i termini per il rientro dei capitali detenuti

all'estero mediante l'operazione c.d. dello scudo fiscale. I primi dati portano a valutare tale operazione in oltre 60 milioni di €. La disposizione, si ricorda, garantisce l'anonimato ai possessori dei capitali rientrati e fa pagare solo una penale del 2,5% sull'importo rimpatriato. Il Tesoro ha predisposto misure contro eventuali manovre per il riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, perché attraverso tale sistema non vengano definitivamente legittimati capitali illeciti. In presenza di riscontrate irregolarità, occorrerà verificare se, in disparte i profili di natura penale, vi siano gli estremi per l'esercizio da parte delle Procure della Corte dei conti dell'azione di responsabilità per danno erariale.

### **6) L'azione dell'amministrazione finanziaria**

L'Amministrazione ha fornito tempestivamente dati ed elementi sufficientemente aggiornati, utili per esporre con sufficiente precisione i livelli di variazione in aumento od in diminuzione delle singole entrate tributarie; i risultati del contrasto all'evasione fiscale ed i singoli segmenti significativi delle attività di verifica, di accertamento, contenzioso e riscossione. Occorre dare atto della piena e pronta collaborazione che ha prestato l'Agenzia delle Entrate per il tramite dell'Ufficio Pianificazione e Controllo. Resta, tuttavia, in pregiudicato il giudizio di maggiore o minore positività dell'azione fiscale nell'anno in quanto l'attività degli uffici risentono di eventi verificatisi in periodi precedenti alle date di rilevazione dei dati ed i risultati vanno letti tenendo anche conto delle variazioni nei comportamenti tributari che determinano la coscienza fiscale che accompagna l'operato dei contribuenti. Inoltre, i dati sono di ancora più difficile lettura ove si considerino le rilevanti modifiche legislative intervenute nel corso degli ultimi anni e che, certamente influenzano non solo comportamenti degli uffici e dei contribuenti ma anche offrono soluzioni diverse ai rapporti tra fisco e contribuenti. Si pensi, ad esempio, all'abolizione dell'imposta di successione ovvero, per le questioni che interessano più da vicino il mondo della giustizia all'introduzione del contributo unificato ed alla corrispondente introduzione dell'imposta di bollo sugli atti giudiziari.

Il mero raffronto dei risultati relativi ai controlli effettuati dalle varie Direzioni Regionali delle Entrate porta alla seguente tabella:

CONTROLLI II.DD. ED IVA

	2000			2001	
Eseguiti	% positività	MIA (in migliaia di lire)	Eseguiti	% positività	MIA (in migliaia di lire)
924.611	94	15.564.411.889	826.821	93	17.246.462.961

## CONTROLLI II.DD.

2000				2001	
Eseguiti	% positività	MIA (in migliaia di lire)	Eseguiti	% positività	MIA (in migliaia di lire)
696.047	93	11.833.554.046	547.142	92	12.817.726.677

## CONTROLLI IVA

2000				2001	
Eseguiti	% positività	MIA (in migliaia di lire)	Eseguiti	% positività	MIA (in migliaia di lire)
228.564	96	4.327.782.436	279.679	95	4.428.736.284

Rispetto all'anno 2000, il 2001 fa segnare, quindi, un incremento di MIA (Maggiore Imposta Accertata) proveniente da II.DD. ed IVA di circa il 10%. Ciò a fronte di una riduzione dei controlli eseguiti e di un calo della positività degli stessi.

Mancano i dati definitivi sulla effettiva riscossione delle somme accertate ma i livelli di riscossione sembrano ancora attestarsi sulle modeste percentuali (circa il 10%) registrate nello scorso anno; inoltre, vari parametri e varianti rendono poco agevoli le letture dei risultati sul complessivo sistema fiscale.

### 7) La Guardia di Finanza

L'attività svolta nel settore fiscale dalla Guardia di Finanza, nel corso dell'anno 2001, ha fornito risultati che confermano la produttività operativa delle azioni di servizio di polizia tributaria, prioritario fronte di impiego del Corpo.

Secondo i dati forniti dal Corpo, i controlli fiscali eseguiti dai militari hanno condotto alla rilevazione di materia imponibile sottratta a tassazione per 29.644 miliardi, accertando violazioni all'imposta sul valore aggiunto per 7.118 miliardi.

Nell'ambito del contrasto del sommerso d'azienda sono stati scoperti ben 4.392 evasori totali, soggetti completamente sconosciuti al fisco e, in quanto tali, di difficoltosa perseguibilità. A questi vanno aggiunti 1.569 evasori paratotali, soggetti economici che hanno occultato una parte rilevante del proprio reddito imponibile. Sono state individuate e denunciate violazioni penalmente rilevanti nei confronti di 7.769 persone, di cui 88 arrestate.

La lotta al contrabbando di tabacchi, fenomenologia illecita ormai ben lungi dalle connotazioni quasi "romantiche" di un tempo ed ormai gestita da pericolose organizzazioni criminali, ha condotto al sequestro di 293 tonnellate di tabacchi lavorati esteri, consentendo anche l'accertamento di tributi evasi per 1.200 miliardi. Rilevanti appaiono i risultati conseguiti dalla Guardia di Finanza nell'azione di contrasto al traffico di stupefacenti, con oltre 32 tonnellate di droghe pesanti e

leggere sequestrate, 25.636 persone denunciate e 2.518 segnalate al Prefetto, 2.518 arrestate.

La prevenzione e repressione delle frodi comunitarie, settore di sempre maggiore impegno per il Corpo, anche in ragione della sua vocazione di polizia economica operante a tutela del bilancio nazionale e comunitario, ha condotto all'individuazione di aiuti indebitamente richiesti per 478 miliardi, con la denuncia di 588 soggetti.

Va infine sottolineato l'impegno profuso nella collaborazione con la Corte dei conti, che ha portato nell'anno 2001, mediante l'esecuzione di accertamenti istruttori delegati dalla Magistratura Contabile, alla segnalazione di danni erariali complessivamente ammontanti a 982 miliardi, nei confronti di 1.382 soggetti, pubblici dipendenti o amministratori.

### **8)Attività di verifica e di accertamento**

In primo luogo, per quanto concerne l'attività di verifica e di accertamento, rimane tuttora irrisolta l'annosa questione, più volte segnalata (di recente il SECIT ha prodotto apposito studio sulla dialettica tra le attività dei due organismi finanziari) riguardante gli ambiti di competenza ed i compiti della Guardia di Finanza e degli Uffici Unici delle entrate. All'attività di verifica svolta dai militari della Guardia di Finanza segue, sulla base dell'attuale sistema normativo, l'attività di accertamento degli uffici; un lavoro che il più delle volte si risolve in una mera ratifica di quanto già rilevato dalla G.d.F., senza l'arricchimento di fasi istruttorie di approfondimento e con scarsissimo valore aggiunto. Tale sistema comporta non solo un enorme spreco di risorse ed un allungamento dei tempi di accertamento, ma anche una deresponsabilizzazione sia dell'attività di verifica (sottoposta ad una sorta di appello), sia della stessa attività di accertamento che non viene sentita come propria da parte degli uffici.

Peraltro, in considerazione che alle rilevazioni effettuate in sede di verifica non fanno seguito notifiche di accertamenti effettuate dallo stesso organo, la Guardia di Finanza (il fenomeno è tuttora presente anche se di dimensioni assai più ridotte rispetto al passato) è indotta a rappresentare recuperi più elevati rispetto alle reali evidenze delle gestioni controllate.

Ne consegue un contenzioso di difficile difendibilità per il fisco, rappresentazioni statistiche non corrispondenti al vero ed affidamenti su entrate di difficilissima esazione.

Per altro verso, l'avanzato stato del processo completamento dell'accorpamento dei molteplici Uffici finanziari (II.DD., IVA e Registro) in Uffici

Unici delle Entrate, sta progressivamente producendo effetti positivi (anche in ordine alla razionalizzazione delle risorse) sul sistema fiscale. L'esperienza tuttavia per talune realtà è ancora di avvio ed ancora si registrano resistenze organizzative e culturali nella gestione unificata dei vari tributi.

Un recente studio (vedi Sole 24 Ore del 17 marzo 2002) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, stima l'evasione fiscale ed il sommerso in circa 210 miliardi di €. L'intensità dell'evasione è indicata per macro regioni ed è valutata nel 34,52% per il Sud e le Isole, nel 20,07% per Il Centro, nel 18,87% nel Nord Est e nel 26,54% nel Nord Ovest. Le categorie del commercio e dell'impresa che forniscono servizi alle famiglie, sono quelle che fanno registrare le più forti percentuali di evasione. Le regioni dove il fenomeno è più esteso sono, nell'ordine, la Lombardia, il Lazio e la Sicilia.

### **9) Gli aspetti patologici**

Le rilevazioni statistiche a disposizione della P.G. indicano che per l'anno 2001, relativamente alle vertenze strettamente connesse alle ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile derivanti da eventi di natura tributaria, sono state istruite presso le varie Procure regionali complessive istruttorie n. 227. Sono stati avviati n. 19 giudizi conclusi con 45 condanne per un importo di euro 1.535.996,11.

In estrema sintesi, le vertenze hanno riguardato i seguenti eventi: ritardati o mancati accertamenti o riscossione tributi; - canoni per concessioni e locazioni di beni demaniali e patrimoniali; -sanzioni amministrative; - contravvenzioni, omesso recupero crediti, sanzioni pecuniarie per abusi edilizi ed oneri di urbanizzazione, varie entrate extratributarie; - responsabilità di messi notificatori per tardive notifiche; - omessa riscossione di contributi previdenziali; - mancata copertura di servizi.

In sede di giurisdizione di responsabilità amministrativa e contabile l'anno 2001 ha fatto registrare una rinnovata attenzione delle Sezioni giudicanti alle ipotesi di danno erariale sia di militari del corpo di Guardia di Finanza che di impiegati civili, cui erano stati imputati reati di natura finanziaria quali la corruzione e la concussione con percezione di tangenti.

L'attività giurisdizionale della Corte dei conti ha portato inoltre ad una più incisiva configurazione dei profili di danno anche indipendenti dalla mancata acquisizione di entrate tributarie quali il danno non patrimoniale, il danno all'immagine, il danno da disservizio (Sez. I, 15 novembre 2001, n. 348; Sez II, 11 giugno 2001, n. 209; Sez. II, 22 giugno 2001, n. 227).

Per dare significatività ai dati, si fa rapido cenno ad alcune fattispecie portate alla cognizione del giudice contabile: -ipotesi di responsabilità di un funzionario dell'ufficio IVA per aver tenuto contabilità fiscale per conto di contribuenti, compilando denunce IVA infedeli (Sez. I, 26 giugno 2001, n. 188); - pagamento di maggiori somme derivante da responsabilità di un sindaco per mancata conclusione di un procedimento di espropriazione (Sez. II, 8 maggio 2001, n. 174); - impiegati civili accusati (e condannati) di reato di peculato per aver concesso rendite anticipate ai lavoratori infortunati (sic. la sentenza della Sez. I centrale, 7 maggio 2001, n. 111 che condanna un cassiere dell'INAIL).

In talune fattispecie portate all'esame del giudice contabile, pur essendo stati riconosciuti comportamenti negligenti non si è potuto pervenire a condanna per carenza dell'elemento soggettivo della colpa grave. In altre fattispecie le condanne risarcitorie sono state temperate dall'esercizio del potere riduttivo.

#### **10) Contenzioso tributario**

Tra le novità introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 (art. 12 legge 448/2001) al processo tributario sono apportate significative modifiche. Anche secondo la lettura che ne ha dato la Agenzia per le Entrate con la recente circolare n. 25/E, risulta abrogata la previsione (art. 9, comma 2 CPC) che indicava la competenza generale del giudice ordinario in materia di imposte e tasse. Vengono poi, escluse dalla giurisdizione del giudice tributario le sanzioni inflitte dall'amministrazione finanziaria non aventi collegamento "con violazioni di disposizioni riconducibili all'ordinamento giuridico tributario ed attinenti alla gestione dei tributi". E, con l'ampliata giurisdizione delle Commissioni tributarie sembra essere stata tacitamente abrogata anche la norma che prevedeva il previo ricorso amministrativo sulle questioni rientranti nella competenza delle Commissioni. Conseguentemente verrebbe ad essere cancellato il pendente contenzioso amministrativo sulle medesime questioni.

In proposito occorre osservare che, ferma restando una verifica sulla concreta applicazione della norma, il nuovo sistema sembra prevedere una abolizione (od una mera attenuazione) della fase c.d. precontenziosa che precedeva il vero e proprio processo tributario e che consentiva all'Amministrazione di potere rivedere il proprio operato ed intervenire (cancellando o modificando eventuali errori) in via di autotutela. Una procedura agevole, poco onerosa, rispettosa delle ragioni dei contribuenti ed attenta a quelle del fisco e che aveva prodotto, come è stato in altre occasioni rilevato, positivi effetti deflazionistici del contenzioso tributario. Peraltro, con quel procedimento (vedi art.10 del DPR 636/1972) che ora

sembra essere stato cancellato (ovvero non essere più obbligatorio) il contribuente poteva colloquiare con l'Amministrazione finanziaria senza dovere necessariamente fare ricorso alla assistenza tecnica di un difensore, com'è noto resa obbligatoria già con l'art. 12 della legge 546/1992. Si tratta, ad avviso del Procuratore Generale, di un ulteriore appesantimento degli oneri che gravano sul contribuente.

In coincidenza con l'entrata in vigore della legge finanziaria 2002 che, sulla base del richiamato art 12 riconosce la giurisdizione generale delle Commissioni tributarie, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno anche risolto (a favore delle Commissioni anzidette) la questione di giurisdizione relativa al così detto fermo amministrativo che consente, in presenza di pretese degli uffici fiscali, di contrastare le richieste di rimborso effettuate dai contribuenti per le maggiori imposte versate.

### **11) Riscossione**

Nell'anno 2001 si è data finalmente attuazione alla riforma della riscossione introdotta dai decreti legislativi nn. 46 e 112 del 1999 rendendo operative due procedure indispensabili per la ripresa dell'azione di riscossione coattiva e per il suo monitoraggio e controllo. Si tratta della procedura di accesso telematico dei concessionari ai dati dell'anagrafe tributaria e la rilevazione delle informazioni delle informazioni concernenti le varie fasi della riscossione, per ciascuna partita iscritta a ruolo, con la procedura denominata "stato dello riscossione".

Si è riproposta anche in quest'anno, la questione del condono a favore dei concessionari della riscossione dei crediti non riscossi in ordine ai quali vi era stata l'anticipazione da parte degli istituti bancari preposti a questo servizio. In merito è bene ricordare che con la legge finanziaria del 1997, al fine di ripianare un deficit di bilancio, erano stati previsti finanziamenti alle banche per 4.000 miliardi di lire. Di fatto, però, il finanziamento fu fittizio perché le banche ottennero come contropartita che nel quadro dell'allora imminente riforma della riscossione fosse inserita una previsione (art. 60 d.lgs. 112/1999, VI comma) concernente la restituzione a favore dei concessionari di una somma (non superiore a lire 4.000 miliardi) per le somme da questi anticipate a fronte di cartelle esattoriali da riscuotere da parte di contribuenti. I concessionari dovevano provare di avere svolto attività di esazione e di avere avviato procedure esecutive. Di fatto però gli uffici, sulla base delle stesse indicazioni della legge, non hanno potuto operare alcun controllo di merito sulla attività effettivamente svolta dai concessionari e quindi sono state condonate (e rimborsate) tutte le richieste da questi prodotte senza verifica alcuna ed in qualunque stadio della procedura esecutiva si trovassero

(alcuni dati estratti a campione darebbero per incomplete oltre il 90% delle procedure esecutive).

Entro l'11.9.2000, gli uffici dovevano confermare al Ministero, gli importi richiesti dai concessionari pari al 99% dell'importo anticipato dagli stessi, al netto dei compensi di riscossione. Dovevano omettere i decreti di liquidazione e i contestuali decreti di scarico per i corrispondenti importi.

Ne è conseguito che, di fatto, in virtù di tale sistema che, nella sostanza si risolve nel privare il concessionario del titolo esecutivo per fare valere il credito fiscale, l'Erario si è trovato a dovere subire una sostanziale rinuncia ai propri crediti nei confronti dei contribuenti. Una sorta di condono gratuito ed indiretto sfuggito alla stessa attenzione del Parlamento. Peraltro, in virtù di tale "condono", tutti i conti giudiziali dei ruoli presentati nel 2001, recheranno i scarichi delle somme rimaste da riscuotere negli esercizi precedenti. E ciò, nonostante il d.lgs. 112/99 di riforma della riscossione, all'articolo 20 co. 5, prevedesse un generico obbligo degli Uffici delle Entrate (il relativo regolamento da emanare con apposito D.M., a tutt'oggi non è stato emanato) di riscrittura a ruolo delle somme già scaricate e per crediti non prescritti. Tuttavia, in attesa di quelle istruzioni, tutti i crediti relativi a domande, almeno fino al 1992, dovrebbero essere già prescritti.

In relazione a tale circostanza il Procuratore Generale ha inviato apposita informativa alle competenti Procure regionali per le indagini di competenza.

Successivamente con l'art. 79 della L. 432/00 sono stati riaperti i termini del precedente condono per le domande presentate dall'1.1.1998 al 31.7.1999. L'operazione di riconoscimento dei rimborsi ai concessionari dovrebbe essere terminata entro il maggio del corrente anno. A parziale rimedio degli inconvenienti registrati del precedente sistema, gli uffici ora possono effettuare alcuni limitati controlli a campione sulle domande presentate dai concessionari; alcuni dati pervenuti alla Procura Generale sui quali sono in corso approfondimenti portano a registrare percentuali elevatissime di carenza di condizioni per procedere ai rimborsi e, probabilmente, le questioni che derivano da tali riscontri formeranno, presumibilmente, oggetto di contenzioso tra amministrazione finanziaria e concessionari della riscossione. Tuttavia, per il maggior numero delle pendenze gli Uffici si sono dovuti limitare ad accertare la mera entità delle somme da riconoscere al concessionario e ad emettere i decreti di scarico. Con le medesime conseguenze di cui si è detto innanzi.

## **12) Istituti Conciliativi**

Il ricorso agli istituti conciliativi ha fatto segnare significativi successi



percentuali nella quantità delle entrate derivanti dalle imposte che segnano i maggiori gettiti.

Il seguente prospetto (Fonte Agenzia Entrate) riporta il dettaglio degli Istituti conciliativi.

Dettaglio entrate di cassa da accertamento e controllo relative agli istituti conciliativi

Irpef	1999 c/competenza	1999 c/residui	Tot. versato 99	2000 c/competenza	2000 c/residui	Tot. versato 2000	Tot. versato 2001
1023/22 Versamenti dovuti a seguito dell'accertamento con adesione	179.786	6.359	186.145	307.532	141	307.673	458
1023/24 Versamenti dovuti ad omessa impugnazione dell'avviso di accertamento e di rinuncia all'ist	183.310	11.994	195.304	249.762	18.329	268.092	220
1171/1 Imposte derivanti da definizione di pendenze e controversie tributari	29.791	3.484	33.275	149	30.540	30.690	27
<b>Totale</b>	<b>392.887</b>	<b>21.837</b>	<b>414.724</b>	<b>557.443</b>	<b>49.010</b>	<b>606.455</b>	<b>706</b>

Irpeg	1999 c/competenza	1999 c/residui	Tot. versato 1999	00 c/competenza	00 c/residui	Tot. versato 2000	Tot. versato 01
1024/10 Versamenti dovuti a seguito dell'accertamento con adesione	186.439	14.188	200.628	239.042	264	239.306	30
1024/11 Versamenti dovuti ad omessa impugnazione dell'avviso di accertamento e di rinuncia all'ist	24.402	4.207	28.609	40.003	549	40.552	4
117/12 Imposte derivanti da definizione di	38.944	550	39.434	54.304	408	54.713	6

pendenze e controversie tributari							
<b>Totale</b>	249.785	18.945	<b>268.671</b>	333.349	1.221	<b>334.571</b>	<b>40</b>

Ilor	1999 c/competenza	1999 c/residui	Tot. versato 1999	2000 c/competenza	2000 c/residui	Tot. versato 2000	Tot. versato 2001
1025/18 Versamenti dovuti a seguito dell'accertamento con adesione	147.527	8.458	155.985	145.902	155	146.058	174.264
1025/19 Versamenti dovuti ad omessa impugnazione dell'avviso di accertamento e di rinuncia all'ist	38.823	3.964	42.788	33.997	433	34.431	46.470
117/13 Imposte derivanti da definizione di pendenze e controversie tributari	27.931	1.476	29.408	31.716	242	31.959	34.853
<b>Totale</b>	<b>214.281</b>	<b>13.898</b>	<b>228.181</b>	<b>211.615</b>	<b>830</b>	<b>212.448</b>	<b>255.587</b>

Iva	1999 c/competenza	1999 c/residui	Tot. versato 1999	2000 c/competenza	2000 c/residui	Tot. versato 2000	Tot. versato 2001
1203/5 Versamenti dovuti a seguito dell'accertamento con adesione	100.195	1.846	102.042	194.382	52	194.434	298.186
1203/6 Somme dovute a seguito della regolarizzazione degli omessi versamenti	139.655	781	140.436	6.593	1	6.594	9.681
<b>Totale</b>	<b>239.850</b>	<b>2.627</b>	<b>242.478</b>	<b>200.975</b>	<b>53</b>	<b>201.028</b>	<b>307.867</b>

<b>Totale</b>	<b>1.096.803</b>	<b>57.307</b>	<b>1.154.054</b>	<b>1.303.382</b>	<b>51.114</b>	<b>1.354.502</b>	<b>1.676.810</b>
<b>incassi</b>							

Rispetto agli obiettivi programmati che impegnava l'Agenzia delle Entrate a definire, mediante il sistema dell'adesione e dell'acquiescenza, il 20% degli accertamenti rispetto al totale di quelli notificati, risulta che l'Agenzia ha elevato detto rapporto portandolo al 30%; un dato, questo, assai rilevante se si considera

che tali strumenti conferiscono immediata efficacia all'attività di controllo sostanziale riducendo i tempi intercorrenti tra l'accertamento e la pretesa tributaria.

Le percentuali di aumento, del gettito fiscale nell'anno 2001, vanno dunque lette anche con riferimento ai notevoli incrementi di entrata derivanti da queste procedure conciliative. Successi da valutarsi ancor più positivamente se si considerano le economie di risorse che derivano dagli effetti deflativi che l'applicazione di tali istituti hanno sul contenzioso tributario. Al riguardo si deve, tuttavia, osservare che, sulla base anche di quanto osservato dal SECIT in appositi studi condotti nell'anno 2001 sull'accertamento con adesione e sulla conciliazione giudiziaria, le definizioni delle pendenze che vengono risolte facendo ricorso a questi istituti, lasciano troppo ampi spazi di discrezionalità agli uffici e spesso si risolvono in indiscriminati sconti d'imposta rispetto alle somme accertate.

L'obiettivo di risolvere rapidamente le questioni pendenti non può giustificare riduzioni che non trovano riscontro da oggettive situazioni di fatto. Le formule conciliative non sono transazioni, ma verifiche sulla bontà degli accertamenti e sulle ragioni del contribuente effettuate in contraddittorio. Ed, in ogni caso, debbono essere sempre tenute presenti le primarie esigenze dell'adeguata motivazione dei provvedimenti definitivi e della trasparenza dell'operato degli uffici. In talune realtà di Uffici è stato rilevato che l'accordo conciliativo si risolve, normalmente con sconti percentuali pressochè equivalenti per tutti i contribuenti. Secondo il citato studio del SECIT, nell'anno 1999 sono stati registrati tassi di abbattimento della MIA (maggiore imposta accertata) pari al 74% degli importi rilevati in sede di verifica; tale dato richiede ulteriori approfondimenti perché denotano o una attività di verifica non sufficientemente accurata e sostenibile in sede contenziosa, ovvero una eccessiva disponibilità degli uffici a chiudere velocemente le vertenze. Le Procure regionali sono allertate su tali comportamenti al fine di verificare che non sussistano sostanziali rinunce a pretese erariali e connesse responsabilità di carattere amministrativo contabile.

**b) - La spesa** (Estensore: V.P.G. Cristina Astraldi)

Il consuntivo dell'esercizio espone impegni e pagamenti complessivi pari rispettivamente a 1.197.440 miliardi e 1.185.659 miliardi.

A fronte degli omologhi dati del 2000 (1.093.608 miliardi e 1.064.054 miliardi) si evidenzia un incremento della spesa sia per gli impegni (+103.832, percentualmente +10,95) che per i pagamenti (+121.605 percentualmente +11,15).

Il confronto con i dati degli anni precedenti mostra una inversione di

tendenza degli andamenti degli impegni e dei pagamenti; infatti, nel 2000 rispetto al 1999, gli impegni erano diminuiti del 9,61 % e i pagamenti del 9,45%, mentre nell'esercizio 1999 rispetto al 1998 si evidenziava un aumento degli impegni e dei pagamenti del 10,65 e del 11,07 %.

Le spese finali, (cioè il totale delle spese di parte corrente più quelle in conto capitale), ammontano a 836.744 miliardi per gli impegni (773.597 miliardi nel 2000; 737.141 miliardi nel 1999; 694.147 miliardi nel 1998), ed a 822.848 miliardi per i pagamenti (741.765 miliardi nel 2000; 735.470 miliardi nel 1999; 642.910 nel 1998) denotando un incremento rispetto all'anno precedente .

\* \* \*

I risultati di cassa nel 2001 fanno registrare pagamenti totali di parte corrente pari a 733.611 miliardi con un aumento di 58.927 miliardi rispetto al 2000 (674.684 miliardi) e pagamenti in conto capitale pari a 89.237 miliardi, in aumento rispetto all'anno precedente (67.280 miliardi) di 21.957 miliardi.

Conseguentemente rispetto alle stime di parte corrente (775.616 miliardi) si registrano minori spese (-42.005 miliardi); percentualmente -9,46% e rispetto a quelle in conto capitale (117.677 miliardi) si registrano ugualmente minori spese (-28.440 miliardi); percentualmente -13,19 %; gli scostamenti vanno imputati alle minori erogazioni.

E' da notare sia la maggiore diminuzione registrata nell'andamento delle spese in conto capitale rispetto a quelle correnti sia la elevata incidenza totale e percentuale della spesa corrente sulla spesa totale rispetto a quella della spesa in conto capitale.

\* \* \*

La spesa finale in termini di impegni nel 2001 (836.744 miliardi) fa registrare un aumento di 63.147 miliardi rispetto al 2000 (773.597 miliardi), percentualmente +10,82%, in linea con l'andamento crescente già registrato negli anni 1998 e 1999.

In termini di pagamenti la spesa finale nel 2001 (882.848 miliardi) mostra una differenza di 80.883 miliardi rispetto al 2000 (741.965 miliardi), percentualmente +11,09, facendo registrare un andamento crescente analogamente agli anni 1998 e 1999.

Passando all'esame delle spese correnti nell'anno 2001 in termini di impegni (732.372 miliardi) si registra un aumento pari a 45.343 miliardi rispetto al 2000 e in termini di pagamenti (733.611 miliardi) un aumento pari a 58.925 miliardi sempre rispetto all'anno 2000; tale andamento appare conforme a quello crescente

già evidenziato negli anni 1998 e 1999 dopo la forte flessione nel 1997 dovuta al blocco degli impegni e, conseguentemente, alla diminuzione dei pagamenti.

Per quanto riguarda l'analisi per categorie nell'anno finanziario 2001, la spesa statale viene classificata con riferimento al Sistema Europeo dei conti 1995 (SEC95) fin dal decorso anno.

Ponendo a confronto il biennio, notiamo che, nell'anno in esame, per gli impegni di parte corrente il 25,80% (283.989 miliardi) del totale degli impegni è riscontrabile nei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, con un aumento del 10,86% (+22.386 miliardi) rispetto al 2000 (261.603 miliardi), il 18,65% (136.561 miliardi) è interessato dai redditi di lavoro dipendente contro 126.199 miliardi dell'anno 2000, con un aumento di 10.362 miliardi pari al 10,82% ed infine gli interessi passivi e i redditi da capitale assorbono il 20,69% (151.484 miliardi), contro 143.125 miliardi dell'anno 2.000 con un aumento di 8.359 miliardi, pari al 9,45%.

L'espansione della spesa corrente primaria si è verificata per l'aggregato relativo ai consumi intermedi ed alle prestazioni sociali (prestazioni sanitarie,) nonché per la crescita della spesa per pensioni e rendite. Anche i redditi per lavoro dipendente hanno fatto registrare un incremento dovuto all'aumento delle retribuzioni lorde.

Per il conto capitale, le somme impegnate nei contributi agli investimenti risultano pari al 45,03% (46.991 miliardi), con un aumento di 5.691 miliardi rispetto al 2000, percentualmente l'11,38%; quelle impegnate nei contributi ad investimenti ad imprese risultano pari al 17,51% (18.271 miliardi) con una diminuzione di 1.464 miliardi rispetto al 2000 pari al 9,25% e quelle impegnate negli altri trasferimenti in conto capitale pari al 14,91% (15.555 miliardi), con un aumento di 5.524 miliardi rispetto al 2000, cioè 15,50 %.

Per quanto riguarda la cassa su un totale di parte corrente di 733.611 miliardi, il 39,05% (286.445 miliardi) è da attribuire ai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, contro 252.049 miliardi del precedente esercizio con un aumento percentuale dell'11,36%; il 20,73% (152.025 miliardi) agli interessi passivi e redditi da capitale, contro 129.270 miliardi dell'anno 2000 con un aumento di 13.114 miliardi corrispondente, percentualmente, al 10,94% e il 19,89% (138.566 miliardi) ai redditi da lavoro dipendente, contro 129.270 miliardi per l'anno 2000 con un aumento di 9.296 pari al 10,72%.

Per i pagamenti totali in conto capitale (89.237 miliardi), il 49,44% (44.115 miliardi) riguarda i contributi agli investimenti, contro 30.915 miliardi dell'anno

2000 con un aumento di 13.200 miliardi pari al 42,70%; il 14,28% (12.739 miliardi) i contributi ad investimenti ad imprese, contro 16.875 miliardi dell'anno 2000 con una diminuzione di 4.139 miliardi pari al 24,53% e l'11,02% (9.833 miliardi) i contributi agli investimenti lordi ed acquisto terreni con un aumento di 1.974 miliardi rispetto al 2000 (7859 miliardi), pari al 12,51%.

Per quanto concerne i residui passivi, nel 2001 si registra un aumento, essendo passati dagli iniziali 256.485 miliardi ai finali 263.169 miliardi (+6.684 miliardi, percentualmente +10,26%) di cui 131.938 miliardi sono di nuova formazione e 131.30 miliardi relativi ad esercizi pregressi; inoltre 217.610 miliardi sono residui propri e 28.448 miliardi sono residui di stanziamento.

I residui correnti sono passati da 125.981 miliardi nel 2000 a 123.021 miliardi nel 2001, registrando un decremento di 2.960 miliardi con una percentuale di decremento del 10,24%, mentre quelli in conto capitale hanno registrato un incremento da 120.751 miliardi nel 2000 a 132.523 miliardi nel 2001 (+11.773 miliardi, percentualmente 10,97%).

L'evoluzione della spesa pubblica corrente, rispetto al PIL, nel 2001 è aumentata raggiungendo il valore di 47,2% mentre nel biennio precedente si era attestata su valori più bassi pari al 38,8% nel 1999 e al 38,2% nel 2000.

Tale andamento appare collegato alle maggiori erogazioni per redditi da lavoro dipendente e per consumi intermedi.

c) - **Risultati differenziali** - (Estensore: V.P.G. Cristina Astraldi).

Come per gli esercizi pregressi, i risultati differenziali vengono qui esaminati nell'ordine in cui sono indicati nell'art.6, u.c., della legge 5.8.1978 n°468 e secondo le definizioni date dal legislatore.

Il risparmio pubblico (risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extra tributarie ed il totale delle spese correnti) presenta nel 2001 in termini di accertamenti ed impegni (+26.335 miliardi) un risultato migliore rispetto all'obiettivo inizialmente prefigurato (-39.527 miliardi), mentre in termini di versamenti e pagamenti ammonta a -39.363 miliardi. Per la competenza il risparmio pubblico è diminuito di 16.125 miliardi, rispetto al 2000 (42.460 miliardi), in percentuale -37,98%. Per la cassa il risultato è di segno negativo (-39.363 miliardi) contro 13.052 miliardi del 2000 con una differenza negativa (-52.415 miliardi) in percentuale -40,15%.

L'analisi dell'andamento del dato del risparmio pubblico dal 1993 al 1999, riferito sia alla competenza che alla cassa, mette in luce un andamento costantemente negativo, maggiormente accentuato negli anni 1994 e 1996, con

una unica variazione di segno positivo nell'anno 1997; è da ricordare che i migliori risultati conseguiti nell'anno 1997 erano dovuti a misure congiunturali sulla spesa, agli effetti della riduzione dei residui passivi, nonché al blocco degli impegni e conseguente diminuzione dei pagamenti.

L'indebitamento netto (differenza tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione o riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti) fa registrare nel 2001 sia per la competenza che per la cassa risultati entrambi di segno negativo (-52.751 miliardi e -105.139) miliardi che denotano, rispetto al 2000, un peggioramento di 30.884 miliardi per la competenza ed un peggioramento di 71.469 miliardi per la cassa (percentualmente -23,35 e -67,97%).

I dati dell'indebitamento netto tra gli anni 1992 e 1996, sia per la competenza che per la cassa, avevano mostrato un andamento decisamente negativo oscillante, per la competenza tra -104.853 miliardi e -139.235 miliardi e per la cassa tra -106.971 miliardi e -141.067 miliardi. I dati positivi riscontrati nel 1997 1998 sono dovuti alle stesse cause che hanno comportato risultati positivi nel risparmio pubblico, mentre negli anni 1999 e 2000 si riscontrano nuovamente dati di segno negativo.

Il saldo netto da finanziare (differenza delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni di accensione e rimborso di prestiti) nel 2001 per la competenza è risultato pari a -63.461 miliardi che, rispetto al risultato del 2000 (-31.292 miliardi) è, senz'altro, peggiore e per la cassa è risultato pari a -115.632 miliardi a fronte di -41.891 miliardi nel 2000 con un peggioramento che raggiunge il 41,43%.

Analizzando le serie storiche dal 1992 al 2000 si osserva che il saldo netto da finanziare aveva sempre mostrato un andamento di segno negativo che negli anni ha subito una sensibile diminuzione, più accentuata nell'anno 1997 (-23.509 miliardi per la competenza e +12.736 per la cassa, che rappresenta l'unico risultato di segno positivo).

Il ricorso al mercato (risultato differenziale tra il totale delle entrate finali ed il totale delle spese) nel 2001 ha fatto registrare i seguenti risultati: per la competenza -424.157 miliardi con un peggioramento di 6.081 miliardi rispetto al 2000 (-418.076 miliardi), in percentuale -1,46%; per la cassa -478.433 miliardi con un peggioramento rispetto al 2000 (-363.978 miliardi) pari a 114.465 miliardi, in percentuale -31,45 %.

Analizzando le serie storiche nel periodo 1992-2000 si osserva la persistenza

di un andamento decisamente negativo sia in termini di competenza che di cassa.

Il consuntivo 2001 chiude con un disavanzo di competenza di -26.402 miliardi, con un miglioramento di 7.784 miliardi rispetto al 2000 (+12,94%) e un disavanzo di cassa di 88.690 miliardi con un peggioramento di 66.841 miliardi, rispetto all'anno precedente, pari al 25,83%.

Infine, l'avanzo primario di bilancio (saldo netto da finanziare - spesa per interessi, dati entrambi già indicati) nel 2001 ammonta per la competenza a 88.023 miliardi (nel 2000: 16.198 miliardi; 1999: 90.466 miliardi; nel 1998: 86.888 miliardi; nel 1997: 153.486 miliardi) dimostrando un notevole decremento per il corrente anno dell'entrata rispetto alla spesa e per la cassa a 36.392 miliardi nel 2001, a miliardi 26.248 nel 2000, (nel 1999: 65.081 miliardi; 1998: 95.084 miliardi; nel 1997: 190.518 miliardi; nel 1996: 42.958), facendo registrare un peggioramento di 10.144 miliardi rispetto all'anno precedente.

Dai dati riportati si nota soltanto un miglioramento, per la competenza, del risparmio pubblico, rispetto alla previsione iniziale per il 2001 e dell'avanzo primario di bilancio rispetto all'omologo dato del 2000.

d) – **La gestione di cassa e di tesoreria.** (Estensore: V.P.G. Alfonso Tranchino).

In vista del pareggio di bilancio programmato per il 2003 dal Patto di stabilità e crescita, una particolare attenzione merita la verifica del grado attuale di realizzazione degli obiettivi di disavanzo e di debito stabiliti in sede europea.

Nella stessa prospettiva, rileva la conoscenza della gestione della tesoreria, alla quale sono rimesse le operazioni di cassa del bilancio dello Stato, riferite anche ad impegni provenienti da esercizi pregressi.

### **1) – Il fabbisogno e l'indebitamento netto**

Il fabbisogno (che, come è noto, misura la eccedenza delle erogazioni sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie) è aumentato, sia per il settore statale, sia in termini di Amministrazioni pubbliche.

Infatti, secondo i calcoli della Ragioneria<sup>1</sup>, per il settore statale il fabbisogno 2001 (al netto delle regolazioni debitorie) è risultato pari a 28.451 milioni di euro, superiore a quello del 2000 per 3.075 milioni. Per il settore pubblico, il fabbisogno (al lordo delle regolazioni debitorie) è risultato pari a 41.734 milioni, superiore a quello del 2000 per 7.809 milioni.

Va tuttavia considerato, in positivo, che l'indebitamento netto (risultato delle

---

<sup>1</sup> Relazione trimestrale di cassa, pag. XVI e segg.



operazioni del conto economico valutate in termini di competenza, in conformità del sistema europeo di contabilità nazionale denominato SEC95) al quale fanno riferimento le regole di bilancio dell'Unione Europea, è stato pari a 17.614 milioni di euro, con una diminuzione in valore assoluto, rispetto al 2000, di 2.464 milioni<sup>2</sup>.

In rapporto al PIL l'indebitamento netto si è ridotto dall'1,7 per cento del 2000 all'1,4 per cento del 2001<sup>3</sup>.

Il risultato è inferiore all'obiettivo (1,1 per cento) fissato nella Relazione revisionale e programmatica presentata il 27 settembre 2001.

Va sottolineato che, prima di quest'ultima data, l'obiettivo era stato oggetto di continui aggiornamenti, testimonianza eloquente della difficoltà di un controllo effettivo delle dinamiche della finanza pubblica<sup>4</sup>.

Come evidenziato dalla Banca d'Italia<sup>5</sup>, il dato relativo al 2001 è stato influenzato dalla vendita, con operazioni di cartolarizzazione, del diritto di riscossione delle entrate del lotto e dell'enalotto fino al dicembre del 2006, nonché di immobili pubblici. Complessivamente, circa 7 miliardi di euro, derivanti da cartolarizzazioni, sono stati considerati nel calcolo dell'indebitamento netto.

Il risultato è stato quindi ottenuto, in misura notevole, grazie ad una forte attività di dismissione<sup>6</sup>. Si sono evitati interventi a carattere strutturale, per evitare riflessi depressivi su una già precaria congiuntura economica<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Relazione trimestrale di cassa, tabella 1.

<sup>3</sup> Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento delle previsioni per il 2002, tavola 5.1. Il dato relativo al 2000 è stato rivisto dall'1,5 per cento all'1,7 per cento del PIL, in connessione con l'accertamento di oneri relativi al settore sanitario superiori a quelli inizialmente stimati (v. Bollettino Economico Banca d'Italia, n. 38, marzo 2002, pag. 64).

<sup>4</sup> Nel corso del 2000, l'obiettivo dell'indebitamento netto era stato indicato in rapporto al PIL, prima, nella misura dell'1,0 per cento (vedi Documento di Programmazione Economico-Finanziaria – Tav. III,3) e, poi, nella misura dello 0,8 per cento (vedi Relazione revisionale e programmatica per il 2001, pag. 31). Ad aprile 2001, si tornava a prevedere, per l'indebitamento netto, la misura dell'1,0 per cento del PIL (Relazione sull'andamento dell'economia del 2000 e aggiornamento delle previsioni per il 2001, pag. 76). Peraltro, l'obiettivo veniva modificato, a luglio, nella misura dell'1,9 per cento (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2006, Tav. II,5) e subiva una ulteriore correzione, a settembre, nell'1,1 per cento (L'economia italiana nel 2002. Relazione revisionale e programmatica, pag. 46).

<sup>5</sup> Bollettino Economico n. 38 – marzo 2002, pagg. 57 e segg.

<sup>6</sup> Nel corso del 2001 sono state portate a compimento vendite immobiliari per un totale di 5,4 miliardi di euro, di cui 4 incassati con operazioni di cartolarizzazione (Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento delle previsioni per il 2002).

<sup>7</sup> Relazione trimestrale di cassa, pag. XIII

La situazione presenta perciò, oggettivamente, profili di criticità, essendo incontrovertibile che, come rileva l'Istituto di emissione, le operazioni di cartolarizzazione finalizzate ad anticipare l'incasso di entrate riguardanti attività già esistenti (si pensi al patrimonio immobiliare), sono, per loro natura non ripetibili; le cartolarizzazioni che anticipano flussi di cassa futuri, come quelle relative alle giocate del lotto e dell'enalotto, incidono negativamente sui bilanci pubblici degli anni successivi.

## **2) La copertura del fabbisogno**

Il fabbisogno complessivo del settore statale, pari – come si è detto – a 38.742 milioni<sup>8</sup>, è stato finanziato, con titoli a medio-lungo termine per 11.973 milioni, con titoli a breve per 19.554 milioni e con prestiti esteri per 9.449 milioni. Si è registrata una riduzione del credito verso la Banca d'Italia per 2.234 milioni<sup>9</sup>.

Secondo i calcoli della Banca d'Italia, la vita media residua dei titoli pubblici emessi sul mercato interno è passata dai 5,7 anni alla fine del 2000 a 5,8 anni al termine del 2001<sup>10</sup>.

E' noto che in uno Stato, come il nostro, ad alto livello di debito pubblico, l'allungamento della vita residua dei titoli tende ad attenuare l'impatto, sugli equilibri di finanza pubblica, delle variazioni dei tassi.

Il dato quindi è da valutare positivamente, non senza rilevare, peraltro, una tendenza, da due anni, all'appiattimento della curva statistica.

## **3) Il debito.**

La consistenza del debito del settore statale al 31 dicembre 2001 è stata pari a 1.247.477 milioni di euro. Rispetto a dicembre dell'anno 2000 si è avuto un incremento, in valore assoluto, di 31.133 milioni di euro, e del 2,5 per cento in termini percentuali<sup>11</sup>.

Secondo i calcoli della Banca d'Italia, il debito delle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2001 ha raggiunto l'importo di 1.330.711 milioni di euro (a fronte di 1.287.696 milioni di euro al 31 dicembre dell'anno precedente). Si è

---

<sup>8</sup> L'importo è comprensivo di 4.385 milioni per regolazione disavanzi delle ASL, 1260 milioni per versamenti all'INPS in base alle sentenze della Corte Costituzionale, 981 milioni per la restituzione dell'imposta di concessione pagata dalle società e 3.665 miliardi per l'estinzione di crediti di imposta pregressi.

<sup>9</sup> Relazione trimestrale di cassa, tabella 5.

<sup>10</sup> Bollettino economico n. 38 – Marzo 2002, pag. 66.

<sup>11</sup> Relazione trimestrale di cassa pag. 119.

avuto quindi un aumento di circa 43 miliardi di euro<sup>12</sup>.

Sempre secondo la Banca d'Italia<sup>13</sup>, l'incidenza del debito delle Amministrazioni Pubbliche sul prodotto interno lordo è diminuita di 1,2 punti, passando dal 110,6 per cento del 31 dicembre 2000 al 109,4 per cento del 31 dicembre 2001<sup>14</sup>.

Si tratta della riduzione (1,2 punti percentuali) più bassa registrata dal 1997, nettamente inferiore al tasso di flessione del triennio 1997-1999 (attestatosi intorno ai 3 punti percentuali annui) e molto lontana dal risultato dell'anno 2000 (4,7 punti percentuali).

Si evidenzia perciò un notevole rallentamento nel percorso di avvicinamento al traguardo del 60 per cento, imposto dall'Unione Europea.

Nel contesto assume un rilievo negativo il peggioramento, sia pur lieve, del dato relativo all'onere medio del debito, aumentato, secondo la Banca d'Italia<sup>15</sup> dal 5,9 per cento del 2000 al 6,0 per cento del 2001.

#### **4) La gestione della Tesoreria.**

Come puntualizzato dalla Trimestrale di cassa, si è accentuata la divaricazione, già registrata per il 2000 (e prima ancora, nel 1999) tra il risultati della gestione di cassa e della gestione di tesoreria.

Infatti, la gestione di tesoreria espone un avanzo di 25.710 milioni a fronte di un saldo negativo della gestione del bilancio di 54.161 milioni.

L'avanzo della gestione di tesoreria è superiore a quello, ugualmente positivo, di 7.648 miliardi registrato nel 2000.

Le ragioni del maggiore avanzo vanno individuate essenzialmente nell'impatto positivo sulla tesoreria dell'avanzo di gestione della Cassa Depositi e Prestiti (+1.809 milioni), delle operazioni delle Regioni (+6.340 milioni), degli interessi sui B.O.T. (+479 milioni) e delle altre operazioni di Tesoreria (+18.738 milioni).

#### **5) La manovra per il 2002.**

Per il 2002 il Governo ha confermato la conseguibilità dell'obiettivo di un indebitamento netto pari allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo con un avanzo

---

<sup>12</sup> Bollettino economico della Banca d'Italia, Tav. a23.

<sup>13</sup> Ibidem, pag. 67

<sup>14</sup> Ibidem, Tav. 19

<sup>15</sup> Ibidem, pag. 68.

primario pari al 5,1 per cento. L'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL si ridurrebbe di 0,9 punti percentuali. Si eleverebbe invece l'incidenza dell'avanzo primario sul PIL dal 4,9 al 5,1 per cento<sup>16</sup>.

Il raggiungimento di questi obiettivi dipenderà dal grado di realizzazione delle misure correttive contenute nella legge finanziaria 2002 (la n. 448 del 28 dicembre 2001).

In particolare, un ruolo essenziale è demandato a Regioni ed enti locali che sono chiamati al pieno rispetto degli obblighi previsti dal patto di stabilità interno: dato che le regole europee fanno riferimento alle risultanze contabili del complesso delle Amministrazioni pubbliche, è assolutamente necessario che la finanza degli enti decentrati sia compatibile con il rispetto degli obiettivi stabiliti a livello centrale.

Le maggiori entrate sono prevalentemente collegate ad operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, valutate dalla Banca d'Italia<sup>17</sup> in 7.740 milioni. Si tratta, per questa come per altre voci di entrata, di misure a carattere transitorio, che perseguono finalità di politica economica di ampio respiro, ma che, per la loro stessa struttura, di per sé sono tecnicamente inidonee a produrre un duraturo risanamento dei conti pubblici.

Allo scopo di salvaguardare l'obiettivo del contenimento dell'indebitamento netto entro lo 0,5 per cento del PIL, è stato emanato il decreto-legge n. 63 del 15 aprile 2002, che si segnala, in particolare, per la istituzione, presso la Cassa Depositi e Prestiti, di due società per azioni: la "Patrimonio dello Stato S.p.A." e "Infrastrutture S.p.A."

Sul ruolo che le nuove S.p.A. dovrebbero svolgere si appuntano molti interrogativi.

Una risposta, almeno parziale, è da attendersi dalla conclusione dei lavori parlamentari attualmente in corso per la conversione in legge del provvedimento.

Va inoltre evidenziato che il conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica è collegato alla previsione di una forte accelerazione del ritmo annuale di crescita del prodotto interno lordo. Ma questo a sua volta si atteggia, in misura certamente non trascurabile, come una variabile dipendente da fattori esterni al sistema, e quindi non governabili, quali, in senso negativo una crescita internazionale meno vigorosa del previsto, oppure un aggravarsi delle tensioni sui

---

<sup>16</sup> Trimestrale di cassa, pagg. XVIII e segg.

<sup>17</sup> Bollettino economico n. 38 – marzo 2002, pag. 100.

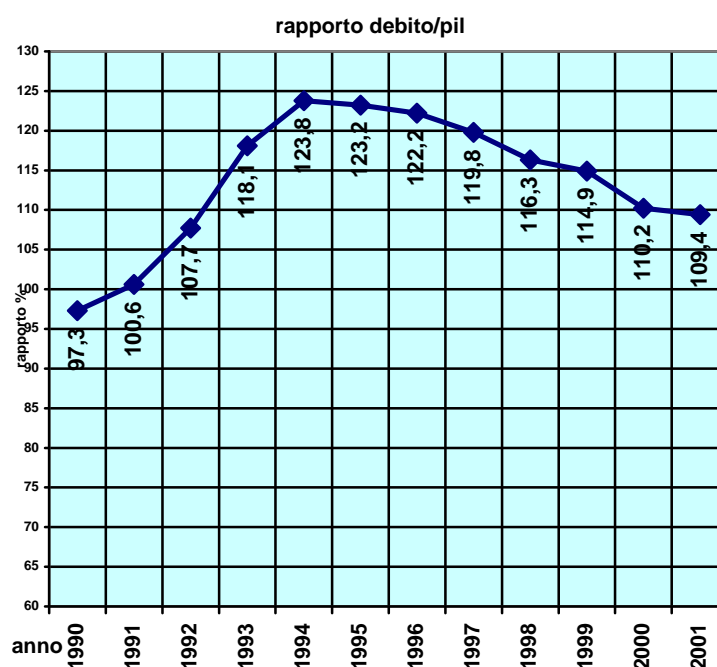
mercati dei prodotti petroliferi.

Deve quindi restare alta la soglia di attenzione sui pericoli di scostamento dei conti pubblici dagli obiettivi prefissati, in grado di compromettere il rispetto dei vincoli di stabilità concordati a livello europeo.

**e) – L'evoluzione del debito pubblico dal 1990 al 2001** (Estensore: V.P.G. Sergio Auriemma).

Il rapporto percentuale *debito/pil*, come risulta dalle rilevazioni esposte, rispettivamente, dal Tesoro e dalla Banca d'Italia, si attesta per il 2001 sul valore stimato del **109,4%**.

Il raffronto con risultanze pregresse è qui operato attingendo ai dati dei documenti ufficiali rassegnati a conclusione di ciascun esercizio (il che spiega talune discrasie: es. il dato percentuale riferito all'anno 2000, prima indicato nelle documentazioni al 110,2%, risulta ora ricalcolato al 110,6%).



In ogni caso, la lettura complessiva dei grafici permette di annotare, in positivo, il mantenimento di un corso discendente che ha avuto inizio, sia pur fievole, dopo l'impennata verificatasi nell'arco temporale 1992-1994 ed, in negativo, un decremento dell'incidenza del debito sul PIL di misura inferiore a quella avvenuta nel 2000.

Decremento del rapporto percentuale *debito-pil*

1997	1998	1999	<b>2000</b>	<b>2001</b>
------	------	------	-------------	-------------

119,8 (-2,4)	116,3 (- 3,5)	114,9 (- 1,4)	<b>110,2 (- 4,7)</b>	<b>109,4 (- 0,8)</b>
--------------	---------------	---------------	----------------------	----------------------

**Fonti Tesoro :**

**Relazione sull'andamento dell' economia nel 2001**

**Relazione sulla stima fabbisogno di cassa per l'anno 2002**

1997	1998	1999	<b>2000</b>	<b>2001</b>
119,8 (- 2,3)	116,2 (- 3,6)	115,1 (- 1,1)	<b>110,2 (- 4.9)</b>	<b>109,4 (-0,8)</b>

**Fonti Banca d'Italia :**

**Relazione sull'esercizio 2001 - maggio 2002**

**Bollettino Economico n. 38 - marzo 2002**

Se si osserva l'andamento del tasso di flessione nella sua dimensione annuale, è agevole notare che il risultato del 2001 (- 0,8) è il più basso tra quelli raggiunti negli ultimi quattro anni (la media, per il quadriennio 1999-2000, si è attestata intorno ai 2,9 punti percentuali).

La risultanza, in ogni caso, conserva il "virtuoso" percorso di diminuzione, che a partire dal 1995 si è contrapposto all'incremento annuo medio di oltre 3 punti registrato lungo l'arco temporale di ben 24 anni, dal 1970 (il rapporto *debito/pil* a quell'epoca era pari al **38%**) e sino all'anno 1994 (punta estrema del rapporto, pervenuto al **124%** ).

Il punto di partenza dell'arco ascendente scaturì, come è noto, da un disavanzo di esercizio di circa 1.617 miliardi di lire (v. requisitoria del P.G. all'udienza di parificazione del rendiconto del 1966), coperto mediante consistente ricorso al mercato finanziario, quale modello operativo poi ripetutamente praticato, anche con entità più imponenti e senza osservanza delle prescrizioni normative volte all'accantonamento di somme destinate a sostenere gli oneri per interessi e le quote di ammortamento (v. legge 18.6.1969, n. 324).

Già nell'esame delle risultanze 2000 è stato osservato che la rappresentazione di dati percentuali spalmati su arco temporale così ampio potrebbe apparire poco significativa, sia per l'alternarsi di esiti tra di loro oscillanti (ad esempio negli anni 1976, 1977 e 1980 furono registrate, in controtendenza, flessioni del rapporto *debito/pil*), sia per le notevoli diversità di contesto economico, finanziario, normativo in cui gli esiti stessi sono maturati.

La rappresentazione evolutiva, tuttavia, rimane utile per svolgere talune considerazioni di massima.

Primo elemento di oggettivo rilievo è che l'ulteriore abbattimento, nel 2000,

del rapporto percentuale in esame si verifica a fronte dell'aumento, rimasto invece inalterato da molti anni, del debito in valore nominale assoluto, quale rilevabile dalla tabella che segue (riferita all'ultimo quadriennio):

**Consistenza debito settore statale**

(in miliardi di lire)

1998	1999	2000	2001
2.417.374	2.458.276	<b>2.493.127</b>	<b>2.576.605</b>

Fonte Tesoro: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2001 e situazione di cassa al 31 dicembre 2000 – Tav. aC3 (con dati risultanti in aumento rispetto a quelli esposti a conclusione dell'anno 2000).

Si deve, altresì, ricordare che il rapporto debito-pil espone, tuttora, uno scarto consistente rispetto all'obiettivo comunitario del **60%**, a significare la perdurante esigenza di assicurare più intensi miglioramenti del risultato.

Il ventaglio delle misure correttive attivate per il 2002 (cartolarizzazione degli immobili, emersione del sommerso, scudo fiscale, norme di rafforzamento del patto di stabilità interno, contenimento della spesa primaria) lascia intravedere effetti positivi, anche se è meritevole di attento e costante monitoraggio sulle risultanze reali, per la non facile prevedibilità della congruità (cfr. Corte dei conti – relazione quadrimestrale sulle coperture – n. 11/contr. /RQ/ 02 - settembre/dicembre 2001).

Del resto, mentre i rallentamenti di natura congiunturale possono subire l'azione positiva dei cd. stabilizzatori automatici, quelli provenienti da difficoltà endogene e attive sul versante del deficit (statale e del settore pubblico in genere) necessitano, ove insorgano, di controlli ed interventi correttivi mirati.

Ciò specie quando si opera entro un quadro organizzativo in via di profonda trasformazione, con delocalizzazione di competenze e momenti decisionali di spesa verso un nuovo assetto politico-istituzionale, policentrico.

In detto scenario innovativo, l'effetto compensativo difficilmente potrebbe essere lasciato ad incrementi della pressione fiscale, essendo questi ultimi in grado di deprimere la crescita e, quindi, una delle due componenti del rapporto debito/pil.

- **Eccedenze di spesa** (Estensore: **V.P.G. Emma ROSATI**)

Anche nel rendiconto 2001 risultano eccedenze di spesa, rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, per la competenza, i residui e la gestione di cassa.

Va evidenziato che, pur essendo l'unità di rilevamento costituita dal singolo capitolo, le eccedenze risultano definitivamente accertate solo a livello di unità previsionale di base (U.p.b.), decurtate dalle economie realizzate nell'ambito della

stessa unità previsionale di base.

Complessivamente, per l'anno 2001, emergono i seguenti importi, comprendenti le eccedenze relative a tutte le aree ministeriali interessate dal fenomeno.

(I dati fanno riferimento al Conto del Bilancio, presentato il 31 maggio 2002):

<b>Totale generale</b>	<b>Competenza</b>	<b>Residui</b>	<b>Gestione Cassa</b>
<b>Capitoli:</b>	<b>7.906.881.458.319</b>	<b>6.649.766.715.871</b>	<b>12.581.279.980.485</b>
<b>U.p.b.:</b>	<b>7.071.773.695.452</b>	<b>6.455.886.194.197</b>	<b>10.495.119.912.367</b>

Detti importi appaiono molto rilevanti, in valore assoluto e appaiono, altresì, notevolmente diversi rispetto ai valori registrati durante lo scorso esercizio finanziario (2000), con evidenti incrementi, in conto competenza e cassa, rispettivamente di +£.6.751.444.797.448 (**variazione percentuale U.p.b.= +2.107,66**) e di +£.9.559.113.064.161 (**variazione percentuale U.p.b.= +1.021,27**). [Cfr. e.f. 2000 UU.pp.BB., per competenza = £.330.328.898.004; per cassa = £.936.006.848.206].

Il **prospetto** seguente dà conto della situazione del totale capitoli di ogni amministrazione interessata alle eccedenze per l'esercizio finanziario 2001, suddivisi in competenza, residui e cassa nonché del raffronto contabile tra i dati afferenti alle Unità Previsionali di Base per competenza, residui e cassa, dell'esercizio finanziario 2000 e quelli dell'e.f. 2001, le relative differenze e le variazioni percentuali.

<b>CAPITOLI</b>			
<b>MINISTERI</b>	<b>COMPETENZA</b>	<b>RESIDUI</b>	<b>CASSA</b>
Ex Tesoro, Bilancio e prog. Economica	993.718.539.196	429.236.625.205	636.170.987.863
Ex Finanze	110.442.717	113.512.190.959	129.018.522.654
Giustizia	220.491.175.327	453.697.638.121	552.063.630.568
Ex Pubblica istruzione	6.406.213.504.930	5.403.474.312.167	10.419.134.115.339
Interno	46.675.114.992	142.323.148.397	113.253.269.595
Ex Lavori pubblici	7.444.597.967	10.591.980.548	2.589.817.094
Ex Trasporti e navigazione	10.540.777.612	23.500.492.078	510.941.668.518
Comunicazioni	0	2.620.362.203	156.476.088
Difesa	50.770.816.450	890.053.177	51.171.575.460
Politiche agricole	19.670.889.089	2.939.176.019	19.003.138.954
Ex Industria, commercio e artigianato	1.576.447.189	202.145.850	1.062.298.418
Ex Lavoro e prev. sociale	69.104.594.970	11.115.515.265	50.369.209.026



Salute	20.831.183.839	237.458.394	527.029.065
Beni ed att.tà culturali	36.888.495.896	38.523.739.643	70.377.640.108
Ex Università e ricerca scientifica	22.844.878.145	16.901.877.845	25.440.601.735
<b>TOTALE</b>	<b>7.906.881.458.319</b>	<b>6.649.766.715.871</b>	<b>12.581.279.980.485</b>
<b>ESERCIZIO FINANZIARIO 2000</b>			
	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Totale gen. U.p.b.	320.328.898.004	5.466.770.296.777	936.006.848.206
<b>ESERCIZIO FINANZIARIO 2001</b>			
	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Totale gen. U.p.b.	7.071.773.695.452	6.455.886.194.197	10.495.119.912.367
<b>DIFFERENZA U.p.b. 2001 - U.p.b. 2000</b>			
	6.751.444.797.448	989.115.897.420	9.559.113.064.161
<b>VARIAZIONI PERCENTUALI</b>			
	2.107,66	18,09	1.021,27

Andando ad analizzare l'andamento dei capitoli delle amministrazioni interessate al fenomeno delle eccedenze, si può vedere come si registrano dati contabili notevolmente elevati per le spese di funzionamento e obbligatorie, che rappresentano più della metà del totale generale di tutte le spese per capitoli, ed esattamente, il 61,30% le eccedenze di spesa in conto competenza relative al funzionamento rispetto al totale generale di tutte le spese, l'86,47% le eccedenze di spesa in conto residui e il 71,01% quelle in conto cassa.

I prospetti che seguono sono stati, peraltro, elaborati per singole amministrazioni e per capitoli, per dimostrare ancora meglio l'incidenza in bilancio delle eccedenze per le spese di funzionamento e obbligatorie rispetto alle spese di diversa natura.

E' da notare che la stragrande maggioranza delle eccedenze di spesa per capitoli, su competenza, residui e cassa è da attribuire - fenomeno oramai noto in sede di rendiconto - alle spese obbligatorie del Ministero della Pubblica Istruzione, che, esattamente ammontano a £.6.406.213.504.930 (per competenza), £.5.403.474.312.167 (per residui), £.10.419.134.115.339 (per cassa) e che riproducono fenomeni già evidenziati nel corso dell'ultimo rendiconto parificato. (V. Seconda Memoria Procuratore Generale, anno 2000, pagg. 56-57).

#### SPESE DI FUNZIONAMENTO PER CAPITOLI

MINISTERI	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Tesoro	190.282.322.389		139.705.591.724
	19.438.825.433	10.010.746.887	21.404.525.237

			885.272.540
			63.854.539
	64.194.970.490	138.617.267.130	202.812.237.620
			432.340.281
	2.239.618.394		
		570.365.968	
Finanze	46.385.027		98.290.877
	64.057.690		70.614.210
		21.834.620	
		8.828.507	
		42.994.154.710	42.994.153.990
			17.421.235.235
		40.125.603.310	28.899.168.646
			5.350.754.260
		8.683.877.010	10.786.166.620
			6.032.098.770
		4.729.172.470	6.142.096.830
			308.672.350
			6.750.072.383
		11.113.339.200	
		5.204.467.952	3.704.909.633
		470.746.430	460.288.850
Giustizia	187.755.966.326	25.958.704.758	213.670.607.001
	32.735.209.001	41.949.616.806	72.053.269.397
		108.283.588.759	
		37.679.316.966	
		38.823.534.987	11.393.018.313
		8.662.689.123	
		11.030.560.770	
		6.732.297.098	
		513.785.415	916.702.785
		1.341.193.031	
		1.920.861.630	
		1.172.544.560	
Pubblica istruzione		132.486.601.025	128.968.330.674
	759.251.350.767	594.952.413.419	1.354.115.068.568
		339.780.381.877	285.703.571.660
		603.402.210.880	
	1.636.415.781.639	352.512.651.390	1.988.879.645.682
	81.105.193.115	104.411.591.535	185.513.463.631
	117.573.253.690	302.388.174.448	431.555.255.080
		573.207.942.220	491.568.481.030
	335.205.145.316	95.424.457.785	430.628.150.101
	124.121.338.546	24.260.873.650	148.382.212.196
		96.315.545.279	91.109.438.350
		177.700.744.410	52.517.163.008
	207.139.074.747	136.204.827.475	343.343.418.642
		41.796.019.750	
	31.536.836.680	144.731.658.590	190.508.165.270

		260.513.672.010	
	99.146.817.405	73.190.883.055	172.327.036.460
	559.022.085.338	72.203.819.080	631.225.904.399
		36.490.061.830	26.594.859.930
	87.180.957.000	97.990.489.420	181.482.178.420
	49.454.667.460	199.045.591.369	255.353.296.960
		178.643.223.315	131.691.857.494
		80.240.607.656	76.443.076.030
		134.953.045.500	5.335.148.150
	349.173.600	334.469.130	683.642.730
		5.304.978.620	
	6.198.389.600	25.362.604.539	28.003.930.120
	30.525.179.210	46.392.290.390	66.358.633.600
		7.334.528.087	13.234.457.610
		12.380.247.280	
	5.715.613.068	7.894.953.490	13.548.213.803
Interno		20.624.777.484	
		13.576.281.393	
		1.218.368.201	
		2.853.650	
	46.675.114.992	24.603.811.361	71.263.370.897
		51.263.662.241	
		31.033.394.067	15.313.021.960
			271.934.103
			5.461.380.515
			20.943.562.120
Ex Lavori pubblici	3.131.302.109	2.438.127.240	2.433.567.086
		2.544.579.178	
		4.168.980.040	
		348.915.780	
		377.084.231	156.250.008
		557.747.080	
Ex Trasporti e navigazione	10.412.185.909	4.283.949.437	14.608.856.346
		6.842.209.885	
		4.145.500.930	2.498.703.421
		863.907.857	128.616.752
		1.063.069.505	
		604.920.090	
		461.788.935	
		644.923.980	
		937.321.310	11.329.107
	128.591.703	573.631.870	629.992.399
		35.476.380	
Comunicazioni		529.054.434	
		872.424.960	156.476.088
		1.218.882.809	
Difesa	564.528.160	54.200.040	618.728.200
		834.688.247	

Politiche agricole e forestali	8.222.171.357		7.908.129.808
		1.799.693.079	
	21.602.750	72.906.690	317.047.410
	84.972.408		
		204.633.430	427.822.642
Ex Industria, comm. e artigianato	752.329.601		333.424.481
		82.817.355	34.684.241
	22.088.265	125.810	11.654.272
	23.562.679		
	96.265.060		
	682.201.584	1.039.170	682.535.424
		11.532.255	
		106.631.260	
Ex lavoro e prev.za sociale	47.041.834.004		37.150.925.182
	5.637.301.110	11.115.515.265	13.159.267.561
	7.274.903.591		2.490.088
	9.150.556.265		
			56.526.195
Salute	432.541.540	71.972.870	504.514.410
		36.521.110	22.514.655
	135.447.590		
	20.150.751.369		
		128.964.414	
	32.011.230		
	5.285.210		
	11.457.330		
	19.165.230		
	44.524.340		
Beni e att.tà culturali		1.133.549.182	
			1.248.836.107
	2.886.223	2.340.000	
	35.607.053.101	16.144.010.602	54.522.486.499
		21.243.839.859	
	218.813.192		12.143.409.607
			1.047.877.820
			430.734.900
	1.059.743.380		984.295.175
Ex Università e ricer. Scientifica		1.251.764.440	
		13.054.389.815	
	11.033.528.420	2.228.295.020	13.261.823.440
	11.811.349.725	367.428.570	12.178.778.295
<b>TOTALE</b>	<b>4.847.184.281.358</b>	<b>5.750.253.159.412</b>	<b>8.808.356.108.903</b>

**SPESE NON DI FUNZIONAMENTO PER CAPITOLI**

MINISTERI	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
Tesoro		16.741.210	
		66.958.960	
		270.448.949.170	254.511.717.430
		3.295.651.080	1.225.639.860
	8.878.273.770	5.893.863.820	14.772.010.090
	703.498.925.000		
		8.458.000	8.458.742
		125.889.350	
	167.606.220	181.733.630	349.339.800
	17.997.500		
	5.000.000.000		
Finanze		160.166.750	
Giustizia		169.628.944.218	254.030.033.072
Pubblica istruzione	15.885.222.212	25.124.670.828	41.004.411.002
	435.159.861.751	109.082.674.240	544.242.404.991
	66.667.078.998	3.711.444.100	70.375.247.048
		15.076.982.345	160.710.964
	912.382.746.228	187.623.377.085	1.100.006.123.313
	451.809.362.801	6.596.235.960	458.401.611.742
		4.054.687.820	3.669.403.849
	118.121.829.519	30.441.167.780	148.562.997.280
		2.317.045.280	
		3.685.049.030	3.310.884.696
	56.628.106.149	28.609.578.085	85.237.684.234
		1.542.017.900	
	2.277.514.740	1.955.605.240	4.233.119.980
	78.403.736.571	3.170.246.400	81.573.982.952
		4.452.430.240	
		2.835.739.830	
		642.745.680	
	131.323.112.670	10.362.546.820	141.685.659.490
	7.614.076.110	3.981.198.090	11.595.274.200
		357.310.910	
Ex Lavori pubblici		89.177.118	
		3.593.409	
		25.740	
		63.749.180	
	14.245.230		
	3.260.895		
	4.295.789.733	1.552	
Trasporti e navigazione			38.016.527.114
			33.067.868.073
		2.871.192.138	384.122.832.508
			7.193.681.720
			113.588.889
			8.776.510.456

			12.407.022.360
		172.599.761	9.366.139.373
Difesa	50.196.547.820		50.541.941.900
	9.740.470	1.164.890	10.905.360
Politiche agr. e forestali	751.930.460		
		117.285.380	44.284.080
	4.908.442.454	255.137.970	5.163.580.384
	1.029.014.290		
	4.652.755.370	489.519.470	5.142.274.630
<b>TOTALE</b>	<b>3.059.697.176.961</b>	<b>899.513.556.459</b>	<b>3.772.923.871.582</b>
<b>TOTALE SPE. FUNZ.</b>	<b>4.847.184.281.358</b>	<b>5.750.253.159.412</b>	<b>8.808.356.108.903</b>
<b>TOTALE GEN.LE</b>	<b>7.906.881.458.319</b>	<b>6.649.766.715.871</b>	<b>12.581.279.980.485</b>

Anche per il Rendiconto 2001 si registra un dato contabile significativo per quanto attiene al risultato dei residui che appare ancora incrementato rispetto al decorso esercizio, presentando un valore complessivo, per capitoli, di £.6.649.766.715.871, attribuibile, per la quota maggiore, (=£.5.403.474.312.167) al Ministero della Pubblica Istruzione, così confermandosi la situazione dello scorso esercizio, con maggiore aumento del fenomeno, già lamentato (=£.4.559.750.888.213 in conto residui es. 2000 M.P.I.) e riguardando la maggior parte delle evidenziate eccedenze (51 capitoli) spese obbligatorie per stipendi ed assegni fissi e spese per supplenze.

In generale, risulta, pertanto, nuovamente realizzato il fenomeno già segnalato per gli anni 1998, 1999 e 2000 in conseguenza di un ipotizzato "...eccessivo contenimento, in sede di impostazione sia in quella di variazione di bilancio, degli stanziamenti in numerosi capitoli di spese obbligatorie, che una valutazione realistica avrebbe dovuto far ritenere insufficienti a coprire l'onere per l'intero esercizio..." (pag. 54 memoria rendiconto 1998, pag.47 memoria rendiconto 1999, pag. 56 memoria rendiconto 2000), mentre il ripiano delle insufficienze di stanziamento si sarebbe dovuto fronteggiare con il ricorso al "Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine" (art. 7 legge 5 agosto 1978 n. 468).

Risulta inoltre confermata (nota Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato n. 0068331 del 18.6.02 su interpello di questo Ufficio di Procura Generale) la causa specifica delle eccedenze in conto residui nella "...mancanza di tempestività..." nella comunicazione da parte dei Dipartimenti provinciali del tesoro, bilancio e P.E. (art. 10 D.P.R. 20 febbraio 1998 n. 38- Ex direzioni provinciali del tesoro) degli ordinativi mensili emessi su ruoli di spesa fissa ed insoluti al 31 dicembre (anche del 2000), con conseguente impossibilità di predisporre nel conto

dei residui 2001 le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli "trasportati a nuovo", ovvero nel nuovo esercizio (cfr. Memoria 1998 pag. 55, Memoria 1999 pag. 47, Memoria 2000, pag. 57).

Conclusivamente può osservarsi (a conferma di quanto già evidenziato nelle memorie degli ultimi tre anni) che la sanatoria legislativa con riguardo anche alle eccedenze riscontrate nella gestione dei residui si risolve, sotto il profilo finanziario, in un aumento del disavanzo di esercizi già chiusi ed il cui rendiconto è già stato regolarmente approvato dal Parlamento e, quindi in una sostanziale "riapprovazione" delle risultanze dei consuntivi pregressi interessati al fenomeno cosicché si ripete la sottoposizione annuale, alla Corte dei conti e al Parlamento, di un consuntivo di spesa non definitivo, dato che il conteggio dei residui deve poi essere rapportato alle economie in conto competenza dell'esercizio successivo.

Non rimane, anche per questo rendiconto, che auspicare - ancora una volta - l'elaborazione, da parte della Ragioneria generale dello Stato di adeguati correttivi.

\* \* \*

## **PARTE SECONDA**

**CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO** (Estensore: V.P.G. Francesco D'Amato)

### **a) - Premesse generali**

Nel 2001 è proseguito lo sforzo per adeguare i bilanci pubblici all'impianto contabile del SEC 95, ossia al sistema europeo dei conti pubblici.

La Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2000, fondato sulla competenza economica, aveva evidenziato la perdurante divaricazione del documento contabile italiano "a competenza giuridica" e non strutturato per funzioni, anche per la difficoltà delle singole amministrazioni di riconciliare i dati economici con il bilancio finanziario, attraverso la rilevazione dei costi e del valore dei singoli beni con i nuovi criteri di valutazione.

In tal senso è in ritardo anche l'attuazione della legge 25 giugno 1999 n. 208 sulla omogeneizzazione dei sistemi di contabilità degli enti pubblici a quelli delle amministrazioni dello Stato e ai principi della legge n. 97 del 1997 e del d.lgs. 279 del 1997; essi tendono ad arrivare a una sorta di bilancio consolidato della pubblica amministrazione allargata, al fine di costituire il valore di riferimento degli obiettivi di indebitamento fissati dalla U.E.

In questa direzione si è mossa l'attività del Ministero dell'Economia e delle finanze il quale, con il recente decreto del 25 marzo 2002, ha revisionato e integrato il piano dei conti dell'anno trascorso, alla luce della disciplina sulla contabilità economica analitica introdotta nel 1997, che per il primo triennio era

stata avviata soltanto per le amministrazioni centrali e che stabiliva, nell'ambito del conto generale del patrimonio, una esatta elencazione di tutti i beni suscettibili di valutazione economica secondo le regole di mercato.

Il nuovo sistema di contabilità mira ad analizzare i costi per ogni voce di bilancio, che si spinge ora fino al terzo livello di specificazione, con una precisa indicazione per le immobilizzazioni materiali - beni immobili e mobili - e le connesse manutenzioni, oltre ai relativi ammortamenti. Questi ultimi, di nuova istituzione, prevedono le quote dei costi per l'acquisizione dei beni immobili, compresi i fabbricati ad uso abitativo, quelli rurali e commerciali, militari, di valore storico-artistico e di culto, le infrastrutture ed ancora per i beni mobili e immateriali.

L'Agenzia del demanio, istituita con d.lgs n. 300 del 1999, ma entrata in fase operativa a seguito del D.M. 28 dicembre 2000, n. 1390, ha dovuto affrontare, nel corso del 2001, il non facile compito di gestire e amministrare i *beni immobili dello Stato*, calcolati *in almeno 2 trilioni di euro* dal Ministro Tremonti, nel processo di valorizzazione e dismissione, dopo averli individuati sulla base della documentazione esistente, distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile.

Per il *demanio marittimo*, con DPCM pubblicato il 30 dicembre 2000, sono state individuate le risorse da trasferire alle Regioni, delega attuata con circolare del Ministero Infrastrutture del 8 novembre 2001. Con circolari del 25.1.2001, 14.2.2001 e del 10.12.2001 sono state impartite disposizioni per l'aggiornamento, la determinazione del canone e per il corretto utilizzo dei beni in concessione.

## **b) - Beni immobili.**

### **1) Dismissioni e cartolarizzazione.**

L'esercizio finanziario 2001 è stato caratterizzato dalle nuove disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ossia la innovativa "cartolarizzazione" per la cessione di immobili pubblici, finalizzata al collocamento sul mercato degli stessi, in modo da recare immediati benefici economici di cassa all'erario, riducendone il fabbisogno, con i due obiettivi dichiarati di innalzare al massimo il valore degli immobili dismessi e di ridurre l'indebitamento netto della P.A.

La svolta è stata data dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, che ha convertito il D.L. 25 settembre 2001, n. 351 e, inserendosi nella manovra finanziaria del 2002, ha segnato una continuità con le leggi finanziarie susseguitesi dal 1997 al 2001 e con la legge n. 136 del 2001, con le quali si era tentato di alienare il patrimonio immobiliare pubblico, avvalendosi di società di provata



esperienza e capacità.

La nuova norma ha puntato soprattutto allo snellimento dei procedimenti, al fine di rendere finalmente operativa la *politica di dismissione dell'intero patrimonio immobiliare*. La tecnica consente alle amministrazioni pubbliche di cedere a titolo oneroso a una società-veicolo (S.r.l. o S.p.A.) crediti (attuali o futuri), nonché altri beni e proventi non tributari (e i relativi rischi). La società, che può finanziare l'acquisto delle attività cedute con l'emissione di titoli o mediante indebitamento bancario, effettua un pagamento iniziale a favore delle amministrazioni, che è pari ai ricavi derivanti dall'emissione dei titoli al netto delle spese di funzionamento. Le entrate realizzate dalla vendita dei beni o dalla riscossione dei crediti sono destinate innanzitutto a coprire le spese e gli interessi della società. La eventuale differenza attiva viene versata alla P.A.

Con le recenti disposizioni si è assistito al rilancio dei *fondi immobiliari* che hanno ricevuto una disciplina fiscale più leggera, non assoggettata a imposte dirette e all'IRAP, con proventi di natura finanziaria e senza applicazione di ritenute o imposte sostitutive prelevate alla fonte.

Per quanto riguarda gli immobili pubblici, è stato risolto il dubbio circa la sdemanializzazione dei beni nel senso che, con l'inclusione dei beni nel decreto del Ministro dell'Economia, col quale gli stessi sono trasferiti a società, i beni stessi passano dalla precedente qualificazione a quella di patrimonio disponibile. Con procedimento inverso, da attuarsi con DPCM, si possono sottrarre alla vendita beni già compresi nel programma di dismissioni, per sopravvenute necessità (v., ad es., decr. 21 gennaio 2002 sull'espunzione di alcuni immobili della Difesa).

Nel decreto sono determinati il prezzo iniziale, le caratteristiche delle operazioni delle società per finanziare il pagamento del prezzo, l'immissione delle società nel possesso dei beni trasferiti, le modalità per la valorizzazione e la rivendita dei medesimi.

Con il D.L. 15 aprile 2002, in fase di conversione, sono state create due nuove società per azioni, due strumenti per lo sviluppo economico, una denominata "Patrimonio dello Stato S.p.A." e l'altra "Infrastrutture S.p.A.". La prima è istituita per la valorizzazione, gestione (graduale messa a reddito) ed alienazione del patrimonio dello Stato (circa 2 mila miliardi di euro), le cui azioni sono attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze che ne stabilisce gli indirizzi strategici. A tale società possono essere trasferiti diritti pieni o parziali su beni immobili del patrimonio indisponibile e disponibile e sugli altri beni compresi nel Conto generale del patrimonio; modalità e valori di trasferimento e di iscrizione dei beni nel

bilancio della società, che può effettuare operazioni di cartolarizzazione di cui alla legge 410/2001, sono definite con decreto del Ministro. Gli altri beni dello Stato restano affidati in gestione all'Agenzia del demanio.

La seconda società, posseduta per intero dalla Cassa Depositi e Prestiti, avrà l'obiettivo di finanziare, con la massima indipendenza, il piano straordinario delle grandi opere pubbliche, attraverso l'emissione di titoli, sull'esempio di altri paesi come Germania, Austria e Spagna.

Essa vuole rappresentare una risposta all'esigenza d'individuare strumenti che facilitino l'ingresso dei privati nel finanziamento e nella gestione di opere infrastrutturali.

E' questo l'indirizzo tracciato nel prossimo DPEF per il patrimonio dello Stato e della raccolta di fondi per finanziamenti a lungo termine a tasso fisso per le infrastrutture, nell'intento di stabilizzare i conti pubblici, in linea, secondo il Ministro del tesoro, con quanto chiede l'Europa.

Anche i beni *immobili degli enti previdenziali pubblici*, che non sono stati alienati alla data del 31.10.2001, sono posti in vendita con le medesime modalità, ad eccezione dei beni ad uso prevalentemente strumentale.

Preliminare si presenta, pertanto, la delicata fase di ricognizione degli immobili, tuttora in corso a cura dell'Agenzia del demanio, da terminare per la fine del 2003, da effettuarsi con propri decreti dirigenziali, soggetti a ricorso amministrativo, per la individuazione dei beni degli enti pubblici non territoriali (vedi. ad es., i decreti del 27 e 30.11.2001 riguardanti i beni immobili dell'INPS, IPSEMA, IPOST e del 19.3.2002 concernente l'ENPALS) e di quelli non strumentali, riconosciuti di proprietà dello Stato e dei beni ubicati all'estero.

Tali decreti, da pubblicarsi sulla G.U., hanno effetto dichiarativo della proprietà (in assenza di precedenti transazioni) e producono l'effetto previsto dall'art. 2624 c.c., nonché gli effetti sostitutivi dell'iscrizione dei beni in catasto. Con i medesimi provvedimenti sono individuati, su proposta dell'Osservatorio sul patrimonio immobiliare, di concerto con l'Agenzia del territorio, gli immobili di pregio.

La nuova disciplina, là dove ne facciano richiesta gli interessati, può essere applicata anche per la privatizzazione del patrimonio immobiliare di *regioni, province e comuni*, ai quali enti spetterà una quota tra il 5 e il 15% del prezzo realizzato. Gli enti territoriali, inoltre, possono acquistare beni immobili, ubicati nel loro territorio, ad uso non residenziale per destinarli a finalità istituzionali pubbliche o concederli in locazione, nelle more dell'attuazione del P.R.G., stipulando contratti

transitori, che valgono come titolo di rilascio alla scadenza (art. 19 legge 448/2001). Sono trasferite al patrimonio disponibile dei comuni le aree demaniali non destinate all'esercizio della funzione pubblica, ma su cui siano state eseguite opere di urbanizzazione o di costruzione fino al 31.12.1990 (art. 71 legge 448/2001).

## **2) Stato di attuazione del programma.**

Le procedure inerenti all'alienazione degli immobili, che passano attraverso la cessione a società (appositamente costituite o di soggetti terzi) e la trasformazione in garanzia per titoli obbligazionari (c.d. *securitization*), mirano a far ricavare allo Stato gli importi delle vendite prima di realizzarle e a ridurre le spese in conto capitale, spogliando lo Stato e gli enti pubblici di una ricchezza che è diventata un peso poiché i costi di gestione sono altissimi e la resa modesta.

L'Italia è ai primi posti tra i paesi europei utilizzatori di questa tecnica finanziaria, cosiddetta "matton-bond", che ha un impatto diretto sui conti pubblici e che ha avuto un ruolo decisivo per alleviare il deficit del 2001 e per rispettare i parametri imposti dal trattato di Maastricht.

*L'ambizioso programma pluriennale straordinario di dismissioni, iniziato dopo anni di incertezze e di rinvii, non ha precedenti in Europa e si propone un introito complessivo di circa 36.000 miliardi di lire, cioè la cartolarizzazione di almeno il 60% del patrimonio complessivo (valutato tra 60.000 e 66.000 mld. di lire) in quattro anni, distribuiti, secondo la relazione programmatica del Governo, nel seguente modo:*

- nel 2001: 2.300; - nel 2002: 7.747;- nel 2003: 7.230; - nel 2004: 1.549: per un totale di 18.826 milioni di euro, di cui circa 1/4 relativi a proprietà di enti pubblici, poste e ferrovie, a cui bisogna aggiungere 3.744 mld. di lire (104 mld. per ogni miliardo) di introiti fiscali connessi.

**Nel 2001** l'operazione di cartolarizzazione, per la quale è stata utilizzata (in "outsourcing") la società SCIP, le cui aste sono state gestite dal consorzio G6, ha segnato un successo forse insperato con 2.300 milioni di euro incassati (a fronte però di una garanzia di un valore di 5 miliardi di euro), ma che nel bilancio, ai fini del rapporto deficit-PIL, figurano per 4.000 milioni di euro, secondo il sistema SEC-95, per il quale gli immobili sono "investimenti fissi lordi" e vanno considerati in base al valore di stima del portafoglio ceduto, rappresentando una minore spesa in conto capitale.

Occorre tuttavia dire che lo slittamento a fine anno, imputabile in gran misura al ritardo delle pubblicazioni degli elenchi degli immobili da vendere, non ha

permesso al Governo di tamponare il buco di 8.000 miliardi di lire, com'era nelle intenzioni del Ministro dell'Economia, essendo stato il ricavato inferiore ai 7.000 mld. di lire di incassi entro il 2001, comprese le altre cartolarizzazioni, oltre agli immobili.

Secondo il Ministero del Lavoro, nelle quattro tornate d'asta svoltesi nel 2001, sono stati venduti 74 immobili aggiudicati per 479 milioni di euro (927 mld. di lire ), con un rialzo d'asta di 66 milioni di euro (increm. 22,19%).

La chiusura della successiva fase, lanciata lo scorso dicembre, è avvenuta il 26 marzo 2002 ed ha registrato la vendita di 68 immobili, che riguarda specie piccoli tagli nei confronti di inquilini per circa 3.000 unità abitative, dei 155 lotti non residenziali previsti, con un realizzo d'asta per 373 milioni di euro, su base d'asta di 833 milioni di euro, con incremento totale del prezzo finale del 20,1%.

Considerando anche le aste precedenti, a fine marzo 2002 erano stati aggiudicati 91 dei 259 lotti in cui erano stati divisi gli immobili non residenziali della SCIP, per un valore complessivo di 505,3 milioni di euro.

Tra i cespiti assegnati spiccano alcuni immobili di pregio ubicati nel centro di Roma, fra i quali due situati in via del Corso venduti per 4,8 e 15 milioni di euro, oltre all'attuale sede del "Colonna Palace" in piazza Montecitorio aggiudicata per 19,4 milioni di euro e lo storico edificio del cinema Quirinetta di via Minghetti per 1,1 milioni di euro. Sono da segnalare vendite con incrementi fino al 248.8% per un immobile di via Consolare Pompea a Messina e del 220% per quello di via dei Greci 23/B in Roma.

Tra i fabbricati da rimasti da assegnare emergono un intero edificio del '500 a Venezia sul Canal Grande, opera di Jacovo Tatti detto il Sansovino e lo storico palazzo Correr. E' da rilevare che quasi 1/3 dei lotti (46 dei 159, di cui 76 al centro nord e 87 al centro sud) sono situati a Roma (il 29%).

L'immobile con base d'asta maggiore è in via Richard a Milano, per un valore di 35 milioni di euro.

Le entrate previste dalla legge finanziaria **per il 2002** (l. 28.12.2001, n. 448) ammontano nel complesso, per le cartolarizzazioni, a circa 14.000 mld. di vecchie lire, ma il "piatto forte" è rappresentato dalla dismissione di immobili per 26.000 unità residenziali e 264 commerciali (per 1,6 mld. di lire), pari a 7.700 milioni di euro, che costituisce un flusso di cassa inusitato collegato ad un meccanismo di portata storica. Si tratta di un obiettivo ambizioso ma realistico secondo l'avviso espresso dal Ministro dell'Economia a Bruxelles nel maggio scorso, poiché si punta ad incassare il doppio delle emissioni del 2001, quota raggiungibile

solo se le operazioni vengono svolte entro l'anno. In questo importo non è compreso il progetto di vendita di vecchie carceri, che andranno sul mercato come qualunque altro immobile, il cui realizzo si aggiungerà allo stanziamento di 62 milioni di euro della finanziaria per l'ammodernamento e la costruzione di nuove strutture penitenziarie.

Il Governo prevede di ridurre i trasferimenti agli enti pubblici di altrettanti euro, equivalenti al valore delle dismissioni degli immobili dello Stato.

Va precisato, però, che una valutazione di congruità di tale previsione è resa assai ardua, innanzitutto dalla mancanza di indicazioni sui criteri di stima del patrimonio immobiliare oggetto di alienazione, il cui valore complessivo viene determinato senza una ricognizione puntuale dei beni. Infatti, solo le procedure di cessione degli immobili degli enti previdenziali, che rappresentano appena lo 0,6% del PIL, si sono già tradotti nella individuazione dei singoli immobili, nella cessione all'intermediario e nell'acquisizione dei proventi connessi alle operazioni relative al 2001.

Per quanto riguarda il patrimonio dello Stato, Ferrovie e Poste sono ancora in corso gli adempimenti, anche se l'individuazione dei beni affidata all'Agenzia del demanio dovrebbe essere completata prossimamente (ci sarebbero almeno duemila appartamenti che non sono stati ancora valutati).

Tali difficoltà precludono, comunque, secondo il giudizio delle Sezioni Riunite (relaz. 3° quadrimestre 2001 del 28.2.2002), un parere positivo sulle procedure prescelte, che pure hanno consentito di superare un "impasse" pluriennale del settore, in sintonia con la U.E. la quale, nel novembre 2001, ha espresso meno ottimismo dell'Italia sui ricavi delle vendite per il triennio 2001-2003, pronosticando uno 0,85% del PIL, dato che solo gli immobili degli enti sono ben individuati, mentre su quelli dello Stato non c'è sufficiente chiarezza.

La seconda "tranche" di vendita (*securitization detta SCIP 2*), che vedrà uno stock di circa 2 miliardi di euro, con circa 54.000 unità residenziali, escluse poste e ferrovie, sarà completata entro settembre 2002; le due aste di marzo e di aprile 2002, con un realizzo di 500 milioni di euro, hanno dato un risultato in linea con le attese; l'obiettivo dei 1,55 miliardi di euro previsto per le vendite gestite dal Consorzio G6 (Advisor) è stato finora raggiunto per il 63%.

Nella terza fase saranno posti in vendita, in lotti aggregati, gli immobili non collocati nelle prime due, per un presumibile valore di 964 milioni di euro, con ribasso d'asta del 25%; poi si procederà ad un ulteriore ribasso del 10% e i beni residui saranno ad offerta libera entro la fine dell'anno.

Il vero nodo, per fissare gli introiti delle prossime cartolarizzazioni, sta nello stabilire il complesso degli immobili vendibili, se includere quelli della Difesa almeno per fine anno 2002 e se sia possibile prevedere una tabella di marcia, anche al fine d'intervenire per la realizzazione e la gestione di opere di grandi dimensioni.

### **3) Enti pubblici.**

Il processo di vendita degli immobili degli enti previdenziali è stato avviato nel 1997, con risultati inferiori alle attese fino alla fine dell'anno scorso. A seguito della legge 410/01 si è razionalizzato il meccanismo di vendita attraverso una serie di convenzioni tra i diversi soggetti coinvolti (Enti, Agenzia del territorio, Notai, Banche); l'andamento nei primi quattro mesi del 2002 dimostra che il livello medio mensile delle vendite è raddoppiato rispetto a quelle dei primi 6 mesi del 2001, passando da circa 60 a 120 mln. di euro (fonte: Seminario Ministero Economia del 14.5.2002).

Se si osserva l'andamento dei risultati del programma ordinario di vendita delle case degli enti, che hanno raggiunto un totale di 26.000 unità su 37.231 offerte in vendita (di cui 11.172 vendite al novembre 2001, contro solo 1.289 della fine del 2000, secondo i dati dell'Osservatorio imm. sugli enti), per incassi stimati di 2,1 miliardi di euro, si registra una notevole accelerazione delle procedure che dovrebbero concludersi entro febbraio 2003. In base alla relazione generale sulla situazione economica del 2001 (Ministero economia), per il Ministero del lavoro sono risultate vendite 9.593 unità su 36.420, per 844 milioni di euro, pari a 1.600 mld di lire. Ciò ha agevolato sia lo Stato, dato che spesso questi immobili presentano un rendimento netto negativo, che gli inquilini, i quali hanno comprato casa in tempi ridotti e con procedure più snelle. Il patrimonio non strumentale degli enti (INAIL, INPS, INPDAI, INPDAP, ENPALS, IPOST, IPSEMA) non ancora inserito in alcuna dismissione, ammonta a 5,3 miliardi di euro di valore catastale, oltre a 1,7 miliardi per P.T. e FF.SS.

Nei primi due mesi del 2002 l'obiettivo fissato dai **quattro enti** più grandi dalla convenzione con la SCIP è stato superato, con una media d'incassi del 112,19%, rispetto a quanto stabilito all'inizio e, nel caso dell'INPS, che ha affidato le vendite alla Romeo S.p.A., è stato raggiunto il 156% dell'obiettivo.

Gli immobili dell'INA, privatizzata nel 1993, sono stati messi in vendita dalla CONSAP (così come per l'ENPALS e la Difesa), che ha ricevuto beni per 2 miliardi di euro ed ha realizzato dal 1995 ad oggi vendite per 1,3 miliardi di euro, con una plusvalenza del 10% sul valore originario.

Gli incassi finora sono stati di circa 254 milioni di euro (agli enti spetta una

commissione del 2,3% a carico della SCIP sugli introiti), con una media di 1.200 appartamenti al mese venduti, mentre nel 2001 era di 1.000 al mese, compresi gli enti minori.

Per l'INPDAP il valore patrimoniale al dicembre 2001 era di lire 12.559.584.034.588 per gli immobili a reddito, oltre a lire 671.327.722.199 per quelli strumentali. Le procedure di cartolarizzazione sono state sospese dal 23.11.2001 in attesa del decreto di cessione alla società veicolo. Gli immobili non ancora dismessi ammontano a n. 11.065 alloggi ad uso residenziale (procedura ordinaria) e a n. 121 stabili ad uso non abitativo (piano straordinario). Nel 2001 sono state alienate 4.264 unità immobiliari, con un introito pari a 772.992.401.357 di lire, che va ad aggiungersi ai 148 mld. dell'anno prima per 1.000 unità abitative.

L'Istituto ha poi conferito dal 1.3.2001 immobili al Fondo immobiliare Alpha, costituito per la cessione degli immobili per un valore di lire 478.800.000.000.

Alla fine del 2001 il Fondo, gestito dalla FIMIT S.p.A. posseduta in maggioranza da privati, aveva raggiunto i 21,3 milioni di euro (alla fine del 2000 erano 27 gli immobili conferiti).

I costi annuali per l'affidamento in gestione alle società mandatarie risultano essere di lire 19.018 mld. nel 2001, 18.437 nel 2000 e 23.814 mld. nel 1999.

Alla fine del 2001 i fitti residui non riscossi erano di lire 278.282 mld., riferite a morosità sia di privati che di soggetti pubblici. Le manutenzioni per il 1° semestre 2001 ammontano a lire 33.721.830.000, a fronte di spese per interventi nel 2000 di lire 88.537.604.000. Il nuovo piano di gestione del patrimonio immobiliare è stato concluso con le società di gestione che sono chiamate ad amministrare il patrimonio impiegando capitali propri, garantendo un ricavo certo all'INPDAP, pari a una percentuale fissa sugli incassi e a gestire i rapporti locativi in nome e per conto dell'Istituto.

Non si può dire, tuttavia, che le vendite delle case degli enti siano "decollate"; sugli oltre 37.000 immobili offerti, tra programmi ordinari e straordinari di cessione avviati nel 2000, a fine aprile 2002 meno del 50% erano stati venduti. Parte delle difficoltà incontrate nelle alienazioni sono da attribuirsi alla sovrapposizione col programma ordinario, che contempla la vendita diretta agli inquilini (con uno sconto tra il 30% e il 40,5% sui prezzi di mercato), con problemi di vario genere e notevole contenzioso.

La Commissione bicamerale di vigilanza ha indicato, tra i fattori di ritardo, anche carenze dell'Advisor (Consorzio G6) sulla stima dei valori (con circa 2000 appartamenti ancora non valutati) e nel raccogliere e verificare notizie sugli

immobili. Si sono pure verificati impedimenti connessi al rilascio del N.O. da parte del competente Ministero, per i 40 edifici sottoposti alla tutela ambientale.

Si nota, dunque, un cambio di strategia negli investimenti immobiliari degli enti previdenziali, che pure per lunghi decenni hanno rappresentato l'unica alternativa all'impiego di denari in titoli, le cui operazioni hanno spesso registrato diseconomie per acquisti a prezzi gonfiati, esorbitanti, per alte spese di gestione. La scelta in futuro dovrebbe essere orientata a investimenti attraverso fondi immobiliari, che sono assistiti da garanzie e controlli più severi di quelli previsti per gli investimenti classici.

#### **4) Consistenza**

La consistenza dei beni patrimoniali dello Stato, riferito al settore pubblico allargato (Ministeri, Enas, enti pubblici, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Asl, Iacp, Camere commercio, Università) è tratta da elaborazioni compiute dal **Ministero dell'Economia** rese note nel seminario del 14.5.2002.

L'attivo del conto generale del patrimonio al 2001 presenta per i beni immobili un valore di 36.100 miliardi di lire (18,64 miliardi euro), di cui 32.686 (16,88 mld euro) appartenenti alle Finanze (ora Economia) e 3.133 (1,62 mld. euro) alla Difesa. A questi vanno aggiunti i beni immobili agli effetti inventariali (musei, pinacoteche, etc.) per un parziale di 19.905 miliardi di lire (10,3 miliardi euro), dei quali 13.736 miliardi di lire (7,09 mld euro) dei beni culturali, che portano il totale degli immobili ad oltre 56.000 miliardi di lire (28,9 mld euro), press'appoco come l'anno scorso, con esclusione di crediti e partecipazioni.

I beni mobili assommano a consuntivo a lire 82.291 miliardi, pari a 42,5 mld. di euro, di cui la stragrande maggioranza è detenuta dalla Difesa (69.640 o 35,97).

I beni patrimoniali tra mobili e immobili ammontano a un valore di 138.296 miliardi di lire (71,4 mld. euro). La stima rivalutata oggi dei soli immobili, secondo i valori indicati dalla Commissione d'indagine del patrimonio immobiliare pubblico, applicando i prezzi medi dell'Osservatorio Nomisma (ma alcuni beni sono al costo storico), con riferimento ai dati elaborati a cura del Ministero dell'economia, si aggira ad oggi in circa 800 miliardi di euro (lire 1.558.670 miliardi), dei quali 486 sono relativi a terreni e 319 mld. di euro sono pertinenti a fabbricati.

Mentre sul debito pubblico lo Stato corrisponde interessi passivi di mercato (in media il 5,8%, cioè oltre 6 punti percentuali del PIL), sul proprio patrimonio ottiene rendimenti netti trascurabili o addirittura negativi. A fronte del notevole debito pubblico, la P.A. possiede un ingente patrimonio materiale e immateriale, sul



quale la conoscenza è tuttora molto scarsa (fonte seminario 14.5.2002 Min. Econ.).

La proprietà del patrimonio pubblico è detenuta, per i *terreni*, nella misura del 7,7% dei mq. totali dalle amministrazioni centrali (8,6% del valore), del 80,2 mq. dai comuni (49,4 valore), e da altri enti per l' 11,9 dei mq. (42% valore); per i *fabbricati* il 66,9 dei mq. è delle amministrazioni centrali (63,2 valore), il 32,2% mq. dei comuni (34,1% valore), il restante appartiene ad altri enti.

I terreni coprono una superficie di 49,3 miliardi di mq. (come Sardegna e Sicilia insieme); dei terreni agricoli il 70% ha scarso valore di mercato (pascolo o incolti), il restante 30% è stimabile intorno ai 29 miliardi di euro. Per la gran parte dei terreni infrastrutturati è possibile attribuire un valore di 375 miliardi di euro.

I prezzi di mercato dei fabbricati oscillano tra 1.499 e 1.544 euro al mq (2.902.469 lire e 2.989.601, quelli dei locali commerciali tra 1.680 e 1.731 euro (3.252.934 lire e 3.351.683), mentre i terreni agricoli non raggiungono lire 7.000 al mq e quelli boschivi lire mille. I fabbricati, infine, si sogliono dividere in tre categorie ai fini delle dismissioni: - quelli che si possono dismettere, per 92 miliardi di euro (uso abit. 50, commerc. 17, a destinazione speciale 15, a destinazione particol. 5); - quelli per i quali va accertato se si possono dismettere, per 112 mld. di euro (alloggi collettivi, alloggi a destinazione particolare); - beni che non possono essere dismessi, per 115 mld. di euro.

Dall'esperienza passata si desume che solo il 25-30% dei beni patrimoniali disponibili sono effettivamente cedibili sul mercato in tempi ragionevoli (1-5 anni).

Secondo i dati forniti dall'Agenzia del demanio le entrate complessive per affitti derivanti da beni immobili patrimoniali, nel 2001, sono state di L. 73.760.825.663, mentre il totale dei proventi della vendita dei beni disponibili del patrimonio dello Stato, è risultato di L. 120.134.666.478, oltre a L. 5.138.096.511 relative ai beni situati all'estero.

I proventi derivanti dall'alienazione e gestione dei beni inseriti nel programma di dismissioni da riassegnare al Ministero della Difesa ammontano, alla fine dello scorso esercizio a L. 12.096.570.419.

### **c) - Beni mobili**

c1) La legge finanziaria 2000 aveva introdotto importanti novità per l'acquisto di beni e servizi a trattativa privata, attribuendo al Ministero per l'Economia la stipula delle convenzioni con le ditte fornitrici, al fine di razionalizzare le spese e monitorare i costi.

Il coordinamento attuativo delle procedure di spesa è stato affidato alla CONSIP (S.p.A. controllata dal Ministero) la cui gestione iniziale, dai primi dati

diffusi nel 2001, annunciava risparmi intorno al 30% sugli acquisti, trend che era legato alla partecipazione di tutte le P.A., Aziende ospedaliere, Università ed Enti locali.

Si sono intensificati nel 2001 e nei primi mesi del 2002 *i bandi di gara "on line"*, ossia per via telematica, con una procedura gestita in modo centralizzato dalla CONSIP mediante INTERNET. Se il ricorso a questa tecnica si confermerà in futuro, alla fine del 2002 si potrebbero recuperare dai 2,2 ai 2,4 miliardi di euro (con riduzioni di costo del 30%, con punte del 70%), di cui 600 miliardi dal settore sanitario.

In aprile scorso un'asta "on line", per la fornitura al Politecnico di Milano del servizio di smaltimento rifiuti, ha consentito uno sconto del 49,1%, mentre nel settore delle ASL si è giunti a una riduzione dei costi sino al 41,7% e in alcuni Atenei al 31%.

Nel 2001 la riduzione media dei costi per le amministrazioni centrali è risultata del 33%, con punte del 75% come nel settore della telefonia mobile; per la telefonia fissa la media di riduzione è stata del 58%, per i computers del 35%, del 32%, per il materiale di cancelleria del 15%.

Gli obiettivi prefissati in finanziaria non possono ritenersi pienamente centrati, anche se sono stati già risparmiati nel 2002 1,4 miliardi di euro, cioè una somma quasi doppia del 2001, poiché l'adesione alle aste è stata scarsa.

Gli approvvigionamenti della P.A. soffrono ancora di troppi ostacoli per rendere eccessivamente ottimisti sui risultati conseguibili, in funzione della contrazione della spesa pubblica, con il nuovo sistema telematico. In primo luogo vi è la bassa adesione degli enti locali, che al momento non assicura il completo recepimento delle misure rafforzative della finanziaria 2002; in secondo luogo vi sono notevoli vincoli alla utilizzazione a regime dell'"e-procurement", uno dei quali è costituito dal limite di spesa, impedimento che dovrebbe essere superato con un regolamento del Ministro dell'innovazione tecnologica di prossima emanazione, che consentirà di effettuare le aste "on line" per valori superiori alla soglia comunitaria di 200.000 euro.

Lo stesso Ministro, illustrando al "Forum della P.A. 2002" il "piano d'impresa" del Governo, per la razionalizzazione delle forniture, ha indicato nel 35% il risparmio medio registrato nella vendita "on line" e la CONSIP ha intermediato 4 miliardi di euro su 45, che vengono spesi ogni anno dalle amministrazioni centrali per la fornitura ai ministeri. Gli accessi sono aumentati da 156 mila a 2 milioni, gli ordini da mille a 52.000 e gli utenti registrati da 1.200 a 15.200.

L'obiettivo da raggiungere entro il 2005 rimane quello di riuscire a gestire, con l'e-procurement, almeno il 50% della spesa totale di tutte le amministrazioni, che si aggira intorno ai 92 miliardi di euro.

## **c2) Beni culturali e artistici.**

Per gli immobili di valore artistico sembra che sia stato superato il principio di inalienabilità dei beni (art. 823 c.c., d.P.R. 448/98 e d.lgs. 490/99): per il loro trasferimento non è espressamente prevista alcuna autorizzazione dal d.P.R. 7 settembre 2000, n. 283. Tuttavia, in virtù di quanto stabilito dall'art. 3 della legge 410/2001, per tale tipologia di beni i decreti del Ministro per l'economia sono adottati di concerto con il dicastero competente.

Con circolare n. 27 del 22 febbraio 2002, il Ministero Beni Ambientali e Culturali, interpretando il decreto 283/2000, ha ritenuto di assoggettare alla procedura di autorizzazione le alienazioni dei beni immobili di interesse artistico degli enti locali, istituti pubblici, enti ecclesiastici, fondazioni e associazioni; va altresì richiesta la preventiva autorizzazione alla costituzione di ipoteca per gli stessi soggetti.

Gli immobili di proprietà privata per i quali sono stati concessi contributi per il restauro restano accessibili al pubblico secondo le modalità previste con apposita convenzione.

Nel corso del 2001 è stata ulteriormente intensificata la lotta alla criminalità che riguarda il patrimonio artistico da parte del Comando dei carabinieri preposto alla sua tutela. Le denunce di furto di beni artistici e culturali sono state in complesso 1.829, meno dei 2.136 dell'anno precedente (in media 5 al giorno, rispetto a 8 del 2000), compiute a danno delle chiese (654), di privati (1.077), e di enti pubblici e privati (74), per un totale di 21.738 oggetti asportati, tra cui libri, ebanistica, quadri, oggetti d'oro e sacri, reperti architettonici, sculture, ripartiti tra enti (1.373, a fronte di 1.705 dell'anno scorso), chiese (5.961, contro 6.120) e, soprattutto, abitazioni private (14.246, nel 2000 erano stati 19.491). Dei suddetti furti soltanto il 50% è stato denunciato (926), per *un danno economico pari a 176 mld di lire*, riferito ad oggetti di notevole importanza artistica. Il totale, pur in presenza di una flessione del fenomeno, risulta però superiore al precedente (145), dato il maggiore valore degli oggetti trafugati.

Gli obiettivi più sensibili restano quelli dei privati e delle chiese, che sono meno protetti. La regione più colpita è stata il Piemonte, seguita da Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna.

I recuperi hanno dunque registrato un incremento di un punto percentuale

sull'anno trascorso (nel quale si era verificato un aumento dello 0,5 sul periodo precedente), attestandosi intorno al 50,2 %, rispetto al 49,5 e al 49 degli esercizi passati.

Tra i recuperi "eccellenti" spiccano la scultura raffigurante "l'Artemide marciante", risalente al primo secolo dopo Cristo e il dipinto denominato "Parabola del samaritano".

L'incisiva azione di contrasto e di prevenzione delle forze dell'ordine, che si è svolta spesso in collaborazione con paesi esteri, anche con metodologie sofisticate, è determinante per limitare il pregiudizio; è stato così possibile il recupero di n. 248.081 oggetti d'arte, dei quali 102.350 provenienti da scavi abusivi, per una stima di 134 milioni di euro, oltre che il sequestro di 142.258 opere false, che hanno portato alla denuncia di 1.135 persone.

Il *problema della sicurezza* dei musei è stato affrontato con un decreto del ministro per i beni e le attività culturali del 10.5.2001, atto d'indirizzo con il quale sono stati dettati criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e di sviluppi dei musei, specie con riguardo alla conservazione e alla salvaguardia dell'immenso patrimonio artistico che, in Italia, è concentrato in palazzi d'epoca o in complessi ecclesiastici. Si tratta di linee guida previste dall'art 150 del d.lgs. 112/98, in seguito al decentramento della gestione dei beni culturali, che trovano nell'integrazione col territorio un caratterizzante punto di forza.

In tale quadro si pongono come ineludibili, anche mediante accordi internazionali, gli adempimenti in ordine alla sicurezza e alla prevenzione e alla gestione dei rischi, che sono riconducibili a quelli ambientali, contro il crimine, dell'uso e dei trasferimenti temporanei, ai pericoli d'incendi. La strategia di sicurezza deve perciò comprendere misure organizzative e preventive di protezione passiva (recinzioni, compartimentazioni, resistenza al fuoco), di protezione attiva (tecnologia e vigilanza ad uomo presente, tempestività d'intervento), al fine di limitare al massimo la vulnerabilità e l'esposizione al rischio delle opere d'arte, oltre che per assicurarne una regolare verifica degli standard di conservazione e garantirne una migliore fruibilità.

Per realizzare in pieno questi obiettivi di sviluppo, tuttavia, occorre dotarsi di strumenti che possano sollecitare i musei stessi a una costante verifica tramite automonitoraggio che, in prospettiva, sia in grado di riportare quella "cultura della gestione", in ragione della lunga e consolidata tradizione di cura e tutela del patrimonio.

In merito al *patrimonio librario*, la competente direzione del Ministero ha

reso noto che la fruizione di una utenza sempre più numerosa e qualificata ha impegnato l'amministrazione in una intensa attività di coordinamento degli uffici periferici, in modo da garantire l'apertura delle biblioteche e l'ottimale funzionamento, attraverso la utilizzazione dei fondi (pervenuti solo a dicembre 2001) derivanti dalle leggi 272/1985 (otto per mille), 120 e 662/1996 (lotto) e 513/1999 (legge Biscardi), ma con le difficoltà dei ritardi -anche di un anno- per l'erogazione connessi a vincoli di cassa e delle decurtazioni del 20% nell'ultimo biennio in virtù del contenimento della spesa pubblica.

Nel 2001 tra gli studi e i progetti della gestione, figurano il recupero catalografico del patrimonio bibliografico raro e di pregio per lire 3.200.000.000, dei cataloghi retrospettivi per lire 8 miliardi e mezzo, e dei fondi musicali per 4 mld. e mezzo; altro programma di spesa concerne la Biblioteca digitale italiana per un investimento di lire 9.705.000.000 suddiviso in due esercizi, con lo scopo di valorizzare le raccolte speciali, antiche e di pregio di varie biblioteche. Oltre sette miliardi di lire sono state destinate, inoltre, per completare il programma di microfilmatura e trasferimento di dati e immagini su dischi ottici, per facilitare l'utilizzo di tale patrimonio culturale da parte degli studiosi.

Prosegue l'attività di catalogazione informatizzata, finanziata da leggi speciali, per costituire una rete nazionale d'informatica bibliografica, avviata da oltre un decennio e nota come Servizio Bibliotecario Nazionale (SBN), che conta alla fine del 2001, n. 387 biblioteche presenti, n. 1213 biblioteche collegate in rete e 5.462.191 titoli nel catalogo collettivo dell'indice SBN.

#### **d) Considerazioni critiche**

E' necessario accennare a una serie di altre difficoltà che offuscano il futuro delle dismissioni, che rischiano di compromettere o di ritardare un programma molto ambizioso, per il quale sono messe in campo operazioni sollecitate dall'Europa per lo snellimento del bilancio statale, con il ricorso alla collaudata tecnica della cartolarizzazione.

Ma è proprio **l'Unione Europea** a manifestare scetticismo sulla capacità di crescita legata alla vendita degli immobili.

L'**OCSE** ha espresso perplexità su questi introiti di natura estemporanea e straordinaria, in un clima di incertezza sulla ripresa economica (le previsioni di tutte le istituzioni internazionali indicano nel 2002 una crescita del PIL de 1,4% invece del 2,3% e il rapporto disavanzo/PIL aumenterà al 1,3% in luogo dello 0,5% stimato dall'Italia), circa l'affidabilità di un assestamento permanente delle poste di bilancio, il cui pareggio costituisce l'impegno primario del Governo italiano per il

2003 con l'Unione europea, senza ricorrere ad operazioni "una tantum". Le entrate temporanee, si afferma, non assicurano una continuità delle entrate per il futuro se non sono sorrette da provvedimenti aventi natura strutturale.

**La Banca d'Italia** non ha mancato di sottolineare, in una relazione pubblicata nel bollettino economico del marzo 2002, che le entrate straordinarie derivanti dalle cartolarizzazioni determinano una riduzione temporanea del fabbisogno di cassa del settore pubblico e possono peggiorare i bilanci pubblici successivi.

La **Corte dei conti** aveva già espresso, con l'ultimo referto quadrimestrale del 2001, dubbi sugli effetti non agevolmente prevedibili sulla finanza pubblica, in relazione alla mancata ricognizione, alla stima dei valori e ai tempi, di provvedimenti riguardanti il patrimonio pubblico, il cui vero nodo è ravvisabile nella individuazione del complesso degli immobili vendibili, laddove, inoltre, i risultati attesi sono fortemente condizionati dal grado di adesione dei soggetti coinvolti.

Recentemente, in occasione dell'audizione davanti alla Commissione finanze e bilancio della Camera sul decreto "salva deficit", la Corte, per voce del suo Presidente, ha raccomandato di usare la necessaria cautela nell'impiego frequente di misure di cartolarizzazione, poiché esse costituiscono comunque "interventi di finanza straordinaria" che, registrando entrate immediate, sono destinate ad incidere sugli equilibri e sulle prospettive future di finanza pubblica (la P.A. ha un debito pubblico, in termini assoluti, di 1.300 miliardi di euro, ossia lo 109,4% in rapporto al PIL), oppure "trasferiscono sotto la linea oneri rilevanti a danno della conoscibilità" e della comprensione, nonché della trasparenza e dei controlli, da parte del Parlamento delle risultanze effettive della gestione. Secondo la Corte, inoltre, i beni pubblici attraverso l'operazione finanziaria che ne prevede l'uso come garanzia o la vendita ai privati, per raccogliere i fondi necessari a realizzare le infrastrutture, vengono esposti ai rischi del mercato, una soluzione che non ha riscontri in nessun paese dell'OCSE.

Qualche componente della commissione ministeriale per la rivalutazione del patrimonio pubblico, a cui fanno eco alcune associazioni ambientaliste, avanza il timore che la valorizzazione del patrimonio pubblico possa, da un lato, comportare la svendita dei beni pubblici di maggior valore o pregio, dall'altro che nell'operazione si celino abusi e illeciti. Per eliminare tali sospetti l'autore propone di rendere pubbliche le linee guida, dettando regole trasparenti e un codice etico "ad hoc", elencando le diverse scelte da parte dell'esecutivo, dando priorità ai beni improduttivi.

Un rilevante problema è dato dal fatto che *l'anagrafe per i beni immobili*, di cui all'art.78 della l. 23.12.2000, n. 388, non è ancora completa e ne è prevista la prosecuzione con apposito stanziamento di 41.316.552 euro per il 2002. La valorizzazione, inoltre, è pure da fare, poiché al febbraio 2002 non era stata promossa neppure una delle *Conferenze di servizio* previste dal D.L. 351/2001, convertito in legge n. 410/2001, che ne costituiscono il presupposto importante e come strumento capace di coinvolgere gli enti locali; questa circostanza è destinata a comportare ritardi notevoli alla riforma del "federalismo demaniale", disegnata e avviata con la legge 2 aprile 2001, n.136.

In tale situazione si corre **il grave rischio** di cedere, senza la necessaria ponderazione e con provvedimenti accentrati che vanno in senso contrario al decentramento, beni molto appetibili senza il coinvolgimento degli EE.LL., che sono proprietari dell'80% degli immobili messi in vendita, con i quali sono esaminati i progetti e si concordano cambio di destinazione d'uso o un più vantaggioso utilizzo dei beni; un esempio di collaborazione è avvenuto con il comune di Roma per cui l'area delle Finanze all'EUR potrà essere destinata ad albergo in cambio, da parte dell'ente locale, di acquisizioni di immobili statali per fare fronte al problema degli sfratti.

Perché sia garantito il ritorno di cassa atteso è necessaria rapidità operativa racchiusa in pochi mesi, per evitare che il trascorrere del tempo possa ridurre il margine di guadagno che verrebbe eroso dagli interessi da corrispondere agli investitori. Ciò inevitabilmente induce ad alienare subito i beni ad uso residenziale, mentre per altri immobili, soggetti per esempio a variazione di destinazione d'uso, potrebbe servire un periodo più lungo per andare sul mercato.

Altri ritardi potrebbero derivare dal contenzioso con gli inquilini che occupano le case degli enti e alla facoltà di opzione che, per alcuni, appare poco trasparente. Vi sono segnali in questo senso, per le fasi successive, come ha fatto presente il SUNIA, poiché esistono 15.000 famiglie che rischiano lo sfratto e non viene riconosciuta la sanatoria per le *occupazioni abusive*; situazioni di abusivismo che a volte si presentano più estese di quello che si pensi: un'inchiesta recente condotta dalla Corte dei conti sul Comune di Terni ha appurato che, per le case popolari, le occupazioni a tale titolo erano quasi il doppio (76) di quelle dichiarate.

Inoltre, il D.M. del 15.3.2002 non ha affrontato il nodo della prelazione degli inquilini degli edifici non residenziali, fonte di contestazioni.

Altri ostacoli alle prossime aste possono indicarsi nel presumibile mancato acquisto dei cespiti da parte degli occupanti che è stimabile intorno al 30%.

Dubbi poi permangono sull'operato degli enti come "gestori" delle vendite, dal momento che non è stata avviata nessuna verifica e manca un'analisi del Dicastero dell'economia sullo stato delle dismissioni, la cui relazione è attesa per giugno 2002.

La creazione di due società è un'idea nuova ma che, secondo le dichiarazioni di esponenti del Governo, si muoverà secondo una formula gestionale particolare, ispirata a logiche di gestione di carattere societario. Quanto alla società per il patrimonio pubblico -Patrimonio dello Stato S.p.A. (Ministero economia)- essa mira a valorizzarlo, non a venderlo e a trarne col tempo un utile invece che un costo, come oggi avviene; secondo una opposta visione essa minaccia seriamente il patrimonio artistico, parte del quale verrebbe ceduto senza troppe cautele.

Accanto a questa una seconda S.p.A., la Infrastrutture (Cassa DD.PP.), emetterà titoli per finanziare, anche in collaborazione coi privati, con fondi reperiti al di fuori del bilancio, le grandi opere pubbliche come il ponte sullo stretto di Messina.

In *un seminario* tenutosi il 14 maggio scorso presso il Ministero dell'economia, è stato affermato che dette società saranno assoggettate ad un adeguato sistema di controllo e di vigilanza e saranno chiaramente separate, con assetti proprietari ben distinti. Le caratteristiche della garanzia dello Stato non è sul capitale ISPA, che non può essere stabilito "ex ante" per legge, poiché è esclusa l'applicazione dell'art. 2362 c.c., ma potrà essere data sul debito emesso, con decreto del Ministro.

Ma le intenzioni non bastano, ha avvertito la **Corte** in sede di audizione alla Camera; si valuta positivamente la valorizzazione del patrimonio e la sua migliore utilizzazione, oltre al coinvolgimento dei privati nel finanziamento delle opere pubbliche. Occorre però tener presente che *dagli intrecci societari* tra la "Patrimonio S.p.A." e la "Infrastrutture S.p.A.", previste dal D.L. n. 63/2002, "si profila il rischio di un annebbiamento del controllo e di una diluizione della trasparenza in un settore così delicato del patrimonio dello Stato".

In tal senso è stato rivolto un invito ad escludere la possibilità di trasferimento delle azioni dalla prima, che dovrebbe restare completamente nell'ambito della P.A. e la seconda, aperta al capitale privato e che può, a sua volta, costituire società figlie.

Non appare sostenibile, ad avviso della Corte, un simile collegamento fra le due, in considerazione della configurazione societaria e delle funzioni, più prossime all'inserimento nel mercato, assegnate alle Infrastrutture; in tal modo il patrimonio



immobiliare dello Stato può essere influenzato dall'andamento di società in cui non vi è partecipazione pubblica totalitaria e che operano esposte ai rischi di mercato.

#### **d1) Profili di danno erariale.**

Nel corso del 2001 si sono verificati molteplici episodi di scarsa attenzione all'integrità del patrimonio pubblico.

Per la mancata messa a reddito e morosità prescritte è stata segnalata dal magistrato delegato al controllo dell'INPDAP una grave situazione di case sfitte sull'intero territorio nazionale, con canoni di locazione dovuti ma non acquisiti in bilancio. Si tratta di notevoli somme non introitate, giudizialmente da accertare, che sono state indicate dal dirigente generale dell'Istituto (nota del 30.10.01) in 1.398 appartamenti non locati su 40.402, di 565 uffici su 3407 e di 438 negozi su 3.020.

Le *società di gestione* hanno comunicato che i potenziali canoni non acquisiti relativi ad unità sfitte è di lire 3.872.626.899 e di lire 12.825.265.577 per locali ad uso non abitativo (rispettivamente 659 e 452).

A questi valori parziali vanno sommati quelli di Roma e provincia dove le unità sfitte risultano essere 472 ad uso abitativo e 500 ad uso non abitativo.

Le sfittanze nel Triveneto sono particolarmente elevate (circa il 23% di 800 unità), dovute soprattutto al cattivo stato di manutenzione degli immobili.

Il tentativo di recupero di crediti non ancora prescritti riguarda la cifra complessiva di lire 74.600.200.748 (tale importo è comprensivo di lire 35 miliardi nei confronti del Ministero delle finanze vantato dalla sede di Bologna, che lo ha segnalato con nota del 3 marzo 2001) mentre la morosità pregressa di difficile esazione raggiunge l'importo di lire 9.230.408.022. Solo **nel Triveneto** ci sarebbero più di 64 miliardi di morosità consolidata nel 2000 e più di 16 miliardi nel 2001. Di gravità assoluta è la realtà del Residence del Lido, per il quale dal 1994 non sarebbe mai stato pagato l'affitto e il locatario avrebbe presentato una proposta di transazione di 10 miliardi di lire (nota INPDAP del 30.10.01 della dir. centr. Patrimonio).

Il *Comitato di vigilanza* dell'ente, inoltre, ha fatto presente che i canoni di locazione del complesso degli immobili dell' ENPDEP e dell'ex ENPAS non sarebbero stati aggiornati, a garanzia del Fondo integrativo per il personale dipendente: l'esempio più eclatante è dato da un immobile di 25 appartamenti sito in Roma, via Val d'Ala, avente una superficie di 3.857 mq, locato al luglio del 2001 alla esigua somma di lire 11.000.000 mensili.

La legge finanziaria 2001 ha concesso all'Istituto la possibilità di addivenire a una compensazione bonaria per le locazioni di immobili inseriti nel piano di

dismissioni.

Da una relazione del magistrato relatore della **Liguria** alla Sezione del controllo è emerso che gli uffici pubblici, in quella regione, continuano a spendere cifre considerevoli per l'affitto dei locali, nonché a possedere interi stabili inutilizzati o poco remunerativi. Si rinvengono, ancora, rapporti di locazione in corso caratterizzati da profili di illegittimità (mancata riscossione, mancato aggiornamento dei canoni) e canoni passivi che, in alcune zone, risultano decisamente alti rispetto alla media di 128.000 al mq; lo Stato sborsa lire 27.557.727.272 per occupare 215.850 mq di immobili locati alla P.A. da proprietari privati.

Si è riscontrato, nella maggior parte dei casi, un uso improprio o illegittimo degli immobili pubblici (circa il 33%), anche da parte dei concessionari.

Un'accurata indagine sul patrimonio pubblico, relativa al 2000 e resa nota nell'aprile 2002, svolta dalla Sezione di controllo della Corte dei conti in **Toscana** ha rivelato un'accresciuta coscienza inventariale della P.A. per conoscere i suoi beni. Tuttavia, solo il 53% dei Comuni toscani e il 60% delle amministrazioni provinciali sfruttano al meglio il loro patrimonio: la Corte toscana ha, pertanto, invitato le amministrazioni ad usare maggiore attenzione al monitoraggio e alla gestione del patrimonio, anche attraverso un più attento controllo degli organi di revisione, per la migliore tutela degli interessi della collettività.

Altre segnalazioni di malagestione e di sprechi diffusi riguardano:

- un atto di citazione in giudizio redatto dalla Procura regionale dell'**Umbria** per un presunto danno provocato da ex amministratori ENPAS per lire 2.618.630.000 in occasione dell'acquisto di due immobili in Perugia.
- una denuncia della Guardia di finanza in **Campania** in relazione a un complesso sportivo ultimato nel 1991 e mai entrato in funzione, successivamente distrutto da vandali, per un ipotetico pregiudizio di 4 milioni di euro (8 miliardi di lire circa).
- una sentenza della Sezione **Lazio** del 17.5.2001 (n. 3/02), con la quale, amministratori, tecnici e componenti della Commissione di congruità sono stati condannati a pagare all'IPGI, su denuncia dell'Ordine dei giornalisti, un danno di oltre 5 miliardi di lire per aver concorso all'acquisto, a prezzi notevolmente maggiorati, di n. 104 appartamenti da destinare a giornalisti iscritti all'Istituto.
- una sentenza della 1<sup>a</sup> Sezione centrale di appello del 30.11.2001 (n.111/02), con cui alcuni amministratori provinciali sono stati condannati a un risarcimento di 343 milioni di lire, per avere illecitamente corrisposto canoni di locazione, per un immobile utilizzato da tempo per fini scolastici, a un ente privato che non risultava

esserne proprietario.

\* \* \*

### PARTE TERZA

#### **Conclusioni (Estensore: V.P.G. Emma ROSATI).**

Completato l'esame degli aspetti più rilevanti della gestione dell'esercizio, si può passare alle considerazioni conclusive.

Anche il rendiconto 2001 presenta eccedenze di spesa sia per la competenza, che per i residui, che, ancora, per la gestione di cassa.

Gli importi complessivi per capitoli, elaborati, con riferimento ai dati trasmessi con il Conto del Bilancio, presentato il 31 maggio 2002, sono i seguenti:

£. 7.906.881.458.319, per la COMPETENZA

£. 6.649.766.715.871, per i RESIDUI

£.12.581.279.980.485, per la CASSA.

Risultano, invece, i seguenti dati, con riferimento alle unità previsionali di base (UPB):

£. 7.071.773.695.452, per la COMPETENZA

£. 6.455.886.194.197, per i RESIDUI

£.10.495.119.912.367, per la CASSA.

Ponendo a confronto le eccedenze di spesa per Unità previsionale di base (UPB) dell'esercizio 2001 con quelle dell'esercizio 2000, si riscontra subito un notevolissimo incremento per le eccedenze accertate sulla competenza (+£.6.751.444.797.448), un discreto incremento delle eccedenze di spesa in conto-residui (+£.989.115.897.420) ed un altrettanto notevolissimo incremento delle eccedenze di spesa accertate sulla gestione di cassa (+£.9.559.113.064.161).

Si riscontra, perciò, la seguente variazione percentuale: COMPETENZA **+2.107,66%**; RESIDUI **+18,09%**; CASSA **+1.021,27%**.

I dati sono stati riportati per mero intento raffigurativo e per memoria storica, in quanto, un raffronto tecnico differenziale vero e proprio, tra i dati contabili risultanti sulle eccedenze di spesa nel rendiconto 2001 con quelli del rendiconto 2000, non risulterebbe, in effetti, possibile, trattandosi di situazioni disomogenee, per la presenza - nell'e.f. 2001 - di eccedenze facenti capo ad amministrazioni ulteriori (Ex Università e Ricerca scientifica) rispetto a quelle del rendiconto 2000, dato, che, tuttavia - trattandosi di minimi scostamenti incidenti sul totale (vedi schema Eccedenze, più oltre) - non può ritenersi significativo di così rilevanti fenomeni di eccedenze, quali quelli accertati sul rendiconto 2001.

Nemmeno nell'attuale rendiconto, come rilevato per il decorso e.f. 2000

(Seconda Memoria P.G., pag.88), compaiono dati di eccedenze riferiti alle amministrazioni autonome (Amministrazione dei Monopoli di Stato, Istituto agronomico per l'oltremare; Edifici di culto), non comprese nello Schema elaborato per il rendiconto 2001.

Continuano, peraltro, - nel rendiconto 2001 - a non registrarsi eccedenze di spesa per l'amministrazione del Ministero degli Affari Esteri; per la quale ultima, si può senz'altro confermare - come per il decorso rendiconto - che sia stata in grado di elaborare, anche nell'e.f. 2001, previsioni più congrue della spesa.

E' stato già rilevato (vedi capitolo sulle "Eccedenze di spesa") che le eccedenze di spesa in conto-residui hanno interessato, per lo più, come del resto già rilevato nello scorso rendiconto., l'eccedenza passiva di residui per spese obbligatorie del Ministero della Pubblica Istruzione; il fenomeno, più volte sottolineato dalla Corte dei conti - che, peraltro, nell'e.f. 2001 ha subito ancora un incremento - può essere conseguenza dell'eccessivo contenimento degli stanziamenti di numerosi capitoli di spese obbligatorie, che una valutazione più realistica avrebbe dovuto far ritenere insufficienti a coprire l'onere per l'intero esercizio.

Il Ragioniere Generale dello Stato già fece, a suo tempo, presente a questa Procura Generale che ciascuna eccedenza non poteva essere valutata disgiuntamente dalla corrispondente economia di gestione che si era verificata sulla competenza del medesimo capitolo della stessa Amministrazione.

In proposito, l'esame del conto consuntivo dell'esercizio 2001 del novello Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, a fronte di un'eccedenza in conto residui di complessive £. +4.955,1 miliardi (sottoposta a sanatoria legislativa), registra un'economia realizzata nella gestione di competenza di £. +5.918,4 miliardi.

Va, peraltro, riconosciuto che il fenomeno delle eccedenze in conto residui è da ricondurre, in via generale, alla mancata comunicazione da parte delle ex Direzioni Provinciali del Tesoro degli ordinativi emessi su ruoli di spesa fissa insoluti al 31 dicembre, con la conseguente impossibilità di riportare nel conto residui dell'anno successivo le disponibilità sufficienti a coprire i pagamenti dei titoli trasportati.

Per quello che attiene alla richiesta di sanatoria legislativa, avanzata, come di consueto, ogni anno, dal Ministero del Tesoro, in sede di approvazione del rendiconto, anche delle eccedenze riguardanti la gestione dei residui, trattasi - come più volte rilevato nelle precedenti memorie - di un meccanismo contabile

che si risolve, sotto il profilo finanziario, in un aumento del disavanzo di esercizi già chiusi ed il cui Rendiconto è già stato regolarmente approvato dal Parlamento e, quindi, si sostanzia in una sorta di "riapprovazione" delle risultanze dei pregressi consuntivi.

Corre l'obbligo di segnalare che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, nella nota a questo Ufficio di Procura Generale, datata 18 giugno 2002, già citata, ha rappresentato che dal 1° gennaio 2003 diventerà operativa una nuova procedura informatica, realizzata anche allo scopo di evitare il perpetrarsi del fenomeno delle eccedenze in questione, che permetterà di avere non più a fine anno ma al termine di ogni mese l'imputazione ai capitoli di bilancio dei pagamenti effettuati mediante ruoli per spese fisse.

Tale nuova procedura permetterà di conoscere tempestivamente eventuali carenze di disponibilità e quindi di adottare gli eventuali interventi correttivi – che questa Procura Generale ha più volte richiesto in sede di parificazione dei decorsi rendiconti – delle previsioni di bilancio necessari per evitare eccedenze di spesa in conto competenza, in conto cassa nonché in conto residui.

Si deve, peraltro, sottolineare che, in sede di definizione delle operazioni di chiusura del conto consuntivo 2001, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha comunicato **in data 17.6.2001** che sono emerse 'talune anomalie' *"per effetto di un errore meccanografico di £.5.509.988.860 intervenuto nei residui inclusi tra le "passività finanziarie"* che hanno reso necessario modificare il conto consuntivo trasmesso a questa Corte dei conti il 31 maggio u.s., relative ad alcune Amministrazioni e ai capitoli che, precisamente, si riportano:

**Ministero dell'Economia e delle Finanze:**

Cap. 1622 (U.p.b. 3.1.1.0) per l'importo di £.329.696.222 che ha interessato:

- Residui iniziali da £.0 a £.260;
- Previsioni definitive da £.3.073.191.000 a £.3.073.191.260;
- Rimasto da pagare in c/residui da £.89.060.848 a £.418.756.848;
- Economie/maggiori spese da £.329.695.962. a £.222;
- Residui al 31.12. da £. 189.065.545 a £. 518.761.545.

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca:**

Cap. 1217 – ex Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica (U.p.b. 2.1.1.1.) per l'importo di £. 1.140.000 che ha interessato:

- previsioni iniziali residui da £. 31.140.000 a £. 30.000.000;
- previsioni definitive residui da £. 70.140.000 a £. 69.000.000;
- economi/maggiori spese da £. 37.590.000 a £. 36.450.000;

**Ministero dell'Interno:**

Cap. 1820 (U.p.b. 4.1.1.1) per l'importo di £. 5.115.222 che ha interessato:

- rimasto da pagare in c/competenza da £. 11.531.607.992 a £. 11.526.492.770;
- economie in c/competenza da £. 945.146.983 a £. 950.262.205;
- residui al 31.12 da £. 14.974.954.617 a £. 14.969.839.395.

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti:**

Cap. 7205 - ex Ministero dei trasporti e della Navigazione (U.p.b. 4.2.1.2.) - per l'importo di £. 31.214.798 che ha interessato:

- pagato in c/residui da £. 435.639.420.053 a £. 435.608.205.255;
- rimasto da pagare in c/residui da £. 4.077.995.268 a £. 4.109.210.066;
- residui al 31.12. da £. 17.807.155.859 a £. 17.838.370.657.

Cap. 9412 - ex Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione (U.p.b. 23.2.1.2)) - per l'importo di £. 5.180.292.860 che ha interessato :

- rimasto da pagare in c/competenza da £. 156.660.629.637 a £. 161.840.922.497;
- economie in c/residui da £. 5.180.292.860 a £. 0;
- residui al 31/12 da £. 156.660.629.637 a £. 161.840.922.497.

**Ministero per i Beni e le Attività culturali:**

Cap. 4520 (U.p.b. 14.1.1.0) per l'importo di £. 300.000 che ha interessato:

- variazioni in c/ residui da £. 54.289.000 a £. 54.589.000;
- previsioni definitive da £. 54.289.000 a £. 54.589.000;
- economie in c/residui da £. = a £. 300.000.

**Ministero dell'Ambiente**

Cap. 4627 (U.p.b. 10.1.1.0) per l'importo di £. 450.000 che ha interessato:

- variazioni in c/residui da £. 74.522.000 a £. 74.072.000;
- previsioni definitive da £. 74.522.000 a £. 74.072.000;
- economie in c/residui da £. 450.478 a £. 478.

Si rappresenta, inoltre, la necessità di rettificare le note di consuntivo concernenti i dati di perenzione, onde consentire l'allineamento con i dati patrimoniali, delle sottoelencate Amministrazioni:

**Ministero Tesoro – tab. 02**

**Ministero Finanze – tab. 03**

**Ministero Giustizia – tab. 05**

**Ministero Affari Esteri – tab. 06**

**Ministero Interno- tab. 08**

**Ministero Lavori Pubblici – tab. 09**

**Ministero Trasporti – tab. 10**

**Ministero Comunicazioni – tab. 11**

**Ministero Beni e Attività culturali – tab. 21**

**Ministero dell’Ambiente – tab. 22**

Per la gestione del 2001, le eccedenze risultanti dal rendiconto sono singolarmente indicate nelle richieste di diniego di regolarità, di seguito formulate.

**P.Q.M.**

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2001 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria, il Procuratore Generale

CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

a) del Conto del bilancio e dei conti allegati, fatta eccezione:

- per i capitoli del conto consuntivo dell’entrata, di cui agli elenchi esibiti dall’Ufficio di controllo;
- per i capitoli di spesa interessati dai decreti di accertamento dei residui non vistati e registrati dalla Corte dei conti;
- per le eccedenze di spesa riscontrate nella gestione dei seguenti capitoli di alcuni Ministeri:



















b) del Conto del patrimonio dei Ministeri, fatta eccezione delle seguenti partite - allo stato degli atti irregolari - e, con riserva di evidenziarne altre da dichiararsi non regolari:

1) PARTE ATTIVA

Conto generale n. 2: Crediti e Partecipazioni

a) Crediti:

Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica: PARTITE nn. A03001; C01002, C01005, C01006, C01008, C01009, C02001, C02003, C02013, C04004, C04005, C04019, C04022, C04049, C04052, C04055, C05002, C05005, C05006, C05010, C05012, C06001, C06003, C06005, C06006, C06008, C06009, C06014.

Ministero delle Finanze: PARTITE nn. C06001, C06005.

Ministero del Commercio con l'Estero: PARTITA n. C05001.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali: PARTITA n. C06006.

Ministero dell'Università, Ricerca Scientifica e Tecnologica: PARTITA n. C02001.

b) Partecipazioni

Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica: PARTITE nn. P01002, P03003, P03037, P05001, P05002.



Ministero degli Affari Esteri: PARTITE nn. P04001, P04002, P04003.

Ministero del Commercio con l'Estero: PARTITA n. P03001.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali: PARTITA n. P03003.

Ministero dell'Università, Ricerca Scientifica e Tecnologica: PARTITE nn. P01001, P04001.

Conto generale n. 3: Beni patrimoniali

Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M05001, M06001, M07001.

Ministero delle Finanze: PARTITE nn. I01001, I02001, I03001, I04001, I05001, I06001; M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001.

Ministero della Giustizia: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001.

Ministero degli Affari Esteri: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M06001.

Ministero della Pubblica Istruzione: PARTITE nn. L02001, M01001, M02001, M03001, M06001, M07001.

Ministero dell'Interno PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001.

Ministero dei Trasporti e della Navigazione: PARTITE nn. L05001, L05002, L05003, L05004, L05005, L05006, L05007, L05008.

Ministero delle Comunicazioni: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M05001, M06001, M07001.

Ministero della Difesa: PARTITE nn. I06001; M01001, M02001, M04001, M05001, M07001.

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M04001, M05001, M06001, M07001.

Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M06001.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001, M05001, M06001, M07001.

Ministero del Commercio con l'Estero: PARTITE nn. M01001, M02001, M06001.

Ministero della Sanità: PARTITE nn. M01001, M02001, M03001.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali: PARTITE nn. L01001, L02001, L03001, L04001; M01001, M02001, M03001, M04001, M06001.

Ministero Dell'Ambiente: PARTITE nn. M01001, M02001, M06001.

Ministero dell'Università, Ricerca Scientifica e Tecnologica: PARTITE nn. M01001, M02001.

## 2) PARTE PASSIVA

Le passività finanziarie del conto generale n. 4.

Conto generale n. 5: Debito pubblico

Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica: PARTITE nn. D02003, D02004, D02006, D02017, D02025, D02033, D02036, D02039, E02002, E02006, E02017, E02022, E02024, E02033, E02034, E02035, E02053, E02059; R01001, R02001.

Ministero delle Finanze: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero della Giustizia: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero degli Affari Esteri: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero della Pubblica Istruzione: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero dell'Interno PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero dei Trasporti e della Navigazione: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero delle Comunicazioni: PARTITA n. R01001.

Ministero della Difesa: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero del Commercio con l'Estero: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero della Sanità: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali: PARTITE nn. E02003, E02004, E02005, R01001, R02001.

Ministero dell'Ambiente: PARTITE nn. R01001, R02001.

Ministero dell'Università, Ricerca Scientifica e Tecnologica: PARTITE nn. R01001, R02001.

Non sono pervenute notizie aggiornate da parte dei competenti Uffici circa la irregolare mancata iscrizione, nel Conto del patrimonio, del valore dei beni dell'ex Azienda Ferrovie dello Stato e dei beni già appartenenti all'ex ANAS; l'ultimo aggiornamento risale al giugno 2001 (nota Agenzia del Demanio n. 15729, ricevuta il 22 giugno 2001), con riferimento ai soli beni ex ANAS, per i quali risultava non essere stati ancora emessi i decreti di trasferimento previsti dall'art. 3 comma 118, legge 23.12.1996, n. 662, e che pertanto non si era nella possibilità di conoscere i dati relativi ai cespiti residuati dalla procedura prevista dalla richiamata normativa. In quell'occasione si era inoltre fatto presente che il Ministero dei Lavori pubblici aveva più volte invitato l'ANAS – anche in occasioni di riunioni svoltesi sulla questione predetta nonché su quella riguardante

l'individuazione della rete stradale di interesse nazionale – a far conoscere l'elenco dei beni da dismettere ai sensi degli artt. 44, comma 5, legge 27.12.1997, e 19, comma 2, legge 30.4.1999, n. 136.

Nei decorsi esercizi finanziari, oltre alle partite patrimoniali – indicate nelle richieste conclusive di questa Memoria e per le quali sono in corso accertamenti da parte degli Uffici di controllo – venivano escluse dalla dichiarazione di regolarità anche le parti del Conto del patrimonio, attinenti i suddetti beni.

In tale situazione, pertanto, mancando ancora l'iscrizione negli appositi registri di consistenza (o, a seconda dei casi, negli inventari) dei cespiti residuati dalle procedure di passaggio, questa Procura Generale ritiene che - per questo aspetto - non può dichiararsi la regolarità del Conto del patrimonio; si fa pertanto opportuno rinvio, per le problematiche di tipo critico che emergono in merito, alle conclusioni di cui alle pagine 165 e 168 della Memoria Rendiconto esercizio finanziario 1999.

Roma, 20 giugno 2002

IL PROCURATORE GENERALE

Vincenzo Apicella