

## Capitolo II

### La gestione del bilancio dello Stato

**1. I saldi di bilancio.** - 1.1. Premessa. - 1.2. Risultati d'insieme e differenziali. - 1.3. Incidenza dei principali saldi sul Pil. - 1.4. La gestione dei residui. - 1.5. Entrate e spese di competenza rispetto alle indicazioni programmatiche. - 1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria e risultanze gestionali.

**2. La gestione dell'entrata.** - 2.1. Valutazioni conclusive e di sintesi. - 2.2. Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2007 dell'entrata. - 2.3. La manovra di bilancio per il 2007. - 2.4. La gestione delle entrate nel 2007. - 2.5. Entrate finali. - 2.6. Entrate tributarie (Titolo I). - 2.7. Entrate extra tributarie (Titolo II). - 2.8. Entrate patrimoniali (Titolo III).

**3. La gestione della spesa.** - 3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2007. - 3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato. - 3.3. Tendenze della spesa statale. - 3.4. Le manovre espansive della spesa in corso d'anno. - 3.5 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio. - 3.6. L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007. - 3.7. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato. - 3.8. Sintesi della gestione. - 3.9 Analisi economica. - 3.10. Formazione e gestione dei residui. - 3.11. Andamento della spesa dei Ministeri. - 3.12. Analisi della spesa per missioni.

**4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri.** - 4.1. Considerazioni generali e raccordo con il bilancio dello Stato. - 4.2. Gli andamenti finanziari complessivi.

**5. I Fondi di rotazione.** - 5.1. Premessa. - 5.2. Sostegno agli investimenti ed internalizzazione delle imprese. - 5.3. Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione. - 5.4. Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica. - 5.5. Misure per la riduzione degli squilibri territoriali. - 5.6. Sostegno all'agricoltura. - 5.7. Sostegno ai Paesi in via di sviluppo. - 5.8. Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani. - 5.9. Sostegno all'imprenditoria cinematografica.

### Tavole

## 1. I saldi di bilancio

### 1.1. Premessa

La gestione del bilancio dello Stato del 2007 ricalca, sostanzialmente, l'andamento positivo del precedente esercizio. Le risultanze dei saldi confermano, anche a livello di bilancio dello Stato, la favorevole evoluzione dei conti pubblici, registrata a fine 2007 dal conto consolidato della pubblica amministrazione. I saldi di bilancio scontano, dal lato dell'entrata, il buon andamento del gettito legato alla crescita economica, ai provvedimenti tributari ed al miglioramento della *tax compliance* e, riflettono, sul versante della spesa, le contrapposte spinte provenienti dalle misure di contenimento della spesa recate dalla legge finanziaria 2007 e dagli interventi espansivi adottati in corso d'anno.

Nella serie al netto delle regolazioni contabili e debitorie le entrate finali di competenza – incluse le somme destinate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (3.500 milioni) – si ragguagliano a 482.059 milioni (+4,9 per cento), mentre le spese finali in termini di impegni effettivi (450.079 milioni) progrediscono con un tasso incrementale del 4,8 per cento e nella serie che ricomprende i residui di stanziamento (466.136 milioni) la loro accelerazione è pari al 6,2 per cento.

Restano, peraltro, largamente aperte le problematiche che direttamente si riferiscono alla trasparenza e alla leggibilità del Rendiconto generale dello Stato, solo in parte risolte dalla nuova classificazione per missioni e per programmi, come si avrà modo di evidenziare nel successivo capitolo V.

Ulteriori passi vanno compiuti – soprattutto sul piano dei meccanismi legislativi di spesa e dell'introduzione di assetti organizzativi coerenti con la nuova impostazione funzionale – al fine di recuperare il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse e di valorizzare l'utilità del consuntivo, come strumento di verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Permangono, per altro verso, i limiti di significatività del bilancio dello Stato originati da una combinazione di fattori di natura diversa.

Una prima causa è costituita dal progressivo ridimensionamento dell'area del bilancio rispetto all'intero campo della finanza pubblica rappresentata nel conto della pubblica amministrazione.

Inoltre, il rendiconto generale dello Stato – al pari del bilancio preventivo – ricomprende, ormai da molti anni, nei conti dell'entrata e della spesa un cospicuo ammontare – non

coincidente – di partite regolatorie che ne alterano le risultanze ed incidono sul livello del saldo netto da finanziarie.

Al di là degli effetti di maggiore difficoltà che ne derivano, in particolare, sul versante della spesa per il raccordo tra Rendiconto generale dello Stato e conto economico dello Stato, il proliferare di sistemazioni contabili di varia natura – all’inizio giustificato dall’esigenza di una maggiore chiarezza dei conti pubblici – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto tra esercizi finanziari.

Al fenomeno ormai ricorrente delle regolazioni contabili e debitorie – in gran parte legato alla commistione fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, nonché alla persistenza di obsolete farraginose procedure contabili – si è affiancato negli ultimi anni il preoccupante accumulo di debiti pregressi, che costituisce l’ulteriore segnale della crisi dell’annualità del bilancio e negativamente rifluisce sulla stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

La difficile conciliabilità, come si è accennato, fra le risultanze dei vari aggregati di finanza pubblica risiede, soprattutto, nelle diverse metodologie di costruzione dei relativi conti, imperniati alternativamente sulla contabilità finanziaria (bilancio dello Stato) e sulla contabilità economica (conto della pubblica Amministrazione).

La divaricazione è resa palese nel 2007 dagli andamenti registrati in alcuni cruciali comparti di spesa (interessi, personale e consumi intermedi).

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato è necessario che il rendiconto di cassa parificato dalla Corte costituisca il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza e, in particolare, per il conto economico dello Stato. Il passaggio da un conto all’altro si traduce, essenzialmente, nella depurazione di una serie di partite contabili e debitorie, nelle rettifiche di operazioni rientranti nel circuito bilancio-tesoreria e, infine, nella sottolineatura delle differenze di classificazione economica.

Tutti i descritti elementi - funzionali al raccordo fra i due conti – dovrebbero trovare esplicitazione, come più volte richiesto, in un apposito allegato tecnico da presentare alla Corte.

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

Mantiene un valore positivo il saldo delle partite finali di competenza (9.325 milioni), anche se espone una consistenza inferiore di oltre 3.500 milioni a quella evidenziata nel precedente esercizio. D'altra parte, il relativo saldo di cassa presenta una ulteriore compressione del divario negativo (da 31.513 a 25.565 milioni).

Una parallela evoluzione sulla competenza registra il saldo delle partite finali depurate delle operazioni finanziarie, che indica un accreditamento netto di 7.936 milioni (a fronte di 12.199 milioni nel precedente esercizio).

Sul versante della cassa l'analogo differenziale permane negativo ma, riducendosi di oltre 3.000 milioni, segna un deficit di 27.136 milioni, l'importo cioè meno elevato degli ultimi sette anni.

Il risparmio pubblico consolida l'attivo del precedente esercizio e supera i 56.000 milioni.

Un miglioramento si verifica anche per il saldo di cassa che – dopo il recupero di un valore positivo esibito nel precedente esercizio – mostra un surplus di 14.009 milioni (Tavola 2.1.1).

Peggiora, sia pure di poco, il saldo negativo del ricorso al mercato, pari a circa 155.000 milioni sulla competenza e ad oltre 192.500 milioni sulla cassa.

Come si desume dalla tavola 2.1.2, resta consistente l'avanzo primario sulla competenza (77.527 milioni), pur esprimendo un importo inferiore a quello raggiunto nel 2006 (83.750 milioni). Per contro l'omologo differenziale di cassa mostra un ulteriore incremento (da 38.837 a 43.281 milioni), facendo segnare il risultato migliore degli ultimi sette anni.

Una evoluzione favorevole denota, contestualmente, l'avanzo primario corrente che passa da 120.783 a 124.563 milioni sulla competenza e da 74.901 a 82.855 milioni sulla cassa.

### *1.3. Incidenza dei principali saldi sul PIL*

Il profilo gestionale in precedenza descritto modifica, in misura non significativa, il rapporto dei saldi di bilancio rispetto al PIL.

L'incidenza positiva del saldo netto da finanziare sulla competenza si riduce dallo 0,9 allo 0,6 per cento. Il relativo saldo di cassa assorbe una minore quota di PIL (dal 2,1 all'1,7 per cento).

Un analogo andamento espone l'indebitamento netto, il cui peso positivo si attenua sulla competenza (dallo 0,8 allo 0,5 per cento), mentre diminuisce la pressione dell'omologo saldo di cassa (dal 2 all'1,8 per cento).

Si contrae la quota dell'avanzo primario di competenza (dal 5,7 al 5 per cento); risulta, invece, in crescita di due decimi di punto il corrispondente saldo di cassa (dal 2,6 al 2,8 per cento).

Pressoché stabile si mostra l'incidenza dell'avanzo primario corrente di competenza (dall'8,2 all'8,1 per cento), mentre il relativo saldo di cassa conquista tre decimi di punto (dal 5,1 al 5,4).

#### *1.4. La gestione dei residui*

Le risultanze dei saldi evidenziano – come si è detto – che, anche a livello di bilancio dello Stato, è proseguito nel 2007 il percorso di miglioramento dei conti pubblici.

Criticità sussistono, invece, per quanto riguarda la gestione dei residui (attivi e passivi).

I residui attivi, dopo la discesa del precedente esercizio, si espandono del 7 per cento (da 134.449 a 143.878 milioni).

Nella sostanziale stazionarietà (-0,8 per cento) dei resti relativi al comparto tributario (72.229 milioni), si evidenzia la notevole crescita di quelli relativi al settore extratributario (71.590 milioni; +16,3 per cento), trascinata dalla variazione incrementale della categoria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” (da 39.688 a 49.872 milioni). A quest'ultima e alla categoria VII “proventi di servizi pubblici minori” (16.299 milioni), è riconducibile il 92,4 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi del titolo II.

L'andamento recessivo dei resti nel campo tributario riguarda le imposte dirette (-1.726 milioni), in parte compensato dalla crescita di quelli relativi al comparto indiretto (+1.123 milioni), su cui influisce l'esito della categoria III “imposte sulla produzione, sui consumi e dogane” (da 6.318 a 8.638 milioni).

D'altro canto, presentano una forte contrazione i residui passivi complessivi (da 120.874 a 92.356 milioni) per il concomitante effetto della nuova disciplina dei termini di perenzione dei residui propri di conto capitale e della riduzione dei resti relativi al "rimborso delle passività finanziarie" (da 8.805 a 3.748 milioni).

I residui passivi riferiti alle spese finali di bilancio scendono, per la determinante incidenza del predetto fattore normativo sul conto capitale, da 112.070 a 88.608 milioni.

Per lo stesso motivo i residui di vecchia formazione registrano un quasi dimezzamento (da 65.670 a 33.173 milioni) dovuto al conto capitale (da 53.295 a 21.367 milioni), mentre s'incrementano i residui provenienti dalla competenza (da 46.399 a 55.436 milioni). Tale evoluzione è sostanzialmente ascrivibile ai residui di stanziamento di nuova formazione (passati da 9.346 a 16.057 milioni).

In conseguenza di tale differenziato andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2007 il conto dei residui espone un surplus crescente (da 13.575 a 51.522 milioni). Questa accresciuta eccedenza attiva non serve, di per sé, a assicurare sulla tenuta dei conti pubblici.

Da un lato, il drastico taglio dei residui passivi è in buona parte apparente: l'eliminazione dal conto del bilancio di oltre 28.400 milioni di residui passivi, legata al nuovo regime della perenzione, non esclude che – per far fronte alle richieste dei creditori – debba essere reiscritta in bilancio una consistente quota delle relative somme, per ora trasferite nel conto del patrimonio.

Dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (126.225 milioni), che ne rappresentano l'87,8 per cento (86,5 per cento nel 2006).

Infatti, l'effettiva acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata. Le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti comportano una loro sistematica sovrastima, che si protrae nel tempo nonostante i rimedi normativamente previsti per la riduzione dei crediti in relazione al loro grado di esigibilità.

D'altronde, anche nel 2007 la gran parte (79,2 per cento) dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme destinate necessariamente a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

### *1.5. Entrate e spese di competenza rispetto alle indicazioni programmatiche*

In confronto con i dati del bilancio assestato emendato del 2006 il bilancio programmatico dello Stato 2007-2009 prevedeva, per il 2007, in rapporto al Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la crescita di oltre un punto percentuale delle entrate tributarie (dal 25,4 al 26,6 per cento);
- una quasi parallela evoluzione delle entrate finali (dal 27,3 al 28,4 per cento);
- un moderato sviluppo della spesa finale (dal 29,7 al 29,9 per cento);
- la sostanziale stabilizzazione della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 22,4 per cento);
- la invarianza della spesa per interessi (4,9 per cento);
- il recupero della spesa in conto capitale (dal 2,3 al 2,7 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato<sup>1</sup>, corrispondono a 478.559 milioni (31,2 per cento). Esse superano di circa tre punti il valore programmato e di due decimi di punto i risultati del precedente esercizio<sup>2</sup>.

Sempre al netto delle poste regolatorie le entrate tributarie ammontano a 426.556 milioni, con una incidenza sul PIL del 27,8 per cento, e cioè superiore di oltre un punto all'obiettivo stabilito e di appena un decimo di punto rispetto all'esito del 2006. Al loro interno s'accresce, sia pure di poco, il peso delle imposte dirette (dal 15,1 al 15,3 per cento del Pil), mentre l'incidenza delle imposte indirette, su cui sono concentrate le regolazioni contabili, scende dal 12,6 al 12,5 per cento.

I risultati gestionali della spesa – al netto delle poste regolatorie – indicano un andamento differenziato dei vari macroaggregati rispetto agli obiettivi stabiliti in rapporto al Pil.

La spesa finale (466.136 milioni) presenta una incidenza del 30,4 per cento, e cioè mezzo punto oltre il limite fissato.

<sup>1</sup> Si tratta di un versamento di 3.500 milioni effettuato dalla SACE s.p.a., a seguito della riduzione del suo fondo di dotazione.

<sup>2</sup> Le entrate una tantum si commisurano a meno dello 0,1% del PIL (a fronte dell'0,3% del precedente esercizio).

Registra un lieve debordo (22,7 per cento) la spesa corrente al netto degli interessi (347.804 milioni).

La quota sul Pil (4,4 per cento) della spesa per interessi (68.202 milioni;) si ferma mezzo punto al di sotto dell'obiettivo stabilito, contribuendo a contenere lo sviluppo della spesa corrente.

Sale il peso (3,3 per cento) della spesa in conto capitale (50.129 milioni),<sup>3</sup> oltrepassando di sei decimi di punto il valore programmato.

#### *1.6. Obiettivi fissati dalla legge finanziaria 2007 e risultanze gestionali*

La legge finanziaria per il 2007 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in 29.000 e 240.500 milioni – al netto di 12.520 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato.

Sempre al netto delle partite regolatorie il bilancio di previsione dello Stato ha determinato in 22.972 milioni il tetto del predetto saldo.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2007 – ispirato, come è noto, a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare prospettava un miglioramento di 4.218 milioni nella versione depurata delle regolazioni debitorie, grazie alla prevalenza delle maggiori entrate (7.437 milioni) sulle maggiori spese (3.219 milioni).

Le previsioni definitive inerenti alle entrate finali hanno registrato un incremento di 20.858 milioni, dovuto in larga parte (79,7 per cento) alle entrate correnti (+16.629 milioni) e per il 20,3 per cento alle entrate in conto capitale (+4.229 milioni).

Lo sviluppo previsionale delle entrate correnti riguarda prevalentemente le entrate tributarie (+8.910 milioni) ed è sospinto in maniera decisiva dalle imposte dirette (+8.265 milioni). Largo, peraltro, è anche l'apporto delle entrate extratributarie (+7.719 milioni), per l'86,5 per cento riconducibile alla categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi" (+6.674 milioni).

---

<sup>3</sup> Va notato però che tale importo include 13.291 miliardi di residui di stanziamento di nuova formazione.

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione incrementale di 17.772 milioni, in buona misura riferita alla spesa corrente (+12.458 milioni). Per la prima volta negli ultimi sette anni il saldo netto da finanziare ha così tenuto anche in termini previsionali.

Lo stesso saldo, nella versione al lordo delle poste regolatorie, ha segnato a consuntivo un deciso miglioramento (pari a 41.771 milioni) nei riguardi delle previsioni definitive, passando da un deficit di 32.446 milioni ad un surplus di 9.325 milioni (che si eleva a circa 12.500 milioni nella serie netta).

Ciò per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (19.577 milioni) – ascrivibili, in particolare, alle entrate extratributarie (+16.166 milioni) – cui si aggiungono economie sulla spesa finale per 22.194.

I maggiori accertamenti tributari (+3.658 milioni) dipendono sostanzialmente dalle imposte indirette (+3.819 milioni), che riescono ad assorbire i minori accertamenti sul versante delle imposte dirette (-162 milioni).

L'andamento positivo, rispetto alle previsioni definitive degli accertamenti delle entrate extratributarie è trascinato dallo sviluppo della categoria XI “ricuperi, rimborsi e contributi” (+14.446 milioni).

Quest'ultimo dato è largamente influenzato dalla più elevata quantificazione delle sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette ed indirette.

D'altra parte, il ricorso al mercato espone un divario positivo ancora più consistente (68.766 milioni), grazie anche alle economie registrate nel “rimborso delle passività finanziarie”(26.995 milioni).

Esiti nettamente migliori rispetto alle previsioni definitive (nella misura di 40.401 e 40.116 milioni) evidenziano anche il saldo delle partite correnti e l'indebitamento netto. A consuntivo i rispettivi valori presentano un attivo di 56.351 e 7.936 milioni.

Lo stesso risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone un nuovo avanzo finanziario di 27.873 milioni (a fronte di un importo negativo di 12.326 milioni indicato in sede di previsioni definitive). Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (182.747 milioni) superiore al ricorso al mercato (154.874 milioni).

Sul lato della cassa si registra un peggioramento di 1.549 milioni delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali, del saldo netto da finanziare (da 74.211 a 75.760

milioni). Si deteriorano anche gli altri saldi previsionali, ad eccezione di quello delle partite correnti, il cui squilibrio negativo scende da 20.579 a 13.079 milioni.

A consuntivo, peraltro, i relativi risultati differenziali mostrano nel confronto con le previsioni definitive, una generalizzata favorevole evoluzione.

Il saldo netto da finanziare evidenzia un deficit in calo (da 75.760 a 25.565 milioni), in cui si combinano minori incassi per 8.495 milioni e un cospicuo ammontare di minori pagamenti (58.690 milioni).

I minori incassi riguardano in larga misura le entrate tributarie (6.679 milioni), mentre i minori pagamenti sono riconducibili, in prevalenza, alla parte corrente (35.363 milioni).

Un pressoché analogo ridimensionamento (48.254 milioni) riguarda l'indebitamento netto che si ragguaglia, a consuntivo, a 27.136 milioni.

Il recupero in termini di risultati finali, rispetto alle previsioni definitive, del saldo delle partite correnti (con un attivo di 14.009 milioni) si commisura a 27.088 milioni e quello del ricorso al mercato (192.556 milioni) è pari a 76.589 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un disavanzo finanziario di 9.808 milioni. Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (182.747 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (192.556 milioni).

All'elevato volume di economie complessive sulla competenza (49.188 milioni)<sup>4</sup> - che connota anche l'esercizio 2007 - si contrappone il fenomeno - peraltro in considerevole regresso - delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (da 3.512 a 347 milioni; -90,1 per cento)<sup>5</sup>. Il Rendiconto mostra, inoltre, un analogo più contenuto sfondamento sulla cassa (da 3.451 a 393 milioni) e sui residui (da 90 a 21 milioni). Il ridimensionamento del fenomeno è legato all'andamento gestionale del Ministero della pubblica

<sup>4</sup> Tenuto conto delle economie in conto residui - trascinate dal taglio dei termini per la perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale - l'ammontare totale delle economie raggiunge l'imponente livello di 89.301 milioni.

<sup>5</sup> Sul conto consuntivo dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato si evidenzia, peraltro, una eccedenza di 2.317,9 milioni sulla competenza per quanto riguarda l'unità previsionale di base "lotterie nazionali". Essa si determina, sostanzialmente, per effetto delle eccedenze di spesa verificatesi sui cap. 2003 e 2004. Si tratta nella specie di maggiori impegni, pari a 2.314,4 milioni, che trovano corrispondenza nell'accertamento, al termine dell'esercizio, di maggiori entrate per un corrispondente importo sul capitolo 2003 dell'entrata "Proventi derivanti dalla vendita di biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea". I tempi tecnici richiesti per l'accertamento definitivo delle maggiori entrate non permettono, ad avviso dell'amministrazione di effettuare la necessaria variazione della spesa in corso d'esercizio, mentre occorre, comunque, di impegnare una somma pari a quanto riscosso per consentire la successiva effettuazione dei pagamenti. La vicenda sollecita una riflessione sulla adeguatezza delle attuali procedure contabili.

istruzione, cui era ascrivibile negli ultimi anni la quota largamente maggioritaria delle eccedenze.

Per tale Ministero risultano eccedenze sulla competenza per 1,9 milioni e di 275 mila euro sulla cassa (a fronte rispettivamente di 3.242 e 3.226 milioni nel 2006)<sup>6</sup>.

Le eccedenze sono distribuite nei conti consuntivi di quattordici Ministeri.

Lo sfioramento più rilevante si evidenzia nel Ministero per i beni e le attività culturali (201,7 milioni sulla competenza; 182,7 milioni sulla cassa).

Consistenti eccedenze si riscontrano anche per il Ministero dell'economia e delle finanze (82,9 milioni sulla competenza; 0,9 milioni sui residui; 82,9 milioni sulla cassa); per il Ministero dell'Università e ricerca (29,2 milioni sulla competenza; 21,7 milioni sulla cassa) e per il Ministero dei Trasporti (17,9 milioni sulla competenza; 14,3 sui residui; 103 milioni sulla cassa).

Si tratta di spese sostanzialmente collegate a peculiari meccanismi contabili e, in particolare, all'esecuzione dei ruoli di spesa fissa. Resta il fatto che nel modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base dette eccedenze costituiscono, comunque, - quale che ne sia la dimensione - una anomalia programmatica e gestionale di significativo rilievo.

Al riguardo è necessario che - al di là dell'adozione di adeguate misure organizzative - sia completato il processo di informatizzazione delle varie tipologie di titoli di spesa, come prescrive il d.P.R. 367/1994, al fine di eliminare un fenomeno che di per sé negativamente depone circa l'affidabilità del rendiconto.

## 2. La gestione dell'entrata

### 2.1. Valutazioni conclusive e di sintesi

I dati e gli indicatori ricavati dall'esame del rendiconto consentono di formulare per le gestioni del bilancio dell'entrata nel 2007 una serie di considerazioni che, da una parte, confermano la tendenza, già segnalata negli scorsi anni, ad un progressivo miglioramento della

<sup>6</sup> Si veda al riguardo quanto viene successivamente precisato nella parte relativa all'andamento della spesa dello stesso Ministero.

complessiva gestione del sistema impositivo, e, dall'altra, evidenziano il persistere di antiche carenze e l'insorgere di nuove criticità e di nuovi rischi.

Un dato sicuramente positivo attiene non solo alla ininterrotta, ancorché ridimensionata, crescita delle entrate finali, e segnatamente di quelle tributarie, ma anche all'accresciuta quota di accertamenti riscossi e versati. Così come va favorevolmente annotato il fatto che le entrate una tantum siano diminuite di un terzo rispetto all'esercizio 2006. Rilevante anche, ma per le sole entrate tributarie, il calo dell'incidenza della componente costituita dalle entrate di natura aleatoria o comunque soggette a grande variabilità – com'è, fra l'altro, il caso dei proventi netti dei giochi e delle entrate eventuali e diverse. L'esercizio 2007 fa registrare, quindi, un sicuro miglioramento della composizione del gettito dal punto di vista strutturale.

Un ampliamento ed un consolidamento della componente strutturale del gettito è sicuramente riconducibile anche al recupero a imposizione di consistenti basi imponibili tradizionalmente erose, eluse od evase. Particolarmente significativi sono i risultati della lotta all'evasione, in termini non solo di maggiore imposta accertata attraverso i controlli, ma anche di accresciuta capacità di effettivamente riscuotere gli importi iscritti a ruolo e, soprattutto, di maggiore adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi ad aliquote invariate – consentono di ritenere che ci troviamo effettivamente in presenza di un fenomeno di crescente adesione spontanea. Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono anche state formulate stime ufficiali che, pur nella loro accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del PIL e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

A scelte prudenziali inducono anche i risultati *ex post* dell'analisi della manovra sulle entrate attuata con la legge finanziaria per il 2007 e con il collegato provvedimento d'urgenza. Non si dispone di tutte le informazioni che sarebbero necessarie per formulare un giudizio compiutamente affidabile. Grazie anche all'apporto conoscitivo offerto dalla stessa Amministrazione è stato tuttavia possibile verificare i risultati *ex post* di 28 dei circa 100 provvedimenti della manovra, per i quali è calcolabile un minor gettito di 1,4 miliardi circa.

Applicando ai provvedimenti non verificabili gli stessi coefficienti di scostamento risultanti per i provvedimenti per i quali la verifica è stata possibile, si può valutare che il saldo netto della manovra, prevista *ex ante* in 16,5 miliardi, vada ridimensionato a consuntivo tra il 17 ed il 20 per cento, e cioè fra i 2,8 ed i 3,6 miliardi.

Con riguardo a quanto si sottolineava prima in ordine alla scarsa affidabilità delle stime quando si ha a che fare con i comportamenti dei contribuenti, può essere interessante sapere che dall'analisi condotta sui risultati di gettito a consuntivo dei provvedimenti della manovra della finanziaria 2007, emerge, fra l'altro, che, a fronte di un maggior gettito stimato *ex ante* in 1.600 milioni, l'effetto diretto di adeguamento operato dai contribuenti alle soglie di congruità degli studi di settore risulta a consuntivo ridimensionato di oltre un terzo – ad un solo miliardo.

Ciò non può, pertanto, non portare ad interrogarsi sugli effetti che potranno avere le più recenti innovazioni introdotte proprio in tema di studi di settore e che, com'è noto, fanno ricadere sugli uffici l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica. Così come interrogativi si pongono in termini di rischi di incertezza e di conflittualità connessi all'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, fra l'altro, attribuisce al Dipartimento delle finanze poteri di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte della stessa Agenzia di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dell'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

Una notazione positiva concerne l'ulteriore calo dell'incidenza della spesa di gestione del sistema impositivo che è progressivamente passata dall'1,60 per cento del riscosso nel 2003 all'1,33 per cento nel 2007 (1,38 nel 2006), se si considera la sola Amministrazione civile, e dal 2,43 al 2,20 per cento (2,26 nel 2006), se si tiene conto anche degli impegni effettivi di spesa della Guardia di finanza. Quest'ultimo rapporto si riduce all'1,88 per cento se si escludono le spese della Guardia di finanza non imputabili alla funzione tributaria, ma a quella del concorso alla sicurezza pubblica.

Sviluppi positivi e permanere di carenze antiche vanno segnalati anche per ciò che attiene alla gestione contabile del bilancio dell'entrata. Positive le innovazioni del bilancio 2008, verificate dalla Corte nella loro applicazione sperimentale al bilancio 2007. Bilancio e

rendiconto potranno tuttavia diventare strumenti di effettivo monitoraggio dell'evoluzione strutturale o meno del gettito nella misura in cui si farà chiarezza sulla natura di una serie di proventi che ora vengono classificati, non senza ottimismo, fra le entrate ricorrenti. Con la conseguenza che le entrate extra tributarie non ricorrenti del 2007, risultanti pari ad appena 392 milioni sulla base della nuova classificazione, secondo i riscontri della Corte non sono in realtà inferiori a 5,3 miliardi.

Un maggior realismo va constatato nella rappresentazione in bilancio dei residui attivi, abbattuti del 68 per cento, peraltro con procedure sempre più opportunamente basate su metodi e criteri di classificazione analitica, e non più complessiva, del loro grado di esigibilità. Restano tuttavia in piedi gli interrogativi sulle cause che hanno portato alla formazione di una massa di residui attivi, pari in partenza a 351 milioni, e che, anche dopo il drastico abbattimento operato, si cifrano a fine 2007 in circa 144 miliardi, ma il cui indice di riscossione netta, per effetto del mancato versamento di riscossioni degli anni precedenti, è stato nell'esercizio finanziario in esame, sia pur di poco (-0,17 per cento), addirittura negativo.

Così come resta in piedi la sollecitazione, più volte ripetuta dalla Corte, ma alla quale le amministrazioni responsabili non hanno finora dato alcun significativo seguito, ad una più attenta e consapevole gestione delle entrate extra tributarie - fra le quali rientrano, fra l'altro, multe e sanzioni non tributarie - i cui accertamenti si trasformano in riscossioni per poco più della metà, rispetto al 94 per cento delle entrate tributarie. I residui attivi, da parte loro, sempre per le entrate extra tributarie, hanno un indice di riscossione che è stato in media del 2 per cento nel corso degli ultimi quattro anni, anche se i residui stessi, dell'ordine di poco meno di 8 miliardi, ai fini della rappresentazione in bilancio vengono tutti ottimisticamente classificati come "di riscossione certa quantunque ritardata".

## *2.2. Anomalie e incongruenze nella formazione del Rendiconto 2007 dell'entrata*

In sede di esame del Rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferentisi ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (i quali costituiscono la base di partenza per la costruzione del Rendiconto), sia lo stesso Rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Ancorché in via di progressivo

ridimensionamento, buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2007.

Per quanto riguarda le discordanze, per l'esercizio finanziario in esame nei conti delle amministrazioni sono stati rilevati, in diversa misura, importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come riflesso di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui. I segni negativi hanno riguardato soprattutto il "da versare di competenza" ed il "da versare residui" (rispettivamente -3.308 e -1.700 milioni). Molto contenuto l'importo negativo del "da riscuotere residui" (-677 milioni) ed ancor più del "da riscuotere competenza" (-3 milioni). Prima del 2005 gli importi erano decisamente più elevati. La rilevanza sta nel fatto che i segni negativi evidenziano la mancata contabilizzazione di riscossioni a monte dei versamenti e di accertamenti a monte delle riscossioni.

Di questi segni negativi non resta tuttavia traccia nel consuntivo, giacché i dati risultanti dalle contabilità delle amministrazioni vengono automaticamente corretti dal sistema informativo utilizzando una procedura automatizzata basata sull'assunzione che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso. Anzi, le stesse poste, originariamente negative e poi azzerate con la procedura di compensazione automatica, risultano spesso positive nel rendiconto, a seguito di rettifiche successivamente introdotte, per tenere conto di eventuali comunicazioni ritardatarie: nel 2007, i 269 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per 3,3 miliardi per il "da versare di competenza" e i 243 che risultavano negativi di 1,5 miliardi circa per il "da versare residui", nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi rispettivamente per circa 2,7 miliardi e per circa 50 milioni.

Relativamente alle anomalie interne al Rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2007 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza). Si tratta di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del Rendiconto dell'anno. Esse sono

probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo.

I capitoli/articoli per i quali nel 2007 risultano riaccertamenti sono 194 (195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +320 milioni (+1.062 e +8.657 milioni nel 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 306 (345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di -40.130 (-69.611 e -2.554 milioni nel 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto, dato da insussistenze per un importo totale di -39.810 ridimensionato rispetto al precedente esercizio finanziario nel quale si rilevarono -68.549 milioni, ma, per entrambi gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificate riaccertamenti per +6.103 milioni).

Ciò che va evidenziato è che l'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, senza che, tuttavia, ne sia stata finora data convincente spiegazione. Nel contraddittorio svoltosi nel corso degli anni, la R.G.S. ha sempre fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Il problema, come si vede, merita di essere meglio messo a fuoco. Esso, infatti, è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quanto ipotizzato dalla R.G.S.: non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la R.G.S., si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Si tratta, infatti, di una serie di voci di bilancio (500 nel Rendiconto 2007, 540 nel 2006, 532 nel 2005 e 545 nel 2004) per le quali il totale dei residui, riportato nello stesso Rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del Rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

Non risulta si sia concretizzato l'intento, manifestato dalla R.G.S. negli scorsi anni, di voler dare seguito ai ripetuti rilievi della Corte mediante una capillare disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, da affidare alle Ragionerie Provinciali dello Stato nell'ambito dell'apposito gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S." istituito dal Dipartimento.

Sempre tra le anomalie interne al Rendiconto segnalate negli anni scorsi, va invece registrato un significativo miglioramento nei criteri adottati e nelle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione delle entrate tributarie in base al loro grado di esigibilità. Come si dirà meglio in seguito, pur senza giungere alla valutazione per singola partita creditoria, è stato condotto un esame analitico della composizione dei resti da riscuotere, fra l'altro individuando tutte le partite interessate da procedure concorsuali e quelle interessate da procedure contenziose e distinguendo le partite più vetuste da quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo degli anni più recenti. La percentuale risultante di abbattimento dei ruoli è stata dell'85 per cento. Sicché sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 32,95 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti (erano state ritenute pari al 32,12 per cento nel 2006): si tratta della percentuale più bassa dell'ultimo decennio e largamente inferiore a quella degli ultimi anni (57,78, 45,9 e 58,59 rispettivamente nel 2005, 2004 e 2003). Ciò, naturalmente, non basta di per sé a far superare le profonde criticità della gestione dei residui di riscossione, posto che la quota del "da riscuotere" iniziale riaccertato riscossa al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente è stata nell'esercizio pari ad appena lo 0,17 per cento (la più bassa degli ultimi quattro anni: 0,65, 3,37 e 0,34 per cento nel 2006, 2005 e 2004).

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. Diversamente dall'approccio realistico e prudentiale adottato dall'Agenzia delle entrate, infatti, per l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni responsabili, i residui sono stati classificati come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale rispettivamente del 99,46 e 99,85 per cento (era il 100 per cento nel quadriennio precedente). Ciò significa, in pratica, che al problema si continua a prestare scarsa attenzione.

Permane, poi l'anomalia di una percentuale di accertamenti (8 per cento nel 2007, era 7 per cento nell'esercizio finanziario 2006 e 10 nel 2005) inutilizzabile a fini di controllo sulla gestione, trattandosi di dati relativi a crediti che non vengono tuttora autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti "a tavolino", partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

L'analisi del Rendiconto ha portato anche a riscontrare il mancato superamento di inadeguatezze da tempo segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della

valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse.

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

Riguardo alle entrate eventuali e diverse - che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2007 in 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, in misura maggiore rispetto al 2006 quando erano rispettivamente pari a 1.923 milioni di accertamenti e 1.817 di riscossioni di competenza, sebbene ridimensionate rispetto al 2005 (pari a 3.086 e 3.055 milioni) - è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Tuttavia, a seguito di recenti contatti con la RGS, è stato fatto presente dalla stessa Amministrazione che è attualmente in corso un'attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo del capitolo 2368 (entrate eventuali e diverse già di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica). Sulla base delle risultanze di tale attività, sarà valutata l'opportunità di procedere ad una articolazione del predetto capitolo ed, eventualmente, di altri capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse di altre Amministrazioni.

Le entrate eventuali e diverse sono, peraltro, per la quasi totalità, anche entrate riassegnabili, per le quali l'iscrizione in bilancio va quindi effettuata "per memoria". Ma con previsione zero vengono iscritte anche le entrate eventuali e diverse non riassegnabili. In ogni caso ciò, da una parte, rende praticamente impossibile le valutazioni relative al raggiungimento di obiettivi non posti, e, dall'altra, contribuisce ad inficiare la validità dei raffronti fra previsioni (per definizione sottostimate anche per l'esclusione del gettito relativo alle entrate riassegnabili ed eventuali e diverse) e risultati di consuntivo (che ricomprendono, invece, gli introiti riferentisi alle stesse tipologie di entrate).

Solo molto parzialmente e del tutto insoddisfacentemente superato, infine, il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente derivanti dal trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una sopravvalutazione, per il riscosso delle entrate finali, per un importo di 18.194 milioni di euro. Il consuntivo 2007, infatti, così come già accaduto nei due esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa a seguito di una rilevazione contabile diretta, bensì calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti.

In ragione di questa carenza, non possono essere determinati gli importi delle pendenze di versamento – corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli Enti riscuotitori per aggi e spese sostenute - che restano patologicamente presenti da un anno all'altro in bilancio, in ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa per l'insufficiente dotazione dei relativi capitoli.

Dalle anomalie ed incongruenze sopra richiamate – e che sono più dettagliatamente analizzate ed illustrate in appendice al presente capitolo - emergono evidenti profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, per l'indubbio difetto di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

### 2.3. *La manovra di bilancio per il 2007*

#### 2.3.1. Dimensioni e contenuti della manovra

La manovra di bilancio per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Finanziaria 2007 – e decreto legge 262/2006, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286 – collegato – recante norme di contrasto all’evasione ed all’elusione fiscale) prevedeva, per la riduzione dell’indebitamento netto, maggiori entrate nette per 17 miliardi (29,6 di maggior gettito e 12,7 di minori entrate), risultante da una serie eterogenea di interventi molto frammentati.

In particolare il maggior gettito era atteso quasi interamente da interventi strutturali, in quanto il peso delle entrate *una tantum* veniva ridotto a circa 1,3 miliardi (a fronte di introiti di circa 3 miliardi delle entrate straordinarie del 2006). Poco meno della metà delle maggiori entrate lorde era riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di recupero della base imponibile attraverso la riduzione dell’erosione fiscale (7,7 miliardi), dell’evasione e dell’elusione (5,1 miliardi) e dalle misure in materia di riscossione (1,2 miliardi).

Nel dettaglio, al recupero della base imponibile erano destinati diversi interventi tra cui:

- l’introduzione del principio della non ammortizzabilità dei terreni e delle aree occupate dai fabbricati strumentali, per cui le imprese devono scorporare in bilancio il valore del fabbricato da quello del terreno e non possono ammortizzarlo, principio valido anche nel caso del *leasing* immobiliare, con lo scorporo dal canone di *leasing* della quota capitale imputabile al terreno. Sulla base della ricostruzione degli *stock* dei contratti di locazione finanziaria, si stimava un recupero di gettito IRES ed IRAP pari a 1.529 milioni;
- l’aggiornamento del catasto dei terreni agricoli, dal quale erano attesi introiti aggiuntivi per 571 milioni, ai fini IRE e, prevalentemente, ICI. La norma introdotta prevedeva: l’aggiornamento della classificazione dei terreni e la conseguente revisione del reddito agrario; la restrizione dei requisiti di ruralità dei fabbricati, con l’inserimento del vincolo che i soggetti interessati siano imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese (a tal fine si introduceva una procedura di interscambio di informazioni tra l’AGEA e l’Agenzia del territorio); l’individuazione dei fabbricati non dichiarati al Catasto sulla base delle evidenze fotocartografiche rilevate dall’AGEA;
- il recupero delle imposte dirette sulle auto aziendali, di cui si dirà in seguito, con maggiori entrate attese per 5.572 milioni.

Al contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale era finalizzata una serie di interventi, tra cui:

- la modifica della disciplina sugli studi di settore, che ne prevedeva la revisione con cadenza triennale per un miglior adeguamento dello studio al settore interessato, con un incremento di gettito stimato in 3.288 milioni in termini di IRE/IRES, IVA ed IRAP. Tali effetti, pur soggetti all'alea dei comportamenti concretamente adottati dai contribuenti interessati (in ordine alla scelta di spontaneamente adeguarsi alle nuove condizioni di congruità o di intraprendere, invece, la strada del contenzioso con l'Amministrazione finanziaria), erano stati considerati dalla Corte almeno in parte sostanzialmente fattibili. Ad indurre a formulare questa valutazione concorrevano, da una parte, la constatazione che l'Amministrazione aveva dimostrato di saper gestire nei tempi richiesti le complesse operazioni di revisione di numerosi studi, e, dall'altra, la rilevazione di un maggior gettito per circa 2 miliardi che si sarebbe avuto per l'anno d'imposta 2004 a seguito dell'applicazione dei nuovi studi evoluti entrati in vigore proprio quell'anno. Il risultato, pur modesto rispetto alle stime sulle dimensioni degli imponibili sottratti a imposizione, confermava che un uso convinto ed accorto degli studi di settore, che spinga al progressivo ma deciso avvicinamento ai reali livelli di ricavo e di reddito, può costituire uno strumento davvero efficace per poter drasticamente ridimensionare l'evasione delle piccole imprese e dei professionisti;
- l'obbligo di indicazione dei dati dell'ICI nella dichiarazione dei redditi e di pagamento della stessa imposta mediante F24. Ancorché astrattamente ragionevole, l'attesa di maggior gettito (360 milioni) appariva più una congettura che il risultato conclusivo di una stima rigorosa;
- l'obbligo per i titolari di partita IVA che intendano effettuare una compensazione di imposte di darne comunicazione preventiva in via telematica all'Agenzia delle entrate, specificando importi e tipologia dei crediti (370 milioni);
- l'accelerazione dell'attività di controllo e accertamento, conseguente anche ai provvedimenti introdotti dal DL 223/2006 (460 milioni). La Corte aveva osservato che, anche se la stima non appariva astrattamente irragionevole, la Relazione tecnica non spiegava il procedimento seguito per ipotizzare un incremento di 4 miliardi di maggiore imposta accertata, incremento che veniva genericamente collegato al forte impegno impresso all'attività di controllo ed al maggior orientamento dei compensi al personale all'efficacia ed ai risultati dell'azione di contrasto all'evasione. Argomentato e convincente

appariva, per converso, il ragionamento seguito per stimare la quota degli accertamenti che si riteneva potessero essere riscossi e che, peraltro, superava di poco il 10 per cento degli importi accertati (460 milioni su 4.050), percentuale che la Corte, attraverso le sue indagini, ha verificato essere il risultato normalmente conseguito come esito finale dell'attività di accertamento;

- la subordinazione dell'immatricolazione o della voltura per le operazioni di acquisto comunitario e di importazione di veicoli alla dimostrazione dell'avvenuto versamento dell'IVA relativa alla prima cessione interna effettuata dall'acquirente intracomunitario. Parallelamente l'immatricolazione dei veicoli di importazione (da Paesi extra UE) va subordinata alla documentazione doganale attestante il pagamento IVA. Il recupero IVA (506 milioni) sembrava calcolato correttamente, pur apparendo irrealistico ipotizzare che il numero di tali operazioni non sarebbe andato riducendosi – ed anche drasticamente – una volta che l'IVA non potrà più essere evasa.

Dalle misure in materia di riscossione erano previste entrate aggiuntive per 1,2 miliardi, di cui 500 milioni derivanti dai maggiori incassi attesi dai ruoli conseguenti al potenziamento dell'attività di riscossione e 700 milioni dalla compensazione tra ruoli e rimborsi d'imposta, la cui quantificazione era stata effettuata in relazione ai soggetti morosi. La previsione non appariva irragionevole in considerazione dei tre fattori che avrebbero dovuto favorire una maggiore riscossione sia spontanea che coattiva: 1) la possibilità di compensazione e di pignoramento dei consistenti rimborsi d'imposta richiesti dai contribuenti morosi; 2) l'effetto della possibilità di applicazione delle c.d. "ganasce fiscali" e del pignoramento del quinto dello stipendio; 3) i nuovi poteri attribuiti agli agenti della riscossione. La Corte inoltre evidenziava l'effetto positivo indotto dalla nuova organizzazione dell'attività di riscossione che dall'ottobre 2006 viene gestita con criteri imprenditoriali facendone oggetto di pianificazione strategica e di controllo di gestione.

Rilevanti erano anche gli effetti di gettito attesi dagli incrementi delle aliquote contributive pensionistiche (4 miliardi)e, ancor più, dall'istituzione presso l'INPS del fondo erogazione TFR inoptato dei lavoratori privati per 5,9 miliardi. In merito a tale trasferimento la Corte aveva rilevato come, ancorché conforme a criteri contabili già applicati in casi analoghi da EUROSTAT, non potesse essere considerato come un'entrata effettiva e permanente, posto che dovrà essere comunque restituito ai lavoratori. In realtà, si trattava di una posta di entrata - prestito forzoso - impropria e con effetti solo temporanei di alleggerimento del disavanzo ma non del debito.

La fiscalità locale avrebbe dovuto assicurare un maggior gettito di 1,2 miliardi, di cui: 538 milioni dalla modifica degli importi per il bollo auto; 500 milioni dalla anticipazione del versamento di acconto dell'addizionale comunale IRE; ulteriori 130 milioni, ai soli fini dell'ICI, stimati a seguito delle disposizioni in materia di catasto, attinenti a misure per la razionalizzazione dell'accatastamento degli immobili e per l'adeguamento dei relativi moltiplicatori.

Un aggregato definibile come entrate volontarie comprendeva le entrate incrementali (per complessivi 1.231 milioni) relative ad una serie di interventi finalizzati alla rottamazione o sostituzione di veicoli inquinanti, con un effetto di 430 milioni, essenzialmente dovuto all'IVA sulla rottamazione (357 milioni); a fronte di questo maggior gettito, per lo stesso pacchetto di misure era prevista una minor entrata per 142 milioni. Inoltre veniva stimato un ulteriore gettito proveniente da un insieme di interventi nel settore dei giochi, pari ad 801 milioni (di cui 150 erano attesi dal gioco del lotto per il quale la norma prevedeva che l'Amministrazione dei Monopoli apportasse alcune innovazioni<sup>7</sup>), e veniva previsto che i proventi derivanti dalle procedure di selezione per l'aggiudicazione dei punti vendita per la commercializzazione dei giochi su eventi diversi dalle corse dei cavalli e dei giochi su base ippica (DL 223/2006) venissero versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 28 febbraio 2007, con un effetto *una tantum* pari a 240 milioni.

Da una serie di interventi per l'ambiente nel settore energetico si attendeva un effetto di 495 milioni: l'intervento più rilevante era rappresentato dall'aumento dell'accisa per il gasolio usato come carburante, con un gettito incrementale di 108 milioni.

Quanto agli interventi in materia di immobili, demanio marittimo e valorizzazione del patrimonio pubblico (510 milioni), suscitava perplessità la valutazione di piena e tempestiva fattibilità, in particolare per il progetto di individuazione e definizione di occupazione "non regolarizzata" sul demanio marittimo, che da solo avrebbe dovuto produrre entrate *una tantum* per 225 milioni nel 2007.

Le misure con un effetto di minori entrate, per complessivi 12,7 miliardi, erano costituite dai seguenti principali interventi:

<sup>7</sup> La Finanziaria 2007 (art. 1, c. 89) aveva previsto innovazioni da apportare al gioco del Lotto aventi ad oggetto, in particolare: a) la rimodulazione delle sorti del Lotto e dei premi delle relative combinazioni; b) la rimodulazione o la sostituzione dei giochi opzionali e complementari al Lotto; c) l'introduzione di ulteriori forme di gioco ispirate ai meccanismi di gioco del Lotto, anche prevedendo modalità di fruizione distinte da quelle attuali, al fine di ampliare l'offerta di giochi numerici a quota fissa.

- 1.126 milioni derivanti dalla proroga di un insieme di agevolazioni in essere (le più rilevanti riguardavano l'agricoltura, le ristrutturazioni edilizie, l'autotrasporto e il gas metano per usi industriali);
- 4 miliardi erano riconducibili ad una serie di "misure per lo sviluppo", tra le quali l'intervento che assorbiva oltre la metà dell'importo (2.450 milioni) era costituito dalla riduzione del *cuneo fiscale* per le imprese, mentre ulteriori 810 milioni erano a favore delle famiglie, e riconducibili a sgravi fiscali (482 milioni), ed alla minor IRE per i *fringe benefits* per le auto aziendali (243 milioni);
- circa 900 milioni venivano attesi da una serie di interventi sulla previdenza, in parte relativi all'istituzione presso l'INPS del fondo per l'erogazione del TFR per i lavoratori privati;
- 1.290 milioni avrebbero dovuto provenire dai minori interventi correttivi necessari per la Sanità in presenza della rideterminazione della copertura della spesa a carico delle Regioni. Di contro si stimavano maggiori entrate per 1.401 milioni dalla proroga del meccanismo di incremento automatico delle aliquote dell'addizionale IRE, e delle maggiorazioni IRAP che scattano nel caso di disavanzo sanitario regionale non coperto, con un effetto netto in termini di gettito pari a 111 milioni. Si trattava dell'impatto complessivo di un pacchetto di misure per il finanziamento del *Servizio sanitario nazionale*;
- circa 5.280 milioni annui costituivano il minor gettito IVA a seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea del 14 settembre 2006 sulla detraibilità dell'imposta sulle auto. In relazione a quest'ultimo intervento il *provvedimento collegato* aveva introdotto una specifica manovra di compensazione degli oneri per la detrazione dell'IVA, con interventi di maggior gettito atteso sul fronte delle II.DD. (5.572 milioni: 4.362 milioni di IRES/IRE, 762 milioni di gettito IRAP e 448 di IRE connessa al *fringe benefit.*), basati su forti inasprimenti relativi alla deducibilità delle spese per le autovetture utilizzate nell'esercizio di imprese, arti e professioni, che neutralizzavano la perdita di gettito conseguente alla sentenza.

### 2.3.2. Valutazione *ex ante* della manovra

Per i risultati attesi dagli interventi di riduzioni della erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione il giudizio complessivo della Corte era che i progressi certamente compiuti dall'Amministrazione nelle azioni di contrasto

all'evasione e all'elusione fiscale e nelle attività di accertamento e controllo consentissero una valutazione più realistica che in passato dei gettiti attesi dalle misure introdotte. Tuttavia non sempre il giudizio sulla fattibilità trovava sostegno in compiute argomentazioni delle relazioni tecniche. Più in generale i maggiori proventi della lotta all'evasione e dell'elusione sembravano ancora affidati prevalentemente a singole misure legislative di contrasto e non all'adozione da parte dell'Amministrazione tributaria di una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati. Inoltre era stato osservato che l'aumento delle aliquote e l'ampliamento delle basi imponibili determinato dalla trasformazione delle deduzioni dal reddito in detrazioni dall'imposta avrebbero potuto produrre effetti di minore *compliance* proprio in presenza di una strategia non sistematica di contrasto dell'evasione. Positiva risultava, comunque, l'introduzione dell'onere, a carico del Ministro dell'economia e delle finanze, di presentare al Parlamento, entro il 30 settembre di ciascun anno, una relazione sugli obiettivi, le strategie e i risultati della lotta all'evasione fiscale.

In generale, con riferimento alla composizione della manovra la Corte evidenziava come si fosse in presenza di un insieme di provvedimenti numerosi e polverizzati, in termini quantitativi, e molto diversificati, dal punto di vista qualitativo, con effetti di scarsa trasparenza e spesso di contraddizione dell'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione del sistema e degli adempimenti. Infatti, per l'attuazione di buona parte delle misure introdotte sarebbe stato necessario che da parte del MEF venisse adottata una serie di provvedimenti amministrativi *ad hoc*, in aggiunta a quelli relativi al DL 223 del 4 luglio 2006<sup>8</sup>. Era anche stato sottolineato come le difficoltà e i conseguenti ritardi fossero connessi alle implicazioni del fattore *privacy*, specie per l'utilizzo dei dati personali (anche se spesso ciò è fatto valere dagli interessati a fini meramente strumentali e dilatori). Sotto questo aspetto, particolarmente a rischio apparivano soprattutto i provvedimenti finalizzati al contrasto dell'evasione che spesso comportano l'acquisizione, l'utilizzo e l'incrocio di dati personali - fiscali e non. Peraltro, prima ancora che nei ritardi nell'emanazione dei provvedimenti amministrativi di attuazione, le difficoltà a dare seguito operativo alle intenzioni del legislatore trasparivano già dai continui ripensamenti dello stesso legislatore. E' questo, ad esempio, il caso sia dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi, decisa con il decreto legge 223/2006, ma che la

<sup>8</sup> In proposito da un *dossier* della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per il programma di Governo: *Provvedimenti attuativi previsti dalla Legge Finanziaria 2007*, stato di attuazione al 31 dicembre 2007) risulta che per il complesso delle funzioni ricoperte il Ministero dell'economia avrebbe dovuto adottare 125 provvedimenti attuativi previsti dalla Finanziaria 2007: al 31 dicembre 2007 ne risultavano adottati 43, pari al 34,4 per cento (in itinere 44 e non adottati 38). Dei 43 adottati 32 sono riconducibili all'area della fiscalità.

*finanziaria* 2007 aveva fatto slittare al 1° giugno 2008 (e la *finanziaria* 2008 ha ulteriormente rinviato al 1° gennaio 2009), nonché della c.d. “tracciabilità dei compensi”, stabilita con il *collegato* fiscale e la cui entrata a pieno regime dalla stessa *finanziaria* 2007 è stata spostata al 2009.

### 2.3.3. Valutazioni a consuntivo

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

In realtà, per la maggior parte dei provvedimenti manca allo stesso Dipartimento delle finanze la possibilità di rilevare direttamente i risultati a consuntivo. Infatti, come evidenziato dal predetto Dipartimento a riscontro delle richieste istruttorie della Corte, la validità di un’analisi *ex post* è strettamente correlata alla natura delle informazioni disponibili al momento della verifica e, da questo punto di vista, si possono sostanzialmente ravvisare tre diversi casi:

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

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

3) esistenza di nuove informazioni che, pur essendo correlate al provvedimento oggetto di analisi (ad esempio, andamento del gettito complessivo, informazioni aggiornate dei dati utilizzati nella stima del provvedimento), non lo sono in modo univoco e non conducono, pertanto, in modo diretto alla determinazione dei *suoi* risultati. In questi casi, il confronto diventa più laborioso e il risultato presenta un minor grado di certezza, dovendo necessariamente consistere nel confronto tra due stime.

Relativamente ai provvedimenti di natura fiscale contenuti nella legge finanziaria 2007,

né il Dipartimento, né la Corte hanno pertanto potuto effettuare un'analisi esaustiva, sia per l'assenza di codici tributo diretti assegnati a tutte le misure, sia perché le dichiarazioni fiscali, necessarie per il controllo dei versamenti di cassa del 2007, non sono ancora disponibili. È evidente che la verifica dei risultati è fattibile ed affidabile solo se si dispone di appositi codici tributo, capitoli di bilancio e nuovi campi nelle dichiarazioni per ogni nuova misura, sempre che, naturalmente, ciò non comporti costi sproporzionati per l'amministrazione ed oneri di adempimento irragionevoli a carico dei contribuenti. A tal proposito, però, va lamentato che più di una volta, in luogo di prevedere nuovi meccanismi non onerosi di monitoraggio, si è piuttosto proceduto ad impropri accorpamenti di informazioni, senza che ciò, peraltro, abbia prodotto né maggiore semplificazione, né riduzione di costi.

2.3.3.2. Nonostante queste difficoltà e queste limitazioni, come già negli scorsi anni, si è tentato di effettuare a consuntivo una verifica del grado di conseguimento degli obiettivi della manovra di bilancio per il 2007, attraverso l'esame dei dati del Rendiconto generale dello Stato e con l'apporto del Dipartimento delle finanze che ha fornito i risultati di una serie di analisi appositamente condotte sugli effetti verificati ex post di variazione del gettito erariale per 18 delle circa 100 misure di entrata contenute nella manovra.

Il prospetto che segue evidenzia, in sintesi, i risultati della verifica nell'ambito della quale le misure introdotte dalla *manovra 2007* sono state ripartite in tre gruppi (al netto dei 292 milioni come saldo della soppressione dell'IVA sulle auto aziendali e degli interventi netti per la Sanità, pari a 111 milioni):

1. il primo è relativo a quanto verificato sulla base del consuntivo (versamenti totali) di una serie di capitoli/articoli o con dati e/o stime del Dipartimento delle finanze. Questo insieme per il maggior gettito atteso rappresentava il 42,8 per cento della *manovra* (9.686 milioni) e rappresenta il 36,9 per cento di quanto verificato a consuntivo (7.600 milioni); per il minor gettito le due quote sono, rispettivamente, il 59,4 per cento (3.611 milioni) ed il 54,2 (2.917 milioni);

2. il secondo si riferisce agli effetti della *manovra* considerati quantificati oggettivamente, ma rappresenta una quota molto limitata: intorno al 2 per cento per le maggiori entrate (474 milioni) ed intorno al 3-4 per cento per i minori introiti attesi (206 milioni);

3. il terzo insieme comprende gli interventi per i quali non è stato possibile procedere a verifica. Per le maggiori entrate (12.497 milioni) derivanti dalla *manovra* si concentra in questa

voce il 55,2 della stima iniziale, che sale al 60,8 per cento a consuntivo, mentre per le misure con effetto previsto di minor gettito (2.260 milioni) si passa dal 37,2 per cento della stima iniziale al 42 per cento a consuntivo.

**Manovra 2007 - verifica *ex post* interventi con effetto  
sull'indebitamento netto P.A.**

(in milioni)

INTERVENTI (*)	MANOVRA 2007		CONSUNTIVO	
	importo	%	importo	%
<b>Con maggior gettito atteso</b>				
verificato da consuntivo	9.686,4	42,8	7.600,3	36,9
oggettivamente quantificato ex ante	473,7	2,1	473,7	2,3
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	12.497,5	55,2	12.497,5	60,8
<i>Totale</i>	<b>22.657,6</b>	<b>100,0</b>	<b>20.571,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Con minor gettito atteso</b>				
verificato da consuntivo	3.610,8	59,4	2.916,9	54,2
oggettivamente quantificato ex ante	206,3	3,4	206,3	3,8
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	2.260,4	37,2	2.260,4	42,0
<i>Totale</i>	<b>6.077,5</b>	<b>100,0</b>	<b>5.383,6</b>	<b>100,0</b>
<b>EFFETTO NETTO</b>	<b>16.580,1</b>		<b>15.187,9</b>	

(\*): al netto saldo soppressione IVA su auto aziendali (pari a 292 milioni) e saldo interventi sanità (per 111 milioni).

Fonte: elaborazione Cdc su dati Rgs, Sistema informativo Rgs - Cdc, e Dipartimento finanze.

La verifica a consuntivo è stata possibile per una serie di misure cui la manovra di bilancio associava una previsione di minori entrate per 3.611 milioni (pari al 59,2 per cento del totale stimato di 6.098. milioni) e di maggior gettito per 9.686 milioni (pari al 42,7 per cento del totale stimato di 22.660 milioni). Il risultato della verifica per questo sotto-insieme di misure porta a rettificare in 2.917 milioni le minori entrate (-694 milioni e -19,2 per cento) e in 7.600 milioni le maggiori entrate (-2.086 milioni e -21,4 per cento).

Rispetto all'analisi dei singoli provvedimenti, sulla base delle analisi condotte dal DF si può, in particolare, rilevare che:

- per la riduzione del cuneo fiscale la norma riduceva l'incidenza del costo del lavoro ai fini dell'IRAP introducendo nuove forme di deduzione dalla base imponibile del tributo avente ad oggetto il costo del personale dipendente. La Relazione tecnica stimava per il 2007 una perdita di cassa di 2.450 milioni come acconto. Dall'analisi dei versamenti di acconto, e come indicato nella Ruef per il 2008, si evince che una parte sostanziale dei contribuenti non hanno tenuto conto di tale riduzione in sede di acconto, per un importo che si stima pari a circa 1 miliardo, rinviandone, quindi, la fruizione al momento del versamento del saldo, nel 2008;

• le misure in materia di studi di settore prevedevano, tra l'altro, interventi sulla cadenza delle revisioni degli studi e l'introduzione degli INE (indicatori di normalità economica). La RT stimava per il 2007 un maggior gettito, in termini di cassa, pari a 3.288 milioni, 1.600 dei quali riconducibili ad un effetto diretto, termine con il quale si intende l'adeguamento effettuato dal contribuente in sede di dichiarazione nel caso in cui i ricavi contabilizzati risultino inferiori alle soglie di congruità. In questo caso, il contribuente integra i versamenti dovuti per IVA ed imposte dirette. I versamenti per adeguamenti ai fini IVA sono imputati ad uno specifico codice tributo. Sulla base dei versamenti a tale codice tributo, è stato stimato, con un elevato grado di affidabilità, un effetto diretto di gettito complessivo per IVA, IRAP, IRE ed IRES di 1.019 milioni rispetto ai 1.600 previsti. Ad oggi non è, invece, possibile effettuare alcuna revisione della stime dell'effetto indiretto riconducibile all'adeguamento naturale del contribuente durante l'intero corso dell'anno fiscale (è il caso in cui le registrazioni contabili risulteranno interamente compatibili con i parametri degli studi di settore).

Al di là degli effetti di questi due interventi, al peggioramento dell'effetto netto - da 6.076 a 4.683 milioni (-2.780 milioni e -45,7 per cento) - per gli interventi con minor gettito atteso hanno soprattutto contribuito le misure sulle imposte di registro, ipotecaria, catastale, per le quali si sono registrati maggiori versamenti per 571 milioni (a fronte di minori introiti attesi per 59 milioni), e l'esenzione dalle tasse automobilistiche per il riacquisto di vetture "euro 4", dalla quale era previsto un minor gettito di 66 milioni e si è, invece, registrato un maggior gettito per 124 milioni. Per i provvedimenti con un'attesa di maggiori entrate, l'apporto negativo è venuto dalla misura relativa al Fondo erogazione del TFR, per il quale a fronte di un maggior gettito di 5.938 milioni, si è registrata un'entrata pari a 3.407 milioni, mentre in positivo hanno contribuito: il comparto dei giochi, per i quali il maggior gettito atteso di 801 milioni è risultato pari a +1.474, ed i provvedimenti relativi alle imposte ipotecaria, catastale e di registro per le successioni e le donazioni, con un maggior gettito di 449 milioni, a fronte dei 99 attesi.

#### Interventi verificabili sulla base dati a consuntivo

(in milioni)

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
INTERVENTI CON MINORI ENTRATE ATTESE (*)	importo	VERIFICATO A CONSUNTIVO	RETTIFICATO CON DATI CONSUNTIVO
Proroga agevolazioni fiscali	770,47		820,4
		capp.1412 e 1421 (metano autotrazione e imposta consumo): -	
Metano usi industriali e civili (1)	109,7	76,5	76,5
IRAP agricoltura (2)	348,1		409,9

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
IRE, IVA: ristrutturazioni edilizie (2)	154,5		146,0
Piccola proprietà contadina (2)	112,5		144,0
Esenzione gasolio Trieste ed Udine (2)	13,3		11,6
Detrazioni per spese frequenza asili nido (2)	32,4		32,4
<b>Misure per lo sviluppo</b>	<b>2.770,7</b>		<b>2.211,2</b>
interventi di riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate (2)	2.450,0		1.450,0
Successioni (1)	39,1	cap. 1239 (imposta successioni e donazioni): + <b>86,6</b>	86,6
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale (1)	18,0	cap 1243 (diritti catastali e di scritturato): + <b>107,4</b>	107,4
Registro, ipotecaria, catastale: aliquota agevolata trasferimenti aree edilizie (1)	59,0	capp.1201(imposta di registro) e cap.1206 (imposta sostitutiva...): + <b>571,5</b>	571,5
Riduzione accisa metano autotrazione (1)	5,0	cap 1412 (imposta metano autotrazione): - <b>1,1</b>	1,1
Società agricole: agevolazioni fiscali per perdite eventi naturali (2)	33,8		0,0
Esenzione tasse automobilistiche riacquisto "euro 4" (2)	65,7		-123,9
IRE-agevolazioni tributarie riqualificazione energetica degli edifici (2)	6,5		9,0
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili (2)	51,6		70,0
Agevolazioni associazioni culturali (2)	5,0		0,0
IVA - detrazioni turismo congressuale (2)	37,0		39,5
<b>Altri provvedimenti</b>	<b>69,6</b>		<b>-114,7</b>
Accisa GPL carburante (1)	69,6	cap. 1410 (accisa e imposta erariale di consumo...): - <b>114,7</b>	-114,7
<b>TOTALE MINORI ENTRATE</b>	<b>3.610,8</b>		<b>2.916,9</b>
<b>INTERVENTI CON MAGGIORI ENTRATE ATTESE (*)</b>	<b>importo</b>		
<b>Fiscalità locale</b>	<b>1.038,0</b>		<b>1.004,1</b>
IRE - addizionale comunale variazione aliquota compartecipazione (2)	500		310,0
Bollo auto: modifica importi (3)	538,0	Tasse automobilistiche: maggiori incassi + <b>694,1</b>	694,1
<b>Misure antievasione</b>	<b>1.710,0</b>		<b>1.189,0</b>
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto diretto (2)	1.600,0		1.019,0
Condomini: ritenute sui corrispettivi dovuti dal condominio all'appaltatore (2)	110,0		170,0
<b>Entrate volontarie</b>	<b>801,4</b>		<b>1.473,8</b>
Giochi (1)	801,4	UPB 1.1.10 (lotto, lotterie e altre attività gioco): incremento rispetto 2006: +1.609,1 mln. Con rettifica proventi del lotto al netto spesa (cap 1634 - MEF, assegnazioni all'AAMS per la gestione servizio gioco del lotto): + <b>1.473,8</b>	1.473,8
<b>Altri provvedimenti</b>	<b>100,0</b>		<b>77,6</b>
Incremento aliquota tassazione tabacchi lavorati (1)	100,0	cap. 1462 (imposta consumo tabacchi...): + <b>77,6</b>	77,6
<b>Previdenza</b>	<b>5.938,0</b>		<b>3.406,8</b>

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
		cap 3331 (versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai dipendenti settore privato dei TFR ...): versamenti totali	
Fondo erogazione TFR inoptato: istituzione presso l'INPS (4)	5.938,0	per <b>3.406,8</b>	3.406,8
<b>Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni (1)</b>	<b>99,0</b>	cap 1210 (imposta ipotecaria): <b>+449</b>	<b>449,0</b>
<b>TOTALE MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>9.686,4</b>		<b>7.600,3</b>
<b>EFFETTO COMPLESSIVO: MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>6.075,6</b>	<b>EFFETTO COMPLESSIVO RETTIFICATO: MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>4.683,4</b>

(1): fonte: Sistema informativo Rgs - Cdc; differenza versamenti totali 2007 -2006.

(2): fonte: MEF - Dipartimento delle finanze (analisi ex post degli effetti di gettito).

(3): fonte: incassi SIOPE, comparto Regioni dati al 30 maggio 2008.

(4): fonte Sistema informativo Rgs - Cdc, versamenti totali 2007.

(\*): fonte:MEF - Rgs.

La verifica a consuntivo degli effetti della manovra ha riguardato, come si è detto, solo una parte della variazione di gettito atteso. C'è tuttavia una componente, ancorché limitata, della manovra, le cui previsioni, indipendentemente dalla verifica a consuntivo, sono da considerarsi praticamente scontate, per il fatto che consistono nell'applicare automatismi o nel variare alcune deduzioni. Per quanto riguarda le minori entrate, il peso di questa componente è pari, in termini assoluti, a 206 milioni, ed incide per solo 3,4 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 473,7 milioni ed al 2,1 per cento.

**Interventi con gettito oggettivamente quantificato ex ante***(in milioni)*

<b>MANOVRA 2007 - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.</b>		
<b>Interventi con minori entrate attese (*)</b>	<b>importo</b>	<b>%</b>
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili	51,6	25,0
Incremento deduzioni forfetarie per autotrasporto	120,0	58,2
Esenzione aumento bollo veicoli alimentazione alternativa	34,7	16,8
<b>Totale</b>	<b>206,3</b>	<b>100,0</b>
<b>Interventi con maggiori entrate attese (*)</b>	<b>importo</b>	<b>%</b>
<b>Recupero della base imponibile</b>	<b>77,0</b>	<b>16,3</b>
Incremento imposta sostitutiva cessioni a titolo oneroso immobili e terreni	77,0	
<b>Ambiente</b>	<b>185,0</b>	<b>39,1</b>
Riassegnazione entrate danno ambientale	185,0	
<b>Altri interventi</b>	<b>211,7</b>	<b>44,7</b>
IRES-IRE equiparazione telefonia fissa e mobile (deducibilità ammortamento)	102,7	
Aumento tariffe motorizzazione	50,0	
Canoni autostrade	16,0	
Canone pedaggi - ANAS	40,0	
Canoni demanio aeroportuale	3,0	
<b>Totale</b>	<b>473,7</b>	<b>100,0</b>
<b>EFFETTO COMPLESSIVO: MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>267,4</b>	

*(\*): Fonte:MEF - R.G.S.*

Gli interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante* rappresentano, come già detto, una quota rilevante, pari a 2.260 milioni per le minori entrate (37,2 per cento) ed a 12.497 milioni per le maggiori entrate (55,2 per cento). Si tratta pertanto di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero, almeno in una certa misura, ad incidere sull'ordine di grandezza dei risultati complessivi.

Per tale motivo si è ritenuto opportuno andare oltre le evidenze dell'analisi *ex post* per cercare di distinguere gli interventi per i quali ogni valutazione di consuntivo resta del tutto preclusa, da quelli in cui l'incertezza della verifica sfuma, con diversa intensità, fino a confondersi con i rischi di una sottostima del minore o maggiore gettito atteso. E' stato così possibile operare una classificazione dei 66 interventi censiti in tre livelli (Alto, Medio e Basso), a seconda del diverso grado di "non verificabilità" e "non quantificabilità".

I risultati di questo esercizio consentono, innanzitutto, di verificare un'equa distribuzione fra i tre livelli del numero degli interventi. Se, invece, si guarda alle loro dimensioni, emerge che le misure più significative (sia quanto a minori che a maggiori entrate attese) si concentrano

nel livello d'incertezza medio. Per contro, gli interventi che denotano un più marcato grado d'incertezza nella verifica dei risultati presentano, nell'insieme, le dimensioni più contenute e incidono per poco più di un quarto (2,6 miliardi) sulla riduzione dell'indebitamento netto (10,2 miliardi) previsto per il comparto.

**Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile:  
classificazione per livelli di incertezza**

<i>(in milioni)</i>		
<b>Livello Alto</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	10	984,4
Maggiore entrata	7	2.387,6
Saldo		1.403,2
<b>Livello Medio</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	19	1.003,9
Maggiore entrata	7	4.806,6
Saldo		3.802,7
<b>Livello Basso</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	16	272,2
Maggiore entrata	7	5.303,3
Saldo		5.031,1
<b>In Complesso</b>		
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	45	2.260,5
Maggiore entrata	21	12.497,5
Saldo		10.237,0

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF – R.G.S.

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità rientrano misure di sgravio la cui quantificazione riflette l'incertezza di molteplici variabili (i 243 milioni imputati ai *fringe benefit* relativi all'uso di auto aziendali) ovvero le scelte riservate ai singoli lavoratori (è il caso dei tre provvedimenti intestati al settore previdenziale, per oltre 500 milioni di minori entrate, riferiti allo sviluppo della previdenza complementare e alle opzioni connesse al nuovo regime del TFR).

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. Le misure che fanno derivare oltre 570 milioni dall'aggiornamento del catasto terreni e dal controllo sui redditi e gli immobili rurali e quelle mirate al riclassamento delle unità immobiliari e alla rivalutazione dei coefficienti catastali (130 milioni) sono accomunate da un elevato tasso di non verificabilità e, non di rado (è il caso dei

controlli demandati all'Agenzia del Territorio) di aleatorietà. Allo stesso modo, difficoltà di un adeguato riscontro si possono ipotizzare per i 1200 milioni riconducibili al potenziamento dell'attività di riscossione (non accompagnati, peraltro, dalla quantificazione dei correlati e aggiuntivi oneri di funzionamento), come per gli oltre 500 milioni attesi dalle disposizioni in materia di immobili. La classificazione in tale sottocategoria delle maggiori entrate (506 milioni) attese dal contrasto alle frodi IVA sui veicoli d'importazione riflette, poi, l'incertezza di una stima che, da un lato, ha assegnato alla nuova normativa tutta l'evasione settoriale (ignorando, dunque, gli effetti riconducibili alle norme sulla tracciabilità dei veicoli introdotte dalla legge finanziaria 2005) e, dall'altro, non ha tenuto in alcuna considerazione il minor gettito legato all'ipotesi che, alla ridotta possibilità di evasione (con conseguente aumento del prezzo dei veicoli in parola) possa corrispondere un riorientamento dell'acquirente su modelli meno costosi. Infine, la difficoltà di riscontro risulta massima per i 360 milioni di maggiori entrate che dovevano essere assicurati dall'obbligo di indicare i dati ICI nella dichiarazione dei redditi.

Fra le 26 misure cui è stato riconosciuto un livello intermedio (B) di non verificabilità, le 19 riconducibili a minori entrate cifrano poco più di un miliardo di euro. La metà di tale importo è dovuta agli sgravi connessi alla riforma IRE 2007, secondo quanto emerge dal ricorso ad un modello di micro simulazione: l'unica informazione su cui può essere basata una quantificazione che rappresenta la sintesi del colossale effetto redistributivo associato alla riforma. Dubbi si rilevano, poi, in ordine ad una possibile sottostima delle minori entrate derivanti dall'estensione agli impieghi di gas metano nella distribuzione commerciale delle agevolazioni previste per gli usi industriali; e ciò a seguito della mancata enucleazione della categoria dei "grandi utilizzatori", destinataria (ora anche nella distribuzione commerciale) di un'agevolazione aggiuntiva.

Meno numerose (appena 7), ma ben più corpose (oltre 4,8 miliardi nel complesso), le misure che prospettano maggiori entrate e che soffrono di media difficoltà di verifica *ex post*. Si va dall'elevato (1.688 milioni) effetto indiretto (maggiore *compliance*) atteso dagli studi di settore al maggior gettito (oltre 460 milioni) derivanti da una più intensa attività di controllo e accertamento, agli oltre 1,5 miliardi riconducibili all'estensione ai fabbricati strumentali acquisiti in leasing della più restrittiva disciplina dell'ammortamento introdotta, in via generale, dal DL 223/2006. In tutti questi casi è arduo disporre *ex post* di quantificazioni che riflettano il concreto operare dell'Amministrazione finanziaria e il comportamento tenuto dai contribuenti.

Infine, fra le 23 misure classificate con difficoltà di verificabilità bassa (B) spicca quella che si concretizza nell'aumento delle aliquote contributive per l'intera platea dei lavoratori (dipendenti, artigiani, commercianti, parasubordinati, ...): anche se non nell'immediato, gli oltre

4 miliardi di maggior gettito atteso potranno trovare riscontro sia a livello macroeconomico sia a livello degli enti previdenziali coinvolti. Analoga la valutazione operata – e confortata dall’accelerazione registrata dagli incassi da ruoli – per i 1200 milioni di maggior gettito atteso dal potenziamento dell’attività di riscossione. Fra le minori entrate con ridotta difficoltà di verifica a consuntivo compaiono, invece, alcune misure (estensione agevolazione imposta registro commisurata al valore catastale, determinazione imponibile IRE cittadini Campione d’Italia, correzione retroattiva riporto perdite e correzione retroattiva trasparenza fiscale) che, sostanzialmente, configurano una correzione (quando non un azzeramento) di norme assunte con il DL 223/2006; in tutti questi casi, il minor gettito atteso risulta speculare al maggior gettito a suo tempo stimato.

Sulla base della verifica incompleta che è stato possibile compiere, e che ha riguardato il 62,6 per cento dell’importo previsto di minori entrate e il 44,8 per cento di maggiori entrate, l’effetto netto complessivo della manovra, previsto *ex ante* in +16.562 milioni, risulterebbe ridimensionato, a consuntivo, a +15.188 milioni (-1.374 milioni).

A conclusioni più negative si perverrebbe ove si ipotizzasse che una parte dei provvedimenti il cui effetto di gettito non è verificabile né oggettivamente quantificabile a consuntivo possa non realizzarsi compiutamente. Si consideri, in proposito, la seguente alternativa:

- applicando a tale componente gli stessi coefficienti di scostamento risultanti per i provvedimenti per i quali la verifica è stata possibile, l’effetto netto della manovra scenderebbe al di sotto dei 13 miliardi (12.929,9 milioni), con un minor gettito aggiuntivo rispetto al previsto, quindi, di 3.632 milioni;

- ipotizzando che lo scostamento che dovesse emergere per tale componente possa assumere le dimensioni della quota di interventi classificata ad alto rischio di verificabilità, l’effetto netto della manovra scenderebbe a poco più di 13,8 miliardi (13.784,7 milioni), e il minor gettito aggiuntivo, rispetto alle previsioni, di quasi 2,8 miliardi di euro (2.795,4 milioni).

**Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile**

(in milioni)		
<b>Interventi con minori entrate attese (*)</b>	<b>importo</b>	<b>livello</b>
Detrazioni carichi di famiglia	1,3	A
<i>Fringe benefits</i> auto aziendali - IRE	243,0	A
IRE- no tax area residenti estero	-43,0	A
Società di comodo	62,6	A
Credito imposta rottamazione veicoli promiscui	4,5	A
Esenzione IVA concessionari riscossione	5,0	A
Estensione sospensione quota TFR versata a fondo	60,0	A
Fondo erogazione TFR	174,0	A
Fondo erogazione TFR	323,0	A
Riduzione premi INAIL	154,0	A
<b>Totale A</b>	<b>984,4</b>	
Detrazione redditi lavoro dipendente a tempo determinato	42,5	B
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale	18,0	B
IRE-Campione d'Italia	39,5	B
Esenzione accisa autoconsumo imprese agricole	1,0	B
Agricoltura: crediti di imposta	10,0	B
IRES - Correzione retroattiva riporto perdite	26,3	B
Agevolazioni bollo motoveicoli	1,7	B
Tasse automobilistiche: veicoli M1, N1	36,0	B
Esenzione borse di studio stranieri	2,1	B
IVA- esenzione prestazioni sanitarie (detenuti e soggetti senza fissa dimora)	1,0	B
IRE - trattamento dei contributi versati a fondo pensione	1,0	B
Correzione retroattività trasparenza fiscale (IRES-IRE)	11,1	B
Fondo personale Amm.ne finanziaria	2,0	B
Sgravi contributivi procedure concorsuali	10,0	B
Agevolazioni contributi Catania	30,0	B
Sgravi contributivi: regolazioni debiti crediti imprese v/o INPS	40,0	B
<b>Totale B</b>	<b>272,2</b>	
Agevolazioni IPAB	2,0	M
Agevolazioni pesca costiera e lagunare	45,8	M
Emulsioni stabilizzate	8,9	M
Gasolio riscaldamento zone montane	51,9	M
Credito di imposta reti teleriscaldamento (biomassa ed energia geotermica)	8,7	M
Gasolio e GPL zona climatica E	18,1	M
Esenzione accise gasolio serre	22,9	M
Compensazioni contributi al SSN versati dagli autotrasportatori	70,5	M
Concorrenza al reddito imponibile deducibilità IRE contributi assistenza sanitaria	7,2	M
Sgravi fiscali	482,0	M
IVA cooperative aliquota 4%	30,0	M
Riduzione accisa apicoltori	3,0	M
Agevolazioni produzione biocarburanti	1,0	M
Accisa gas metano per usi industriali	128,4	M
Agricoltura: IVA-Contribuenti in franchigia	8,0	M
Esenzione IVA collegi universitari	2,0	M
IVA territorialità prestazioni intermediari	3,5	M
Aliquote contributive assistenza domiciliare	95,0	M
Minori entrate ENPALS	15,0	M
<b>Totale M</b>	<b>1.003,9</b>	

<b>TOTALE MINORI ENTRATE</b>	<b>2.260,4</b>	
<b>Interventi con maggiori entrate attese (*)</b>	<b>importo</b>	<b>livello</b>
IRES - Pronti contro termine	0,9	A
Agricoltura: aggiornamento catasto terreni	570,8	A
ICI - Disposizioni in materia di catasto	130,0	A
Indicazione dati ICI nella dichiarazione dei redditi e pagamento mediante F24	360,0	A
IVA - Frodi Veicoli	506,0	A
Misure a favore sviluppo, efficienza energetica e sostenibilità ambientale	310,2	A
Disposizioni in materia di immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	509,7	A
<b>Totale A</b>	<b>2.387,6</b>	
Misure in materia di riscossione (potenziamento attività, compensazione ruoli rimborsi)	1.200,0	B
Addizionale comunale consumo energia elettrica	5,0	B
Società Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ) - regime fiscale speciale	11,4	B
IVA - Deduzioni spese digitale terrestre	23,9	B
Distretti produttivi	50,0	B
Incremento aliquote contributive pensionistiche	4.007,0	B
Aliquote contributive assistenza domiciliare	6,0	B
<b>Totale B</b>	<b>5.303,3</b>	
Ammortamento di beni immobili in <i>leasing</i>	1.529,0	M
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto indiretto	1.688,0	M
Maggiore attività di accertamento e controllo: IRE, IRES, IVA, altre II.DD.	460,4	M
Contrasto abusi agevolazioni autovetture portatori handicap	26,7	M
Compensazioni titolari partita IVA	370,0	M
Rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti: IVA	429,5	M
Ristrutturazione II.DD.: riforma IRE	303,0	M
<b>Totale M</b>	<b>4.806,6</b>	
<b>TOTALE MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>12.497,5</b>	

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF – R.G.S.

2.3.3.3. Un caso particolare di valutazione ex post degli effetti di maggior gettito riguarda il pacchetto dei provvedimenti antievasione (5.121 milioni di maggiori entrate attese) - non supportato da specifici dati di consuntivo – e le misure in materia di riscossione (1.200 milioni).

In proposito, la Banca d'Italia<sup>9</sup>, nel quantificare le determinanti dell'aumento di pressione fiscale (salita di 1,2 punti, fino al 43,3 per cento) registrato nel 2007, stima che circa un punto (l'80 per cento) sia riconducibile a misure discrezionali, comprese quelle volte all'ampliamento delle basi imponibili e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Il restante 20 per cento (due decimi di punto) sarebbe, invece, solo in minima parte attribuibile alla congiuntura e rifletterebbe modifiche nella composizione delle basi imponibili e nei comportamenti dei contribuenti riguardo al grado di adesione alla normativa fiscale. A conforto di tale interpretazione si richiamano i lusinghieri risultati conseguiti dall'imposta sulle società (IRES),

<sup>9</sup> Bollettino Economico n. 52, aprile 2008; Relazione Annuale 2007, maggio 2008.

cresciuta del 28 per cento, e dalla componente IRE versata in autotassazione, prelevata sui lavoratori autonomi e sulle piccole imprese, cresciuta del 18,8 per cento: in entrambi i casi, la ripresa dell'attività economica nel 2006 si è riflessa nel gettito fiscale anche grazie alle norme sugli studi di settore e ai provvedimenti di lotta all'evasione e all'elusione fiscale varati a partire dal 2006. E, d'altra parte, anche il ritmo di crescita dell'IVA, è risultato significativamente superiore a quello della variabile economica (i consumi) che meglio ne approssima la base imponibile: in conseguenza, certamente, di una ricomposizione della domanda in direzione di beni soggetti ad aliquote più elevate (a fronte del calo dei consumi di beni alimentari sono cresciuti significativamente gli acquisti di beni durevoli); ma anche per effetto degli interventi volti al recupero di aree di evasione e di elusione.

Valutazioni più analitiche sugli effetti di maggior gettito collegati alla lotta all'evasione provengono dal MEF e sono contenute, in un caso, nella Relazione al Parlamento del MEF - "I risultati della lotta all'evasione" (ottobre 2007) e, più recentemente (marzo 2008), nella Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008. Pur essendo il frutto di un analogo approccio metodologico, i risultati delle due stime divergono significativamente. A distanza di sei mesi, il maggior gettito, rispetto alle previsioni, passa dai 25,5 miliardi (al lordo di 5,5 di *una tantum*) della stima di ottobre 2007 ai 27,2 miliardi (al netto delle *una tantum*) del consuntivo; come dire, 7, 2 miliardi in più. L'accresciuta performance registrata a consuntivo sembra, tuttavia, riconducibile soprattutto all'evoluzione macroeconomica e a manovre tributarie, escluse quelle antievasione/antielusione (17,9 miliardi, al netto di *una tantum*). Al contrario, il maggior gettito residuo ascrivito all'azione di contrasto all'evasione ed elusione si riduce, a sei mesi di distanza, di quasi un quarto (da 12,1 a 9,3 miliardi), quasi esclusivamente a causa del crollo (da 6,7 a 4,0 miliardi) degli effetti della *tax compliance*. Queste differenze, che non trovano spiegazione in sostanziali mutamenti del quadro 2007<sup>10</sup>, sembrano riflettere soprattutto le difficoltà di stima anche *ex post* dei recuperi di gettito evaso<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> In realtà, un mutamento di prospettive era intervenuto e riguardava il rallentamento dell'economia: la crescita del Pil 2007, quantificata a consuntivo nell'1,5 per cento, era stimata a 1,9 a settembre 2007 (Relazione revisionale e programmatica). Tale decelerazione sembra recepita nella valutazione dell'extragettito operata dalla Ruef (14,9 miliardi, rispetto ai 15,9 di sei mesi prima); in realtà, la stima Ruef, al netto delle entrate *una tantum*, risulta oggettivamente più elevata della stima illustrata al Parlamento sei mesi prima (al lordo delle *una tantum*).

<sup>11</sup> Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008, p. 10.

**Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato 2007: valutazioni a confronto***(in miliardi)*

	<b>Relazione risultati lotta evasione</b>	<b>Ruef</b>
	(ottobre 2007)	(marzo 2008)
Totale aumento stimato	25,5 (*)	27,2 (**)
Crescita PIL	15,9	14,9
<i>Una tantum</i> e fattori eccezionali	-5,5	0 *
Manovre permanenti stimate (escluso misure antielusione/evasione)	3,0	3,0
Residuo e <i>tax compliance</i>	12,1	9,3
- Misure antielusione/evasione manovra 2007	5,4	5,3
- Altro recupero di base imponibile/ <i>tax compliance</i>	6,7	4,0

(\*) al lordo di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.(\*\*): al netto di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.

Fonte: MEF, Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione (ottobre 2007);

MEF, Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (marzo 2008)

Le difficoltà riguardano, in particolare, l'identificazione e l'interpretazione del cosiddetto residuo, ossia dell'extragettito non riconducibile né all'evoluzione dell'economia né a sopravvenute modifiche normative. E interessano sia la valutazione a consuntivo degli effetti di manovre antievasione/antielusione, sia la misurazione del tasso di adempimento spontaneo dei contribuenti. Se ne ha una riprova allorquando, per spiegare, il recupero di base imponibile attribuito alla *tax compliance* (6,7 miliardi), nella Relazione del MEF sui risultati della lotta all'evasione si richiama l'andamento positivo di alcuni indicatori di *tax compliance* (l'accelerazione del gettito registrata in alcuni dei settori considerati a più alto rischio di evasione, come il comparto delle costruzioni, dei servizi immobiliari e del commercio) e l'effetto deterrenza riconducibile ad alcuni interventi specifici (come la chiusura temporanea degli esercizi commerciali per mancata emissione degli scontrini fiscali).

Sempre secondo la Relazione, sul fronte del contrasto all'evasione è stata posta in atto una riorganizzazione delle attività di controllo con risultati positivi sia in termini di attività di accertamento che di riscossione: a tal proposito si evidenziava come nei primi nove mesi del 2007 il numero dei controlli sostanziali equivalenti fosse aumentato del 34 per cento rispetto allo stesso periodo del 2006 e si stimava che la nuova struttura di riscossione avrebbe comportato nel 2007 un aumento nel gettito derivante dall'attività di accertamento e controllo di circa il 21 per cento.

I dati di consuntivo forniti dall'Agenzia delle entrate indicano che per l'intero anno 2007 i controlli effettivi sono in realtà aumentati del 16,3 per cento (da 429.378 a 499.367). Sulla base dei dati del rendiconto, poi, l'importo entrate da accertamento e controllo (al netto dei versamenti per il condono) risulta di 43.895 milioni in termini di accertamenti (-3.937

milioni e -8,23 per cento), ma di 4.275 milioni in termini di riscosso di competenza (+218 milioni e +5,39 per cento) e 6.902 milioni in termini di riscossioni totali (+1.122 milioni e +19,41 per cento). Si tratta di dati che sembrano evidenziare un minore rendimento dei controlli in termini di accertato, ma un miglioramento della loro qualità, espressa dall'aumento dell'indice di riscossione (dall'8,48 per cento del 2006 al 9,74 per cento del 2007). La notevole crescita del riscosso totale sembra a sua volta indicare l'accresciuta capacità di riscossione dei residui collegata al riordino del sistema di riscossione ed all'ormai consolidata operatività di Equitalia.

I dati del consuntivo trovano riscontro nei risultati resi noti dalla stessa Equitalia S.p.A.<sup>12</sup> nel corso del 2007 sul fronte del contrasto all'evasione da riscossione con il progressivo consolidamento della struttura organizzativa e grazie anche ai maggiori carichi affidati dai creditori negli ultimi due anni: le riscossioni da ruoli erariali e previdenziali sono cresciute del 51 per cento rispetto al 2006, per complessivi 5,4 miliardi, di cui 3,3 relativi ai ruoli erariali (Agenzie entrate e dogane) e 2,1 a quelli previdenziali (INPS e INAIL). Se si considerano anche gli incassi da ruoli di altri enti pubblici statali e locali, il totale delle riscossioni da ruolo sale a 6,7 miliardi. A parte la persistente necessità di un miglioramento della qualità dei ruoli stessi, va notato come nel 2007 non sia stato possibile utilizzare alcuni degli strumenti di riscossione coattiva introdotti nel corso del 2006 (decreti legge nn. 223 e 262), ed in particolare: la compensazione ruoli – rimborsi e la sospensione dei pagamenti di somme iscritte a ruolo di importo superiore a 10 mila euro da parte delle PP.AA. nei confronti dei soggetti morosi, misure per le quali non sono stati emanati i provvedimenti attuativi; la facoltà di accesso ai dati trasmessi all'Anagrafe tributaria dalle banche e dagli altri operatori finanziari, in quanto le procedure necessarie alla ricezione degli stessi sono state completate solo alla fine dell'anno. Invece l'ampliamento delle categorie di crediti pignorabili presso terzi ne ha consentito incassi più rapidi.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi ad aliquote invariate – consentono di ritenere che ci troviamo effettivamente in presenza di risultati positivi correlati all'azione di contrasto dell'evasione, anche in termini di crescente adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti. Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono state formulate, come si è visto, stime ufficiali che, pur nella loro

---

<sup>12</sup> *Relazione sulle attività svolte nel 2007*, febbraio 2008.

accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del PIL e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

D'altra parte, pur dando atto dei positivi risultati conseguiti in tema di contrasto all'evasione, si devono anche ribadire le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di analisi della manovra per l'esercizio 2008<sup>13</sup> in merito alle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 (art. 1, commi 252–254) alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore, che, a seguito delle innovazioni introdotte nel corso del 2007, sono venuti a perdere qualsiasi automatismo ai fini dell'accertamento. Si prevede infatti che, ai fini dell'accertamento, ricada sull'Agenzia delle entrate l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica (INE). La stessa Agenzia, peraltro, con la circolare n. 5/E/2008, interpretando le nuove disposizioni in uno con quelle già dettate dal DL 81/2007, ha riconosciuto che non solo gli indicatori di normalità economica, ma gli stessi studi di settore, anche per la parte non influenzata dagli INE, rappresentano una presunzione semplice, dotata sì dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, ma che, tuttavia, possono legittimare l'accertamento solo con l'apporto di ulteriori elementi che l'Ufficio dovrà acquisire e far valere in contraddittorio con il contribuente. Ciò va tanto più sottolineato in considerazione del fatto che, come si è prima visto, a fronte di un maggior gettito stimato ex ante per 1.600 milioni, l'effetto diretto di adeguamento operato direttamente dai contribuenti alle soglie di congruità degli studi a consuntivo risulta ridimensionato di oltre un terzo – ad un solo miliardo.

Preoccupanti passi indietro vanno paventati anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, per gli effetti di incertezza e di conflittualità che si potrebbero manifestare con l'applicazione del nuovo regolamento del MEF<sup>14</sup>, che, nel mutare in Dipartimento delle finanze la denominazione del Dipartimento delle politiche fiscali, gli attribuisce poteri sia di coordinamento del Comitato guida - concepito come un vero e proprio canale di governo della macchina fiscale - sia di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. In altri termini, è concreto il rischio che il Dipartimento

<sup>13</sup> Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2007.

<sup>14</sup> D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

finisca con l'interferire nella gestione delle Agenzie fiscali, che potrebbero così perdere la compiuta autonomia operativa e la conseguente piena responsabilità per i risultati conseguiti, con un ritorno, più o meno surrettizio, a vecchie logiche organizzative di tipo gerarchico - burocratico che prima la legge 358/1991 di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria e poi il decreto legislativo 300/1999 erano faticosamente riusciti a superare.

Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte dell'Agenzia delle entrate di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare anche gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dall'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

### *2.4. La gestione delle entrate nel 2007*

#### 2.4.1. Evoluzione delle principali componenti delle entrate finali

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate finali 2007 è rappresentato dalla continuazione della crescita nominale degli accertamenti (+4,09 per cento e +19.628 milioni, da 480.043 a 499.671 milioni), in netto calo rispetto a quella dell'esercizio precedente (+11,11 per cento e +48.010 milioni), ma ben più elevata di quella modestissima dell'esercizio 2005 (+1,23 per cento). La contenuta dinamica delle entrate finali si spiega con quella delle entrate tributarie (+3,45 per cento), anch'essa fortemente ridimensionata rispetto a quella ben più rilevante dell'esercizio precedente (+13,63 per cento), e con la quasi stagnazione delle entrate extra tributarie (+1,28 per cento a fronte del +10,55 per cento dell'esercizio 2006). Un contributo molto positivo (+218,6 per cento e +4.200 milioni) è per converso venuto dalle entrate di Titolo III (grazie all'entrata straordinaria di circa 3,6 miliardi dovuta alla riduzione del capitale della SACE), che nell'esercizio precedente avevano, invece, fatto registrare un calo del 80,93 per cento, corrispondente, in valori assoluti, a -8.154 milioni.

Minore la differenza fra i due esercizi per ciò che riguarda la crescita delle riscossioni di competenza: +5,01 per cento nel 2007 (+21.465 milioni in valore assoluto) rispetto a +7,05 per cento del 2006. Il dato positivo è che il riscosso sia cresciuto più dell'accertato, diversamente dall'esercizio 2006, quando, invece, le stesse riscossioni erano, sì, aumentate in misura notevole, ma sensibilmente al di sotto dell'accertato. Con la conseguenza di una quota di accertamenti riscossi che nel 2007 risulta superiore a quella del 2006 (90,06 per cento rispetto a 89,27 per cento), ma comunque al di sotto della media degli anni precedenti (92,66 per cento nel

2005, 93,48 nel 2004 e ben 94,68 per cento nel 2004), tenendo tuttavia conto che si tratta di esercizi influenzati dai versamenti per il condono. Praticamente invariato il livello del riscosso residui al lordo del da versare degli esercizi precedenti (passato da 17.967 a 18.068), mentre va registrato un dato negativo – sia pure contenuto nei limiti di 126 milioni – per la riscossione dei residui al netto del da versare totale dell'esercizio precedente. E ciò, dopo la notevole riduzione del 2006 (-89,07 per cento, da 3.980 a 425 milioni).

Da notare, altresì, l'analogo aumento (tuttavia ad un livello inferiore a quello delle riscossioni) dei versamenti di competenza (+4,88 per cento, a fronte di +6,70 per cento per cento dell'esercizio precedente), l'aumento dei versamenti residui (+14,32 per cento, dopo la diminuzione del 10,89 per cento dell'esercizio 2006) e la conseguentemente più sostenuta crescita dei versamenti totali (+5,16 per cento e +22.106 milioni, da 428.289 a 450.395 milioni).

Il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate tributarie e, in misura molto più contenuta, alle entrate di Titolo III, che ha più che compensato l'ulteriore riduzione della quota di accertamenti riscossi per le entrate extra tributarie (51,26 per cento, a fronte di 55,25 per cento del 2006, a sua volta inferiore a 63,43 per cento del 2005 ed a 69,18 per cento del 2004): a fronte di un aumento sia pure minimo dell'accertato (+1,28 per cento), infatti, per le entrate extra tributarie si registra una sensibile variazione negativa sia del riscosso di competenza (-6,05 per cento), sia dei versamenti di competenza (-6,14 per cento).

Per quanto riguarda le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, dopo il forte incremento dei due precedenti esercizi (+42,11 per cento nel 2005 e +71,60 per cento nel 2006) nel 2007 hanno fatto registrare un calo: -8,23 per cento, da 47.832 a 43.895 milioni. Anche se in misura percentuale largamente al di sotto di quella dei due esercizi precedenti, sono, invece, continuati ad aumentare sia le riscossioni che i versamenti di competenza, rispettivamente 5,39 per cento (rispetto a +49,40 del 2006 e +50,56 per cento del 2007) e 5,05 per cento (rispetto a +49,69 e +53,95 per cento), con la conseguenza di un miglioramento della quota di accertamenti riscossi (9,74 per cento rispetto a 8,48 per cento nel 2006). Ciò si spiega proprio in ragione del calo dell'accertato, posto che, essendo i controlli basati sull'analisi del rischio, un aumento rilevante del loro numero comporta necessariamente la contestazione di rilievi progressivamente meno sostenibili. Va altresì considerato che il miglioramento dell'indice di riscossione registrato nel 2005 (9,74 per cento a fronte di 9,19 del 2004) si spiegava, invece, anche con l'esaurirsi dell'effetto di svuotamento dovuto al condono, che, ovviamente, non ha più giocato negli anni successivi.

La quota dei residui riscossi al netto del “da versare” degli esercizi precedenti aumenta dal 2,43 al 3,76 per cento per cento del “da riscuotere” iniziale riaccertato, un risultato, questo, che risulta il più elevato dell’ultimo quinquennio (il massimo precedente era stato registrato nell’esercizio 2006) e che solo in parte si spiega con la contabilizzazione di un elevato importo di insussistenze (31.959 milioni), posto che nel 2006 le stesse insussistenze erano state di importo anche maggiore (-57.566 milioni, rispetto a riaccertamenti per +4.132 milioni nell’esercizio finanziario 2005).

Per quanto riguarda i residui, ne va evidenziato il miglioramento del tasso di riscossione sia al lordo che al netto del “da versare” degli esercizi precedenti (rispettivamente +52,41 e +97,20 per cento, a fronte di +13,06 e +29,84 per cento del 2006), ma con un significativo aumento del “da riscuotere residui” (da 38.827 nel 2006 a 48.738 milioni), dopo la riduzione che si era registrata nel precedente esercizio rispetto al 2005 (72.200 milioni) ed una riduzione del “da riscuotere competenza” (da 43.775 a 39.619 milioni). Analogo l’andamento del da versare, che fa registrare una riduzione nel totale (da 721 a 647 milioni) e nella componente residui (da 476 a 375 milioni), ma un aumento, invece, sia pure minimo, nella componente di competenza (da 246 a 272 milioni).

### 2.4.2. Analisi della crescita del gettito

Le variazioni delle entrate rispetto al 2006, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto limitato di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, a spingere le entrate sono stati otto capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di oltre un miliardo di euro, per complessivi 37.653 milioni<sup>15</sup>: vi troviamo anzitutto +11.173 milioni dalla crescita dell'IRES (cap. 1024), +8.345 milioni da parte dell'IRE (cap. 1023), +6.439 di versamenti derivanti dall'IVA (cap. 1203), +3.462 milioni dai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato (cap. 4055), +3.407 milioni dal nuovo capitolo 3331 riguardante il versamento del fondo del TFR inoptato<sup>16</sup>, +2.217 milioni dall'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026), +1.515 milioni dal nuovo capitolo cap. 4574 relativo al versamento da parte di FINTECNA delle risorse finanziarie precedentemente assegnate al finanziamento della realizzazione del Ponte sullo stretto di Messina<sup>17</sup> e +1.095 milioni dai proventi derivanti dalle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (cap. 1810).

Come si vede, dei 37.653 milioni introitati sui suddetti otto capitoli, ben 25.957 milioni (corrispondenti al 68,94 per cento del totale), provengono dalle maggiori imposte IRES, IRE e IVA.; se si escludono i proventi straordinari relativi ai capitoli 4055 e 3331, per complessivi 6.868 milioni, le maggiori entrate derivanti dalle altre imposte prima indicate ammontano complessivamente a 4.827 milioni.

Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 500 e più di 100 milioni, per complessivi 2.327 milioni. Tra questi, i principali riguardano per 446 milioni le somme prelevate dai conti correnti di tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il MEF (cap. 3499), per 388 milioni i proventi delle attività di gioco (cap. 1804) e per 303 milioni somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria (cap. 3342). Nel complesso, quindi, i 18 capitoli con variazione positiva superiore a 100 milioni hanno contribuito ad aumentare le entrate finali per 39.980 milioni.

<sup>15</sup> Altri dieci capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 500 e più di 100 milioni, per complessivi 2.327 milioni.

<sup>16</sup> Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (UPB 6.2.2).

<sup>17</sup> Versamento delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna s.p.a. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente (UPB 6.3.1).

Ci sono, poi, quattro capitoli con variazione in diminuzione superiore anch'essa ad un miliardo che hanno complessivamente comportato un impatto negativo di 11.826 milioni<sup>18</sup> in termini di variazione del riscosso totale: -4.699 milioni come conseguenza dell'abrogazione dell'obbligo – disposta dall'art. 36, comma 1, del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222 (*provvedimento collegato*) - del versamento da parte dei concessionari della riscossione della quota d'acconto prima dovuta ai sensi dell'articolo 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 maggio 1997, n. 140 (cap. 1246); -3.594 milioni dalle entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta (cap. 1033); -2.306 milioni dal versamento della quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380); ed infine -1.227 milioni dalle somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto “disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria”, nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito (cap. 3240).

Altri 21 capitoli hanno fatto registrare una variazione negativa inferiore al miliardo, ma superiore a 100 milioni, per un importo complessivo di -7.463 milioni.

Il peso maggiore l'hanno le entrate extra tributarie e di Titolo III (4.275 milioni), di cui:

- -755 milioni e - 497 milioni si riferiscono al versamento della quota capitale (i primi) e alla quota interessi (i secondi) delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (capp. 4532 e 3249);
- -655 milioni riguardano somme dovute da enti ed istituti di credito (cap. 2961):
- -616 milioni concernono il versamento (dovuto dal 2006) delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto, 2006, n. 248 (cap. 3370);

---

<sup>18</sup> Altri ventuno capitoli fanno registrare variazioni in diminuzione per meno di 800 e più di 100 milioni, per complessivi -7.462 milioni.

- -534 milioni riguardano i minori dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie (cap. 2970);
- -506 milioni pertengono alle entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio (cap. 3518);
- -651 si riferiscono complessivamente ad altri cinque capitoli<sup>19</sup>.
- Le principali minori entrate tributarie si riferiscono per:
- -530 milioni all'imposta di bollo (cap. 1205);
- -446, -378, -356 e 219 milioni (per complessivi -1.399 milioni) alle quattro imposte sostitutive rispettivamente dell'IRE, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni d'impresa (cap. 1182), delle imposte sui redditi per la determinazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), previste dall'art. 3, commi 160, 161 162 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (cap. 1034) e delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto delle aree fabbricabili (cap. 1063);
- -353 milioni alle entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito (cap. 1200);
- -321 milioni al provento del lotto (cap. 1801);
- -585 milioni complessivamente ad altri tre capitoli<sup>20</sup>.

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 43 capitoli il cui gettito è aumentato (18 capitoli) o è diminuito (25 capitoli) di oltre 100 milioni spiegano un saldo di maggiori entrate di 20.621 milioni, pari al 95,62 per cento dell'aumento di riscosso totale registrato per il complesso delle entrate finali (21.565 milioni), percentuale, questa, che è di poco inferiore all'incidenza che gli stessi capitoli hanno sul totale del riscosso, sia per il 2006 che per il 2007 (rispettivamente 88,75 per cento e 89,08 per cento).

<sup>19</sup> Capp. 2592 – Somme da introitare ai fini della rassegnazione, i tutto o in parte, al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, 4057 – Proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici, 3670 – Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale, 2368 – Entrate eventuali e diverse del MEF già di pertinenza del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica e 2065 – Tasse e diritti marittimi.

<sup>20</sup> Capp. 1233 – INVIM, 1027 - Ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche e 1409 – Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi.

### 2.4.3. Le entrate *una tantum*

Limitandosi a considerare i capitoli con riscosso totale di importo superiore a 100 milioni, le entrate *una tantum* ammontano a 12.519 (pari al 59,18 per cento del maggior gettito 2007), con una diminuzione di circa 5,9 miliardi (5.856 milioni) e del 31,87 per cento rispetto al 2006, anno in cui le entrate *una tantum* erano state calcolate in 18.375 milioni (pari al 72,93 per cento del maggior gettito). Il maggior gettito strutturale erariale del 2007 può, quindi, essere stimato intorno ai 9 miliardi, rispetto ai circa 7 miliardi del 2006<sup>21</sup>. Ciò, naturalmente, non vuol dire che si tratta di un importo di risorse aggiuntive utilizzabili per finanziare nuova spesa (fosse anche spesa fiscale). Un'analoga analisi della spesa, infatti, quasi certamente rivelerebbe che si è anche avuta una parallela, se non maggiore, lievitazione della spesa permanente.

Tra le nuove entrate *una tantum* e quelle che sono aumentate rispetto al 2006 troviamo:

- i versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (cap. 4055), per 3.500 milioni (+3.462 milioni);
- i versamenti (dal 2007) corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (cap. 3331), per 3.407 milioni (+3.407 milioni);
- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (cap. 1026), per 11.397 milioni (+2.217 milioni);
- il versamento (dal 2007) delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna s.p.a. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente (cap. 4574), per 1.515 milioni (+1.515 milioni);
- le somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 3499), per 641 milioni (+446 milioni).

---

<sup>21</sup> Sottraendo l'importo delle *una tantum* (12.519 milioni) dal saldo positivo fra maggiori e minori entrate (21.565 milioni), infatti, si ottiene una differenza di 9.046 milioni.

Tra le entrate *una tantum* che nel 2007 hanno fatto registrare una variazione negativa di gettito troviamo:

- i proventi derivanti dalla privatizzazione dei beni immobili degli enti previdenziali pubblici (cap. 4057), per un importo di 6 mila euro (-128 milioni);
- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto dei terreni edificabili (cap. 1063), per un importo di 219 milioni (-232 milioni);
- l'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi per la rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati (cap. 1062), per un importo di 438 milioni (-378 milioni);
- l'imposta sostitutiva dell'IRE, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni delle imprese (cap. 1182), per un importo di 35 milioni (-446 milioni);
- il versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (cap. 3249), per un importo di 436 milioni (-497 milioni);
- le entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio (cap. 3518), per un importo di 444 milioni (-506 milioni);
- il versamento (dal 2006) delle somme accantonate ai sensi dell'art. 25, comma 1, del D.L. 4.7.2006, n. 223 convertito, con modificazioni, nella Legge 4.8.2006, n. 248 (cap. 3370), per un importo di zero (-616 milioni);
- somme dovute da enti ed istituti di credito (cap. 2961), per un importo di 236 milioni (-655 milioni);
- il versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (cap. 4532), per un importo di 656 milioni (-755 milioni);
- il versamento (dal 2006) della quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali comunque costituite presso le sezioni di tesoreria e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, non movimentati da oltre un anno (cap. 3380), per un importo di 1,4 milioni (-2.306 milioni);

- le entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali iscritti in bilancio e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta (cap. 1033), per un importo di 359 milioni (-3.594 milioni);

- i versamenti da parte dei concessionari della riscossione della quota d'acconto dovuta ai sensi dell'articolo 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 (cap. 1246), per un importo di 217 milioni<sup>22</sup> (-4.699);

- le somme dovute a titolo di oblazione per la concessione o autorizzazione in sanatoria delle opere edilizie abusive (cap. 3307), per un importo di 142 milioni (-26 milioni).

Un contributo, sia pure lieve, al miglioramento strutturale della composizione delle entrate finali nel 2007 viene dalla diminuita incidenza delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande variabilità, che passano da 20.635 a 19.862 milioni (-773 milioni e -3,75 per cento, a fronte, però, di una diminuzione di 3.531 milioni e del 16,45 per cento nell'esercizio 2006). In questa tipologia di entrate sono stati ricompresi i capitoli relativi ai giochi<sup>23</sup>, alle entrate eventuali e diverse<sup>24</sup>, a somme varie versate dalla Banca d'Italia<sup>25</sup>, ed ai dividendi delle imprese a partecipazione dello Stato<sup>26</sup>.

Per ciò che attiene all'evoluzione della componente strutturale del gettito per titolo, essa appare positiva soprattutto per le entrate tributarie: in questo caso, con un incremento di gettito di 18.531 milioni<sup>27</sup>, l'incidenza delle una tantum è di appena 1.535 milioni<sup>28</sup>, pari all'8,28 per cento del maggior gettito 2007 (rispetto, come si è visto, al 57,40 per cento dell'insieme delle entrate finali) e la quota di maggior gettito strutturale ammonta a circa 17 miliardi (rispetto a 9,2 miliardi per le entrate finali). Nel 2006, con maggiori entrate per 34.179 milioni, le entrate *una tantum* erano state calcolate in 11.237 milioni, con un incidenza sull'extra gettito del 32,88 per cento. La quota strutturale del maggior gettito era a sua volta calcolabile in 25.942 miliardi. Va peraltro evidenziato come, diversamente da quanto si verifica per il complesso delle entrate finali, per le entrate tributarie l'incidenza delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande

---

<sup>22</sup> L'anticipo dovuto dai concessionari della riscossione, come più volte ricordato, è stato abrogato dall'ultimo decreto mille proroghe. E si spiega, per la quasi totalità, con la regolazione contabile di residui di versamento per 212 milioni. 5 milioni sono riscossioni di competenza, peraltro interamente versate.

<sup>23</sup> Capp. 1810, 1821, 1820, 1801, 1804.

<sup>24</sup> Capp. 1200, 3570, 3670, 2368, 3590.

<sup>25</sup> Cap. 3240.

<sup>26</sup> Cap. 2970.

<sup>27</sup> Il saldo in termini di maggior gettito fra i capitoli che hanno fatto registrare un aumento superiore a 100 milioni e quelli che hanno fatto registrare un calo superiore a 100 milioni è invece di 19.966 milioni.

<sup>28</sup> Sono stati considerati i capitoli 1033, 1062, 1063, 1182, 1200 e 1246.

variabilità<sup>29</sup> risulta in crescita: 12.903 milioni, con un incremento di 1.068 milioni (+9,02 per cento), rispetto all'analogo importo calcolato per il 2006 (11.835 milioni).

Relativamente alle entrate extra tributarie, l'importo delle *una tantum* è rimasto sostanzialmente invariato in valore assoluto (essendo passato da 5.561 a 5.307 milioni<sup>30</sup>), in presenza, tuttavia, di un'ulteriore riduzione del gettito (-813 milioni), dopo quella già registrata per l'esercizio finanziario 2006 (-1.175 milioni). In direzione di una maggiore strutturalità delle entrate del Titolo va anche l'evoluzione del gettito delle entrate aleatorie o comunque soggette a grande variabilità, passate, rispetto all'esercizio finanziario precedente, da 8.800 a 6.959 milioni<sup>31</sup> (-1.841 milioni e -20,90 per cento).

Infine, con riguardo alle entrate di Titolo III, che vanno considerate tutte non ripetibili ("non ricorrenti", secondo la terminologia adottata per il nuovo bilancio dell'entrata), va rilevato un notevole incremento: da 1.577 a 5.677 milioni (+4.100 milioni), limitandosi ai capitoli considerati nell'esame condotto dalla Corte<sup>32</sup>, da 1.907 a 6.115 milioni (+4.208), considerando il totale delle entrate del Titolo.

Un'ultima considerazione da farsi attiene alle differenze che emergono tra questa ricognizione delle entrate *una tantum* effettuata dalla Corte ed i risultati dell'applicazione al rendiconto 2007 dei nuovi criteri di classificazione del bilancio dell'entrata che distingue fra entrate ricorrenti e non ricorrenti, con le seconde sostanzialmente coincidenti con le entrate *una tantum*.

A parte l'ovvia coincidenza, di cui si è già detto, per le entrate di Titolo III, notevole risulta, invece, lo scostamento con riguardo alle entrate extra tributarie: quelle derivanti dalla classificazione in "non ricorrenti" ammontano ad appena 392 milioni, mentre, secondo l'esame analitico condotto dalla Corte, le entrate *una tantum* del Titolo non sono inferiori a 5,3 miliardi. Congruenti appaiono, invece, i dati per le entrate tributarie: a fronte di entrate non ricorrenti per 1.882 milioni, i calcoli della Corte, riferiti alle principali voci di bilancio, indicano un importo di 1.535 milioni.

Le discordanze emerse rafforzano l'esigenza dell'attenta riconsiderazione della nuova classificazione del bilancio raccomandata dalla Corte a conclusione dell'indagine appositamente

<sup>29</sup> Capp. 1810, 1821, 1820, 1801, 1804, 1200.

<sup>30</sup> I capitoli considerati sono: 2961, 3249, 3307, 3331, 3370, 3380, 3499 e 3518.

<sup>31</sup> I capitoli considerati sono: 2368, 2970, 3240, 3590 e 3670.

<sup>32</sup> Sono stati considerati i capitoli 4055, 4057, 4532 e 4574.

svolta sul tema ed appena approvata dalla competente Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato<sup>33</sup>.

#### 2.4.4. L'indicatore oneri/risultati

Per formulare valutazioni sull'efficienza della gestione del sistema impositivo basate su evidenze di tipo direttamente quantitativo che tengano conto della spesa sostenuta, è stato elaborato anche per il 2007, pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, un indicatore oneri/risultati, rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso la relativa spesa di funzionamento.

Sul fronte degli oneri, in termini di impegni effettivi di competenza, viene presa in considerazione la spesa dell'ex Dipartimento politiche fiscali (ora Dipartimento delle finanze) relativa al solo funzionamento dello stesso ed ai trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e le poste correttive<sup>34</sup>). Per i risultati vengono considerati gli accertamenti ed il riscosso di competenza con riferimento al complesso delle entrate tributarie e con l'aggiunta della componente tributaria del Titolo II, rappresentata dai capitoli relativi alle sanzioni ed ai relativi interessi riguardanti le imposte dirette e indirette<sup>35</sup>.

Rapporto oneri/risultati								
EGE	Impegni effettivi di competenza (milioni)		Entrate tributarie e capitolo sanzioni e interessi (milioni)		Rapporto (%)			
	Dipartim politiche fiscali	Dipartim politiche fiscali e Guardia di finanza	Accertato	Riscosso competenza	Dipartim politiche fiscali		Dipartim politiche fiscali e Guardia di finanza	
					Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso	Impegni/ Accertato	Impegni/ Riscosso
2003	5.631,6	8.567,0	375.692,34	352.484,17	1,50	1,60	2,28	2,43
2004	5.488,1	8.679,6	388.333,24	368.845,86	1,41	1,49	2,24	2,35
2005	6.174,2	9.537,3	390.125,18	362.930,67	1,58	1,70	2,44	2,63
2006	5.538,3	9.048,6	446.647,32	400.600,75	1,24	1,38	2,03	2,26
2007	<b>5.573,6</b>	<b>9.228,2</b>	<b>461.840,75</b>	<b>419.585,17</b>	<b>1,21</b>	<b>1,33</b>	<b>2,00</b>	<b>2,20</b>

Fonte: elaborazioni Cdc su dati S.i. R.G.S. – Cdc

Con riguardo al peso della sola amministrazione civile, per l'esercizio 2007 il rapporto degli impegni effettivi sugli accertamenti è pari all'1,21 per cento e sulle riscossioni di

<sup>33</sup> "Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008: analisi e osservazioni", approvata dall'Adunanza della Sezione centrale di controllo delle amministrazioni dello Stato – Collegio I, il 13 giugno 2008.

<sup>34</sup> E con esclusione, altresì, delle poste: canoni radiotelevisivi, gestione residui ex Dipartimenti ed altre spese.

<sup>35</sup> Capitoli 3210, 3312 e 3313 che fino al 1999 erano imputati al Titolo I, ma che, a seguito delle prescrizioni del SEC 95, dal 2000 sono stati trasferiti sul Titolo II.

competenza all'1,33 per cento, a fronte dell'1,24 per cento e dell'1,38 per il 2006, dell'1,58 e dell'1,70 per il 2005 e dell'1,41 e dell'1,49 per il 2004. Rispetto al precedente esercizio finanziario, si registra, pertanto, un leggero miglioramento del rapporto in termini di accertato, con una riduzione del 2,67 per cento (comunque molto più modesta di quella ben più significativa registrata tra il 2005 ed il 2006, pari al 21,6 per cento), mentre per il riscosso di competenza il progresso risulta maggiore, essendo pari al 3,92 per cento (ma comunque molto più contenuto del 18,7 per cento rilevato tra il 2005 ed il 2006).

Tale evoluzione è dovuta al fatto che gli impegni tra il 2006 ed il 2007 sono cresciuti solo dello 0,64 per cento (sul complesso è scesa la quota destinata al funzionamento del Dipartimento delle politiche fiscali – dal 25,6 al 23,4 per cento – a vantaggio delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, che registrano un incremento dal 74,4 per cento al 76,6), mentre gli accertamenti sono cresciuti del 3,4 per cento e le riscossioni del 4,74 per cento. Invece nel precedente esercizio finanziario il rapporto era migliorato in misura maggiore, in quanto a fronte di una contrazione degli impegni effettivi del 10,3 per cento, gli accertamenti erano cresciuti di ben 14,49 per cento e le riscossioni del 10,38 per cento.

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza<sup>36</sup> che, tuttavia, in parte non irrilevante si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata), senza che dalle risultanze per UPB/capitoli sia possibile distintamente enucleare le spese riconducibili alla sola attività tributaria. Considerando, comunque, anche gli impegni effettivi di competenza del Corpo, lievitati del 4,1 per cento circa rispetto all'esercizio precedente, nel 2007 l'incidenza della spesa risulta rispettivamente pari al 2,00 per cento sull'accertato ed al 2,20 sul riscosso di competenza, a fronte dei corrispondenti valori per l'esercizio 2006 pari al 2,03 per cento sull'accertato ed al 2,26 per cento sul riscosso. Anche considerando il complessivo aggregato amministrazione civile-Guardia di finanza, quindi, va registrato un miglioramento, sia pure lieve, del rapporto oneri/risultati, con riguardo sia all'accertato (-1,37 per cento), sia, ed ancor più, al riscosso (-2,63 per cento).

Con la riforma della classificazione del bilancio della spesa a partire dal 2008, per missioni e programmi, per la Guardia di finanza è stata introdotta la separazione apprezzabile tra la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali da una parte ed il concorso alla sicurezza pubblica dall'altra. Ribaltando sul rendiconto 2007 la classificazione

<sup>36</sup> In milioni di euro: 3.654,6 nel 2007, 3.510,3 nel 2006, 3.363,1 nel 2005 e 3.191,5 nel 2004.

del bilancio preventivo 2008. si possono disaggregare gli impegni effettivi del Cdr, individuando quelli relativi alla prima delle due missioni, che risulta pari a 2.306 milioni. Sommando tale importo agli impegni effettivi del Dpf si perviene a valori più modesti dei rapporti: 1,71 per cento per impegni/accertato e 1,88 per cento per impegni/riscosso. Ovviamente in questo caso non sono possibili confronti con gli esercizi precedenti.

I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo con cui sono state determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma la loro significatività in termini di variazioni non può essere tuttavia messa in dubbio, trattandosi di comparazioni meramente intertemporali, per le quali sono state utilizzati dati del tutto omogenei.

## 2.5. Entrate finali<sup>37</sup>

### 2.5.1. Andamenti generali

Dopo il deciso balzo in avanti fatto registrare nel 2006 (+11,11 per cento, con una variazione in termini assoluti di +48.010 milioni), nell'esercizio finanziario 2007 il tasso di crescita degli accertamenti delle entrate finali si è contenuto nei limiti del 4,09 per cento (+19.628 milioni, 480.043 a 499.671 milioni. Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, le entrate finali salgono, rispetto al 2006, da 459.719 a milioni 478.559 (+4,10 per cento) e quelle correnti da 457.798 a 472.438 milioni (+3,2 per cento)<sup>38</sup>.

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 450.395 milioni, segnando una crescita di 22.106 milioni e di +5,16 per cento (+24.544 milioni e +6,08 per cento nell'esercizio precedente). Le entrate correnti, rispetto all'aumento dell'+8,3 per cento del 2006, nel 2007 aumentano del 4,22 per cento (da 426.383 a 444.285 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, il versato passa da 406.701 a 423.852 milioni, con un incremento del 4,22 per cento (+9,55 per cento nel 2006).

<sup>37</sup> Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

<sup>38</sup> Ai fini del confronto con l'esercizio 2006, va tenuto conto che a fine 2007 l'art. 36 del DL 248/2007, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 ha abrogato l'obbligo dell'anticipo da parte dei concessionari che era stato istituito dall'art. 9 del DL 26 marzo 1997, n. 79, convertito, con modifiche, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140.

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza è fortemente influenzata dalla crescita, leggermente più contenuta (3,45 per cento), delle entrate tributarie, ma anche dalla forte crescita delle entrate di Titolo III (+218,60 per cento), a fronte della sostanziale invarianza delle entrate extra tributarie (+1,28 per cento).

Va peraltro considerato che sull'accertato degli anni precedenti – dopo l'eccezione dei riaccertamenti per 6.103 milioni interessanti il conto dei residui del Rendiconto 2005 - si riflettono, con effetti riduttivi, insussistenze di importo rilevante, significativamente al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (39.846 a fronte di 29.514 milioni). Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno contribuito in misura preponderante le entrate tributarie (26.928 milioni), ma un apporto consistente l'hanno dato anche quelle extra tributarie (12.919 milioni), in ragione della presenza, fra queste ultime, di una serie di capitoli relativi alle sanzioni ed agli interessi pertinenti alle maggiori imposte accertate ed imputate, invece, al Titolo I. Il Titolo III fa invece registrare riaccertamenti di importo, comunque, del tutto irrilevanti (1 milione).

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziato, dopo il ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005 e lo scostamenti molto significativo tra accertamenti e previsioni nel 2006, il ritorno nel 2007 a scarti dell'ordine di quelli sperimentati negli anni precedenti: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali, che nel 2006 era stato del 14,66 per cento (superiore alla media del 9,50 per cento del decennio 1997-2006) nel 2007 è sceso all'8,80 per cento. Dopo il quasi annullamento dell'esercizio 2005 (+1,12 per cento), ed il livello massimo nell'ultimo decennio raggiunto nel 2006 (+10,56 per cento), anche lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni definitive è nuovamente diminuito nell'esercizio 2007, attestandosi sul 4,08 per cento.

Alla base dei contenuti scostamenti accertato/previsioni delle entrate finali troviamo gli scarti ancora più ridotti delle entrate tributarie (2,91 per cento e 0,83 per cento rispettivamente per le previsioni iniziali e quelle definitive), che largamente compensano quelli sempre molto ampi delle entrate extra tributarie che per gli stessi rapporti fanno registrare valori rispettivamente del 93,68 e 48,67 per cento (69,72 per cento e 69,90 per cento nell'esercizio 2006). Notevole lo scostamento tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (+186,14 per cento), ma ridotto e di segno opposto (-3,87 per cento) lo scarto dell'accertato rispetto alle previsioni definitive.

Ribadendo quanto osservato nelle relazioni degli scorsi anni, si può ritenere che per le entrate extra tributarie continui a risultare rilevante l'impatto di una situazione ben evidenziata dalle indagini di controllo svolte in proposito negli scorsi anni dalla Corte e che è riconducibile ai numerosi capitoli iscritti per memoria, la cui presenza, così come la sottovalutazione delle potenzialità di gettito riferibili ad altri capitoli, è da riconnettere (a parte, naturalmente, il caso delle entrate riassegnabili), meno all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata, e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da parte del Centro di Responsabilità interessato. Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per governare la discesa del rapporto debito/Pil tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Il fatto che nel 2007 siano risultati scostamenti notevoli rispetto alle previsioni iniziali può essere evidentemente spiegato con la circostanza che si è verificato un provento di carattere straordinario (riassegnato al fondo d'ammortamento dei titoli del debito pubblico).

Diversamente dall'esercizio precedente, che, per le entrate finali, ha visto le riscossioni di competenza aumentare meno degli accertamenti (+28.214 milioni e + 7,05 per cento, a fronte di +48.010 milioni e +11,11 per cento), nel 2007 il riscosso di competenza è aumentato più dell'accertato (+21.465 milioni e +5,1 per cento, a fronte di +19.628 milioni e +4,09 per cento per gli accertamenti), con un sensibile miglioramento della quota di accertamenti riscossi (da 89,27 per cento a 90,06 per cento), che è pur sempre al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (92,03 per cento). Se l'indice di riscossione fosse rimasto lo stesso del 2006, nel 2007 avremmo avuto un riscosso di competenza minore circa 4 miliardi (3-947 milioni) a quello effettivamente contabilizzato.

Solo marginalmente incrementate (da 17.967 a 18.068 milioni) le riscossioni residui al lordo del da versare, dopo la sensibile riduzione registrata nell'esercizio 2006 (di oltre 3 miliardi, da 20.986 a 17.967 milioni). E' continuato peraltro il calo delle riscossioni nette che, dopo essere scese da 3.890 nel 2005 a 425 milioni nel 2006, nel 2007 risultano addirittura negative per 126 milioni, con relativo indice di riscossione anch'esso per la prima volta negativo (-0,17 per cento del "da riscuotere iniziale riaccertato", rispetto allo +0,65 per cento del 2006), dopo il 2002 quando si era collocato al -5,28 per cento.

Come già prima evidenziato, il miglior andamento a livello di entrate finali delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto alle entrate tributarie e, in misura molto più contenuta, alle entrate di Titolo III, che ha più che compensato l'ulteriore riduzione della quota di accertamenti riscossi per le entrate extra tributarie (51,26 per cento, a

fronte di 55,25 per cento del 2006, a sua volta inferiore a 63,43 per cento del 2005 ed a 69,18 per cento del 2004): a fronte di un aumento sia pure minimo dell'accertato (+1,28 per cento), infatti, per le entrate extra tributarie si registra una sensibile variazione negativa sia del riscosso di competenza (-6,05 per cento), sia dei versamenti di competenza (-6,14 per cento).

Si è già visto come nell'aggregato delle entrate finali, la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi, al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente (-0,17 per cento), risulti nel 2007 addirittura negativa, dopo che nell'esercizio finanziario precedente era già scesa allo 0,65, rispetto a 3,67 per cento del 2005.

A livello di aggregato di entrate finali nel 2007 riemerge, quindi, ancorché in dimensioni limitate (-126 milioni), il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, nell'ultimo decennio già registrato sia nel 2002 che nel 2000. Di dimensioni maggiori l'importo negativo delle riscossioni nette delle entrate tributarie (-1.203 milioni) e maggiore anche l'incidenza negativa della relativa quota dei residui netti riscossi (-4,21 per cento). Il fenomeno delle riscossioni nette negative si propone in termini ben più rilevanti a livello di UPB e di capitoli, sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma l'appendice al presente capitolo. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato in passato oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito nelle precedenti relazioni<sup>39</sup>.

Negli scorsi anni ci si è anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dà la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Confermando l'interruzione, registrata nel 2006, del *trend* in discesa che era iniziato con il 2001, nell'esercizio finanziario 2007 la sopravvalutazione delle somme totali rimosse (18.194 milioni) è, infatti, superiore, sia

<sup>39</sup> "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato". Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato.

pure di poco, a quella del precedente esercizio finanziario (17.542 milioni), pur restando comunque al di sotto di quella degli esercizi finanziari 2000-2004 (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, 24.480 per il 2001 e 30.069 per il 2000).

Nella relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui<sup>40</sup>. La R.G.S. sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo, però, di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per sé significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Ciò risulta in ogni caso incontrovertibile per gli ultimi otto esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare, per una differenza che va da un massimo di 17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di 2.799 milioni nell'esercizio finanziario 2005 (-3.631 milioni nel 2007). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 3,6 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2006 non si sono trasformati in versamenti nel 2007.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e "da versare residui" dei precedenti esercizi è negli ultimi anni dipeso dal progressivo calo dell'importo del "da versare" contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al "totale da versare". Il "da versare residui" era progressivamente calato da

<sup>40</sup> Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

12.125 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel 2003 ed al minimo di 4.461 nel 2004. A conclusione dell'esercizio finanziario 2005, tuttavia, il trend di discesa si era interrotto e l'importo era salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002; con il 2006 l'importo è di nuovo diminuito (a 5.228 milioni) ed è ulteriormente diminuito nel 2007, a 3.504 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio ed è inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Lo stesso l'andamento si registra anche in termini relativi: la quota del "da versare residui" sul totale da versare del 2007 è del 19,85 per cento, largamente inferiore sia al massimo del 2000 (49,53 per cento), sia alla media degli ultimi dieci anni (35 per cento), sia al livello minimo precedentemente registrato (26,1 per cento nell'esercizio finanziario 2004).

Per quanto riguarda i versamenti, a mo' di riepilogo, si può evidenziare come quelli totali (+6,08 per cento a fronte di -0,93 per cento nel 2005) siano aumentati più dell'accertato (+4,09 per cento) e più del riscosso netto dell'anno (+4,88 per cento rispetto a +6,12 per cento del 2006 e -0,03 per cento nel 2005), come risultato della già analizzata riduzione del "da versare residui". In aumento anche i versamenti di competenza, ma meno del riscosso di competenza (+4,88 per cento rispetto a +5,01 per cento), con l'effetto di un aumento del "da versare" di competenza (+9,13 per cento, da 12.965 milioni nel 2006 a 14.149 nel 2007). In significativo aumento i versamenti residui (+14,32 per cento, dopo due consecutive diminuzioni: -11,20 per cento nell'esercizio 2005 e -10,89 in quello 2006), il che ha, come si è visto, accelerato il trend di riduzione del "da versare residui" (da 5.228 a 3.504 milioni).

### 2.5.2. La gestione dei residui

L'analisi per i residui è stata già in larga parte incidentalmente anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, si può evidenziare come, rispetto al precedente esercizio finanziario, quando erano aumentati i residui di competenza ("da versare" e "da riscuotere") ed erano diminuiti sia il "da versare" residui che il "da riscuotere residui", nel 2007 sono aumentati il "da riscuotere residui" e il "da versare competenza", mentre sono diminuiti il "da riscuotere competenza" e il "da versare residui".

Nel 2006 il saldo del difforme andamento dei resti di competenza e di quello dei resti del conto residui portava ad una sensibile riduzione dei residui totali, dell'11,11 per cento, da 151.248 a 134.449. Anche se il "da riscuotere" di competenza era aumentato del 62,38 per cento e il "da versare di competenza" del 19,46 per cento, la riduzione del "da versare residui" (-21,84

per cento) e, soprattutto, del “da riscuotere residui” (-36,53 per cento, da 101.973 a 64.727 milioni) era stata tale da largamente compensare l’incremento delle prime due componenti, significativamente ridimensionando l’entità dei residui attivi totali. Nel 2007, invece, la riduzione del “da riscuotere competenza” (-1.838 milioni e -3,57 per cento) e dal “da versare residui” (-1.724 milioni e -32,98 per cento) non è bastata per compensare l’aumento del “da versare competenza” (+1.184 milioni e +9,13 per cento) e soprattutto del “da riscuotere residui” (+11.808 milioni e +18,24 per cento). Conseguentemente, i residui totali sono aumentati da 134.449 a 143.878 milioni (+9.429 milioni e +7,01 per cento). I residui totali del 2007 restano comunque al di sotto sia della media del quinquennio 2003-2007 (136.996 milioni), sia del livello massimo raggiunto nel 2005 (151.248 milioni).

Continuando nell’analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene alla già evidenziata conferma del ritorno all’ormai tradizionale prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti per il consistente importo di 39.846 milioni, nell’ultimo decennio inferiore solo a quello record di 68.553 milioni del 2006 e (di poco) a quello del 2004 (40.931 milioni). A parte, naturalmente, l’eccezione dei 6.103 milioni di scarto a favore delle “sopravvenienze” attive nell’esercizio 2005. Il secondo indicatore riguarda, da una parte, la prosecuzione e l’accentuazione della tendenza alla riduzione dell’incidenza sul totale sia del “da versare residui” (19,85 per cento, a fronte di 28,74 per cento nel 2006, 38,13 per cento nel 2005 e della media di 35,29 per cento nell’ultimo decennio), e, dall’altra dell’interruzione della tendenza alla riduzione anche del “da riscuotere residui” (60,63 per cento nel 2007, dopo che si era passati dal 76,27 del 2005 al 55,68 per cento nel 2006), pur collocandosi, comunque, il rapporto al di sotto della media dell’ultimo decennio (71,09 per cento).

Rispetto allo scorso esercizio finanziario, quando l’analisi svolta aveva indotto a rilevare un miglioramento della gestione del conto residui, a fronte di un appesantimento del conto di competenza, per il 2007 il giudizio deve essere più articolato: per la gestione di competenza, a fronte di una riduzione, come si è visto, molto contenuta del “da riscuotere” (-3,57 per cento), va registrato un aumento consistente (+9,15 per cento) del “da versare”. Diversamente, per ciò che attiene alla gestione residui, ad una riduzione significativa del “da versare” (-32,98 per cento) si oppone una consistente lievitazione del “da riscuotere” (+18,24 per cento).

Per un giudizio meno sommario sul punto, resta tuttavia da valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi. Gli indicatori utilizzabili a tal fine sono, da un lato, il peso, già considerato ad altri fini, che sul totale rappresentano il “da riscuotere residui” e il “da

versare residui”, e, dall’altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato. Il significato che può essere attribuito alle rispettive variazioni non è tuttavia univoco, in ragione dei fattori che sono alla base delle variazioni medesime.

Il “da riscuotere residui”, come si è visto, è, infatti, aumentato in percentuale del totale “da riscuotere”, dal 55,68 al 60,63 per cento, per effetto della crescita della loro entità assoluta (da 64.727 a 76.535 milioni), solo in piccola parte compensata dall’aumento dell’indice di riscossione degli accertamenti che, come si è visto, ha fatto diminuire la componente rappresentata dal “da riscuotere competenza” (da 51.528 milioni a 49.690). La riduzione del peso sul totale del “da versare residui” (dal 28,74 al 19,85 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio con l’aumento del “da versare” di competenza (di oltre 1,2 miliardi), posto il segno negativo dei residui netti riscossi (-126 milioni).

L’aumento del “da riscuotere residui” è dovuto in misura prevalente alle entrate extra tributarie (da 38.859 a 46.687 milioni), con riferimento alle somme per interessi e sanzioni relativi alle maggiori imposte accertate. Un contributo di un certo peso viene, comunque, anche delle entrate tributarie (circa 4 miliardi, da 25.840 a 29.806 milioni). Come già nel precedente esercizio finanziario, la riduzione del “da versare residui” è invece quasi interamente dovuta alle entrate tributarie (-1.661 milioni su -1.724). Del tutto irrilevante l’impatto dei residui di Titolo III.

### 2.5.3. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Di qui la classificazione dei resti da riscuotere, appunto per grado di esigibilità, alla quale le Amministrazioni sono tenute e che risulta dall’apposito allegato 24 al Rendiconto. A tal proposito va rilevato che il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, infatti, di 16.067 milioni per le somme rimaste da versare (18.925 milioni nel 2006) e di 334.477 per le somme rimaste da riscuotere (309.536 milioni nel 2006). Tali dati di partenza hanno subito rettifiche in aumento (a 21.216 per il “da versare” ed a 334.245 milioni per il “da riscuotere”, per un totale di 3325.460 milioni) a seguito dell’applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi

negativi (+5.148 milioni per il “da versare” e solo +705 milioni per il “da riscuotere”) e di altre rettifiche minori (“S.I.R.G.S. caricamento Allegati 23 e 24”).

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

- aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie e “All. 23”) per +465 milioni e riduzione da versare contabilità classe SG per –4.027 milioni per i resti da versare, che sono così scesi a 17.653 milioni;
- cancellazione, dai resti da riscuotere, dell’importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell’ex Ufficio IVA Napoli;
- aumento IPO2 fondo per erogazione TFR, segni negativi generati caricamento All. 24 e informazioni contabili ritardatarie per 1.746 milioni dei resti da riscuotere;
- riduzioni per 153.623 milioni (136.78 nel 2006, 74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003) richieste dall’Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Con ulteriori decisivi sviluppi rispetto a quanto già evidenziato nelle relazioni degli scorsi anni, dando un apprezzabile e significativo positivo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e presuntivo, l’Agenzia delle entrate ha operato le riduzioni sulla base di apposite analisi che tengono conto della distinzione tra posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali, a posizioni relative a ruoli inesigibili e ad altre posizioni e loro “anzianità” relativamente ai periodi di imposta analizzati (ante e post 1988). L’analisi è stata facilitata dalle possibilità offerte dalla procedura “stato della riscossione”, che, collegando la fase iniziale del controllo e dell’accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell’obbligato e/o dell’eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe consentire, insieme con il monitoraggio dei risultati dell’attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie<sup>41 42</sup>.

---

<sup>41</sup> La procedura è stata introdotta con l’art. 2, comma 1, e l’allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell’art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all’Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni

Il risultato – sicuramente positivo - è che nel 2007 2006 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, solo il 32,95 per cento, per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, in linea con il 32,12 per cento del 2006 e diversamente dal 2005, quando, mostrando peraltro un ottimismo ben superiore a quello del precedente esercizio finanziario, lo stesso rapporto era stato pari al 57,78 per cento (45,9 per cento nel 2004)<sup>43</sup>, a fronte di una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare, nello stesso anno, di appena il 3,67 per cento (-0,17 per cento, come si è visto, nel 2007).

Il dato va peraltro disaggregato fra residui gestiti dall'Agenzia delle entrate e gli altri residui. Per le sole entrate tributarie il rapporto si è attestato al 30,64 per cento (29,44 per cento nel 2006). Operando un abbattimento dell'85 per cento dei ruoli l'Agenzia delle entrate ha, quindi, tenuto conto del bassissimo grado di riscossione netta dei residui, che nel 2007 è notevolmente peggiorato anche rispetto all'esercizio finanziario precedente, passando da - 1,15 per cento a -4,21 per cento (era stato di +6,57 per cento nel 2005, ma del -2,24 per cento nel 2004).

Per quanto riguarda, invece, gli “altri residui”, va osservato che, nonostante l'indice di riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie - ancorché ulteriormente migliorato rispetto al 2006 (2,24 per cento rispetto a 1,81 per cento) – continui ad essere del tutto modesto, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse da quella fiscale hanno continuato anche quest'anno (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di “riscossione certa, quantunque ritardata”, in una percentuale del 100 per cento. La spiegazione di questo comportamento va evidentemente cercata nel basso grado di attenzione prestato ai ripetuti rilievi della Corte.

Viene confermata, per il settimo anno consecutivo, la scelta – anche da parte dell'Agenzia delle entrate - di considerare di riscossione certa, quantunque ritardata, quasi il 100 per cento dei

---

relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. “ruoli *post-riforma*”, cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero – in caso di mancata riscossione – fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

<sup>42</sup> L'analisi è suscettibile di ulteriori agevoli affinamenti, posto che l'Agenzia delle entrate ha già fornito alla Corte i dati sulle riscossioni dei ruoli da 36-bis che presentano la particolarità di essere interessati da elevate percentuali di sgravi, dovuti al fatto che i contribuenti spesso presentano la documentazione giustificativa richiesta dall'Amministrazione solo in sede di autotutela, dopo che, non essendo stato dato riscontro all'iniziale invito di esibizione, viene emesso il ruolo e viene notificata la relativa cartella: la percentuale del carico sgravato ha raggiunto il massimo (79 per cento) per l'affidato nel 2001 (18,2 miliardi su 22,9); ma è stato elevato, anche se ovviamente decrescente, anche per gli anni successivi. (77 per cento nel 2002, 70 per cento nel 2003, 32 per cento nel 2004, 25 per cento nel 2005 e 21 per cento nel 2006).

<sup>43</sup> L'analogia percentuale era stata di 58,59 per cento nel 2003, 51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento nel 2001.

residui da riscuotere di competenza 99 per cento): solo nel 1997 e nel 2000 venne operata una riduzione, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, rispettivamente il 78,18 per cento ed il 65,7 per cento del “da riscuotere” di competenza delle entrate finali e il 77,7 per cento ed il 61,7 per cento di quello dell’Agenzia delle entrate. Sempre per la competenza, la svalutazione è di circa il 2 per cento per i residui ex Tesoro (di importo, comunque, quantitativamente limitato: 1,8 miliardi), collocandosi di poco al di sopra del livello del 2000 (1,7 per cento).

Come si è già visto, l’importo dei residui risultanti al 31.12.2007 è stato determinato dalla R.G.S. tenendo conto, fra l’altro, della riduzione da apportare alle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui per le entrate finali indicata dall’Agenzia delle entrate in ben 153.623 milioni (136.778 nel 2006, 74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003) a seguito di riclassificazione dei resti medesimi per grado di esigibilità. La riduzione riguarda per 84.532 milioni (68.602 milioni nel 2006) le entrate tributarie e per 69.091 milioni (68.176 milioni nel 2006) le entrate extra tributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel titolo I).

Come per il 2006, la svalutazione è stata operata nella misura dell’85 per cento, a fronte del 51,5 per cento nel 2005, del 65 per cento del 2004, del 62 per cento del 2003 e del 60 per cento del 2002 e del 2001. A tal proposito va tuttavia precisato che la svalutazione del 2004 ha tenuto conto anche dell’impatto una tantum della cancellazione di 5,9<sup>44</sup> miliardi operata per i ruoli oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge 289/2002). Al netto di questa componente la svalutazione applicata per l’esercizio 2004 risulta pari al 63,4 per cento. Per l’illustrazione e la valutazione critica della metodologia seguita dall’Agenzia delle entrate per la riduzione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui si rinvia al punto 6 dell’Appendice al presente capitolo.

Qui ci si può limitare a richiamare l’osservazione conclusiva che si tratta di una metodologia che si basa ormai su una valutazione sufficientemente analitica delle partite creditorie in quanto tiene conto della loro composizione, ed in particolare:

- dell’incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali;

---

<sup>44</sup> Sulla base di quanto successivamente comunicato alla Corte nel contesto dell’istruttoria in corso sull’indagine sui risultati ed i costi dei condoni programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la riduzione dei resti da riscuotere per effetto del condono tributario sarebbe stata in realtà non di 5,9, ma di 9,5 miliardi (4,8 miliardi per la rottamazione dei ruoli ai sensi dell’art. 12 e 4,7 miliardi per la definizione ai sensi dell’art. 16 dei ruoli oggetto di lite).

- del minore recupero atteso dalle partite creditorie più vetuste (pre-1998);
- della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;
- del non immediato scarico amministrativo delle somme inesigibili.

#### 2.5.4. IRAP e addizionali IRE

Nelle entrate finali non sono contabilizzate né l'IRAP, né le addizionali regionale e comunale IRE, trattandosi di entrate di pertinenza di Regioni e Comuni, ma per le quali, essendo monitorate dal Dipartimento delle finanze, si dispone dei dati della competenza relativi ai versamenti desunti dai modelli F24 al lordo delle compensazioni.

Questi dati, per il 2007, vengono affiancati a quelli estratti dal Sistema SIOPE (Banca d'Italia – Tesoro) che acquisisce giornalmente dai tesorieri degli Enti le segnalazioni relative agli incassi (criterio di cassa), nonché ad eventuali variazioni su operazioni segnalate in precedenza (cioè gli importi sono al netto delle variazioni acquisite alla data dell'ultimo aggiornamento).

Come mostra il prospetto che segue e con riferimento ai dati del Dipartimento delle finanze, si tratta di introiti che nel 2007 hanno raggiunto un importo di 50.543 milioni, dovuto per ben l'81 per cento all'IRAP e per il rimanente 19 per cento alle addizionali IRE.

IRAP e addizionali IRE										(in milioni)	
	2003	2004	2005	2006	2007	2007	SIOPE		Variazioni %		
							Differenza con Dip. Finanze				
							valore assoluto	%	2007-2006	2007-2003	
Addizionale regionale IRE	6.166	6.741	6.430	6.199	7.387	9.402	2.015	27,3	19,2	19,8	
privati	3.743	3.822	3.913	3.776	4.450				17,8	18,9	
Amministrazioni pubbliche	2.423	2.919	2.517	2.423	2.937				21,2	21,2	
% sul totale entrate territoriali	14,9	16,1	14,6	13,2	14,6	15,6					
Addizionale comunale IRE	1.571	1.615	1.555	1.561	2.229	1.695	-534	-24,0	42,8	41,9	
privati	844	881	909	906	1.291				42,5	53,0	
Amministrazioni pubbliche	727	734	646	655	938				43,2	29,0	
% sul totale entrate territoriali	3,8	3,9	3,5	3,3	4,4	2,8					
IRAP	33.593	33.384	35.995	39.090	40.927	49.069	8.142	19,9	4,7	21,8	
privati	24.324	23.803	26.293	28.744	30.543				6,3	25,6	
Amministrazioni pubbliche	9.269	9.581	9.702	10.346	10.384				0,4	12,0	
% sul totale entrate territoriali	81,3	80,0	81,8	83,4	81,0	81,6					
TOTALE	41.330	41.740	43.980	46.850	50.543	60.166	9.623	19,0	7,9	22,3	
privati	28.911	28.506	31.115	33.425	36.284				8,6	25,5	
Amministrazioni pubbliche	12.419	13.234	12.865	13.425	14.259				6,2	14,8	

Fonte: MEF- Dipartimento delle finanze - Bollettino mensile delle entrate tributarie, vari anni, per il 2007 si tratta di dati di pre consuntivo pubblicati a marzo 2008. I dati SIOPE sono aggiornati al 30 maggio 2008.

Rispetto all'anno base 2003 il gettito risulta molto più elevato, con un incremento del 22,3 per cento (+9.213 milioni). A crescere è stata soprattutto l'addizionale comunale IRE, con un incremento del 41,9 per cento (da 1.571 a 2.229 milioni), mentre quella regionale ha registrato una crescita del 19,8 per cento (da 6.166 a 9.402 milioni) e l'IRAP del 21,8 per cento (da 33.593 a 49.044 milioni).

Tuttavia, rispetto alla provenienza, mentre per l'addizionale regionale si osserva una crescita abbastanza omogenea tra le due componenti (rispettivamente +18,9 per cento per quella privata e +21,2 per cento per quella pubblica), per quella destinata ai Comuni si registra una crescita maggiore degli introiti derivanti dai soggetti privati (+53 per cento, da 844 a 1.291

milioni) rispetto alla minor crescita, anche se comunque rilevante, del gettito derivante dalle Amministrazioni pubbliche (+29 per cento, da 727 a 938 milioni).

Sempre rispetto al 2003, l'IRAP è cresciuta nel complesso del 21,8 per cento, da 33.593 a 40.927 milioni, con un andamento abbastanza diversificato per le due componenti: +25,6 per cento (da 24.324 a 30.543 milioni) per quella che attiene ai soli contribuenti privati a fronte di un più modesto +12 per cento (da 9.269 a 10.384 milioni) per quanto versato dalle Amministrazioni pubbliche.

Rispetto al 2006 si è avuta una crescita del 7,9 per cento (da 46.850 a 50.543 milioni), come risultante di un forte incremento dell'addizionale comunale - +42,8 per cento (da 1.561 a 2.229 milioni) - e di incrementi più contenuti per quella regionale (+19,2 per cento, da 6.199 a 7.387 milioni) e soprattutto per il gettito IRAP (+4,7 per cento, da 39.090 a 40.927 milioni).

La disaggregazione del gettito complessivo rispetto ai soggetti - privati o Amministrazioni pubbliche - mostra come una notevole quota (oltre il 70 per cento) sia costantemente riconducibile ai versamenti effettuati dai privati, componente che, in valore assoluto, è passata dai circa 28,9 miliardi del 2003 ai 36,3 miliardi del 2007, mentre gli introiti relativi alle Amministrazioni pubbliche sono passati dai circa 12,4 miliardi del 2003 ai circa 14,3 del 2007. Anche nella composizione interna dei tributi in esame risulta più elevata la componente privata per quanto riguarda l'IRAP (74,6 per cento nel 2007) rispetto alle addizionali (60,2 per cento per la regionale e 57,9 per cento per la comunale).

Secondo la Banca d'Italia<sup>45</sup>, il gettito delle addizionali regionali e comunali all'IRE è aumentato in misura significativa in relazione, rispettivamente, all'introduzione di un acconto e all'incremento delle aliquote legali nel 2006 nelle Regioni con disavanzi sanitari.

Infine gli incassi di fonte *SIOPE* risultano pari nel complesso a 60.166 milioni, quindi maggiori del ben il 19 per cento (+9.623 milioni) dell'ammontare derivante dagli F24. Questa discrepanza è frutto di differenze comunque positive per l'addizionale regionale - +27,3 per cento (+2.015 milioni) e per l'IRAP - +19,9 (+8.142 milioni), mentre gli incassi dell'addizionale comunale risultano inferiori del 24 per cento (-534 milioni).

In relazione a tali differenze la Banca d'Italia ha precisato<sup>46</sup> che le stesse sono collegate al meccanismo di funzionamento delle anticipazioni alle Regioni a copertura della spesa

<sup>45</sup> Bollettino Economico n. 52, aprile 2008.

<sup>46</sup> In data 22 maggio 2008, in risposta ad una specifica richiesta della Corte dei conti.

sanitaria ed alle modalità con cui i suddetti enti procedono alla relativa “regolarizzazione”. Com’è noto, il SSN viene finanziato, principalmente, dal gettito dell’IRAP, dall’addizionale regionale all’IRE, dalla quota regionale delle accise e dalla compartecipazione IVA, la cui riscossione avviene in maniera accentrata. Poiché queste entrate non presentano un andamento omogeneo nel corso dell’anno (con forti picchi per le casse dell’erario nei mesi di gennaio e giugno/luglio), lo Stato mensilmente eroga alle Regioni delle anticipazioni il cui rimborso viene effettuato, anche nel corso degli anni successivi, attraverso operazioni di regolazione contabile, a valere sulle somme dovute alle Regioni per i tributi citati.

L’analisi di tale procedura condotta con R.G.S. e Banca d’Italia ha portato a concludere che, a causa dei comportamenti delle banche tesoriere e/o delle Regioni stesse, le operazioni di regolazione contabile sono state comunicate al *SIOPE* con riferimento all’esercizio di emissione dei titoli di incasso e di pagamento e non di quello in cui è avvenuta l’operazione di regolazione.

Per evitare questo inconveniente, che falsava la lettura dei dati, l’ABI è stata sollecitata ad emanare una circolare<sup>47</sup> nella quale viene prevista la possibilità di segnalare tali operazioni con riferimento all’ultimo giorno lavorativo disponibile dell’anno precedente. A tal fine le banche hanno predisposto alcune modifiche procedurali volte a consentire l’imputazione delle suddette partite all’anno di pertinenza (con la rimozione dei problemi tecnici che avevano determinato l’errata trasmissione da parte dei tesorieri), modifiche che, tuttavia, sono state rese operative solo di recente per cui i dati precedenti al 2008 continuano a risentire, per alcune Regioni, dello slittamento delle partite in esame da un esercizio al successivo.

Con riferimento alla sola IRAP, sono stati enucleati gli interventi introdotti dalla *manovra 2007* elencati nel prospetto che segue, per i quali, nel complesso, era atteso un gettito negativo pari a 1.459 milioni. Per i primi due interventi viene indicata la rettifica sulla base dei dati di consuntivo: per il cuneo fiscale si rinvia a quanto detto nel paragrafo 1.3.3., mentre per il gettito proveniente dal comparto dell’agricoltura, la norma riduceva l’aliquota dell’imposta stabilendola, per il 2006, nella misura dell’1,9 per cento in luogo del 3,75 per cento, con riflessi sul gettito del 2007. La RT stimava una perdita di gettito di cassa nel 2007 pari a 188 milioni per saldo e 160 per acconto. Secondo il Dipartimento delle finanze dai versamenti da F24 risulta un gettito per autotassazione IRAP 2006 all’aliquota dell’1,9 per cento, pari a 233 milioni. Riproporzionando il valore all’aliquota del 3,75 per cento si perviene ad un importo di 460 milioni e dunque, per differenza, ad una perdita di saldo pari a 227 milioni. Invece i versamenti

<sup>47</sup> Circolare ABI n. 45 del 23 luglio 2007.

di acconto per il settore agricoltura sono stati nel 2007 pari a 188 milioni: applicando lo stesso procedimento di cui sopra, si perviene ad una differenza, e dunque ad una perdita di gettito, pari a 182,9. Complessivamente, rispetto alla previsione iniziale di 348 milioni, si sarebbe avuto un minor introito pari a 410 milioni.

#### Misure con impatto sull'IRAP

<i>(in milioni)</i>		
<i>Interventi</i>	<i>Gettito atteso (*)</i>	<i>Gettito rettificato con consuntivo(1)</i>
Agricoltura	-348,1	-409,9
Interventi di riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate	-2.450,0	-1.450,0
Regioni clausola di salvaguardia	-89,8	
Ammortamento di beni immobili in <i>leasing</i>	237,0	
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore	407,0	
Maggiore attività di accertamento e controllo	22,6	
Effetti modifiche in materia di II.DD. (detraibilità auto)	762,0	
<b>Totale</b>	<b>-1.459,3</b>	

(\*): fonte MEF – R.G.S.

(1): per la rettifica: fonte MEF -Dipartimento delle finanze (analisi ex post degli effetti di gettito).

Da sottolineare che, come si è visto, a fronte della perdita attesa per 1.459 milioni tra il 2006 ed il 2007, l'IRAP versata dai soggetti privati, invece, ha fatto complessivamente presentato un incremento di ben 1.799 milioni, pari al +6,3 per cento.

## 2.6. Entrate tributarie (Titolo I)

### 2.6.1. Andamenti generali

Un primo dato da evidenziare è che, diversamente dall'esercizio finanziario 2006 nel quale lo scostamento era stato il massimo degli ultimi dieci anni (+10,64 per cento rispetto alla media di periodo del +3,91 per cento), nel 2007 le entrate tributarie sono risultate, in termini di accertamenti, di poco superiori alle previsioni iniziali (+21 per cento). Ancora minore lo scarto rispetto alle previsioni definitive: +0,83 per cento (a fronte di +6,71 per cento nel 2006). Sempre in termini di competenza, si è pertanto registrato un drastico calo dell'importo del c.d. extra

gettito che è stato pari a 12.569 ed a 3.658 milioni, rispetto a 41.291 ed a 27.016 milioni nel 2006, con riguardo rispettivamente alle previsioni iniziali ed a quelle definitive.

Più contente, ma comunque rilevanti, le differenze in termini di cassa. I versamenti di competenza sono ammontati a 404.740 milioni rispetto ai 387.027 del 2006, con un aumento di 17.713 milioni (+4,58 per cento), a fronte di ben 35.455 milioni nel 2006 (+10,08 per cento). Rispetto alle previsioni iniziali di cassa, mentre nel 2006 si era registrato un extra gettito di 10.592 milioni, pari, in termini relativi, ad uno scostamento positivo del 2,81 per cento, nel 2007 si è registrato minori versamenti di competenza per 10.871 milioni. Il quadro peggiora ulteriormente con riguardo alle previsioni definitive di cassa: nel 2006 i versamenti di competenza erano stati inferiori di 3.684 milioni, ma nel 2007 lo scarto è a -19.782 milioni. Conseguentemente, per quanto riguarda le entrate tributarie erariali, in termini di versamenti di competenza nel 2007 si è realizzato, rispetto alle previsioni definitive di cassa, un minor gettito e non un extra gettito.

Diversamente dallo scorso anno, quando all'aumento sostenuto dell'accertato (+13,63 per cento) aveva fatto riscontro una crescita elevata, ma comunque inferiore, anche del riscosso di competenza e dei versamenti di competenza (rispettivamente +10,33 per cento e +10,08 per cento), nel 2007, ad un andamento ben più contenuto degli accertamenti (+3,45 per cento), corrispondono tassi di crescita più elevati per riscosso e versato di competenza (+4,73 e + 4,58 per cento). La quota di accertamenti riscossi è infatti aumentata (da 93,08 a 94,23 per cento): essendo rimasta praticamente invariata la quota degli accertamenti riscossi per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (99,38 per cento rispetto a 99,47 per cento del 2006), ciò si spiega con il notevole aumento della quota di accertamenti riscossi delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo, salita dal 10,31 per cento al 12,28 per cento (rispetto ad una media annua quinquennale del 25,43 per cento, sulla quale, però, pesano i dati eccezionali del biennio del condono, con il 47,35 per cento del 2003 ed il 43,29 per cento del 2004). Venuto a mancare l'apporto aggiuntivo delle entrate da condono, ciò riflette la maggiore sostenibilità dei rilievi sulla base degli accertamenti e la maggiore capacità di riscossione coattiva con l'acquisita piena operatività di Equitalia.

In termini di UPB di primo e secondo livello, la differenza di -25.608 milioni fra riscosso di competenza ed accertato è dovuta per circa il 90 per cento (-23.005 milioni) alle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (3.221 milioni di riscosso rispetto a 26.226 di accertato).

### 2.6.2. La gestione dei residui

Per i residui delle entrate tributarie va fatto un ragionamento analogo a quello prima svolto per i residui del complesso delle entrate finali, il cui andamento è peraltro quasi del tutto determinato proprio da quello dei residui delle entrate tributarie. I residui totali delle entrate tributarie, dopo la sensibile diminuzione dell'esercizio finanziario 2006 (da 79.343 a 72.832 milioni), nel 2007 sono nuovamente, anche se di poco, diminuiti (a 72.229 milioni), restando, però, al di sopra del livello minimo raggiunto nel 2004 (64.229 milioni). In termini assoluti, è diminuito il "da riscuotere competenza" (da 29.691 a 25.608 milioni), con il conseguente aumento della quota di accertamenti riscossi dal 10,31 al 12,28 per cento. E' diminuito anche il "da versare residui" (da 4.656 a 2.995 milioni). "Da versare competenza e soprattutto "da riscuotere residui", come per l'insieme delle entrate finali, sono entrambi lievitati verso l'alto (rispettivamente da 12.645 a 13.820 milioni e da 25.840 a 29.806 milioni). Da rimarcare che l'aumento di 3.966 milioni del "da riscuotere residui" è in larga parte dovuto (per 3.358 milioni) alle entrate da accertamento e controllo, la cui quota di accertamenti riscossi è, invece, come si è visto, significativamente aumentata. E ciò, anche per effetto dello stesso fisiologico aumento al margine dell'efficacia degli accertamenti – misurata in termini di grado di effettiva riscuotibilità - in presenza di una riduzione, dopo il raddoppio nel 2006, degli importi accertati (26.266 milioni nel 2007, dopo il record di 30.759 milioni nel 2006 a fronte di 16.333 milioni nel 2005).

L'andamento del "da riscuotere residui", da parte sua, sembra in qualche modo contraddire la più generale tendenza al miglioramento della gestione dei residui, che potrebbe costituire uno dei positivi riflessi anche dell'ultima e sicuramente incisiva riforma del sistema di riscossione. Come sembrerebbe, peraltro, indicare anche l'ulteriore miglioramento (da 2,31 a 5,62 per cento), dopo quello registrato nei due esercizi precedenti (da 0,91 per cento nel 2004 a 1,91 per cento nel 2005 ed a 2,31 nel 2006), dell'indice di riscossione netta dei residui iniziali riaccertati relativi alle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo. Per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione la quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti è invece ulteriormente scesa largamente al di sotto dello zero (dal -16,23 per cento del 2006 al 71,80 per cento), essendo stati, fra l'altro, complessivamente riscossi residui in misura inferiore alle sole somme rimaste da versare al 31 dicembre del 2006 (14.215 milioni rispetto a 16.788 milioni).

In realtà, il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui tributari al 31 dicembre è il risultato del processo di successive rettifiche ed aggiustamenti prima descritto con riferimento al totale delle entrate finali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, in questo caso, di 16.278 milioni per le somme rimaste da versare e di 186.103 milioni per le somme rimaste da riscuotere. Tali importi subivano ulteriori incrementi (a 20.398 per il “da versare” ed a 186.189 per il “da riscuotere”, per un totale di 206.588) a seguito dell’applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi (+4.121 milioni per il “da versare” e +683 per il “da riscuotere”) e di altre rettifiche minori (-597 milioni per il “da riscuotere” da rettifiche SIRGS caricamento Allegato 24). Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando la serie di correttivi prima analizzati: informazioni contabili ritardatarie e caricamento Allegati 23 e 24, cancellazione dai resti da riscuotere dell’importo relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell’ex Ufficio IVA Napoli (46.245 milioni, invariato rispetto ai tre esercizi precedenti)<sup>48</sup>, riduzioni richieste dall’Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (-84.532 rispetto a 68.602 milioni nel 2006, -36.206 milioni nel 2005 e -43.289 milioni nel 2004)<sup>49</sup>, IPO2 riduzione da versare contabilità (-4.027 milioni per le somme rimaste da versare).

Per quanto riguarda le prospettive, la possibilità che una quota non insignificante dei residui finali si trasformi in entrate effettive sembra allontanarsi rispetto al precedente esercizio finanziario, in quanto la loro composizione, dopo essere scesa nel 2006 per la prima volta al di sotto del 50 per cento del totale (46,53 per cento rispetto a 75,07 per cento del 2005), nel 2007 la quota del “da riscuotere residui” risale nuovamente al 53,79 per cento, pur collocandosi, comunque, ben al di sotto della media annua dell’ultimo quinquennio (64,93 per cento). Positivo, peraltro, è che nel 2007 si riduca ulteriormente (a 17,81 per cento), dopo la riduzione significativa del 2006 (a 26,91 per cento) rispetto al 2005 (36,23 per cento) ed alla media annua dell’ultimo quinquennio (26,69 per cento), l’incidenza del “da versare residui”, con la conferma del ritorno alla tendenza, interrottasi nel 2005, al suo progressivo calo registrata a partire dal 2001 (passando dal massimo del 49,51 per cento del 2000 al 24,01 per cento del 2004). Non ci

<sup>48</sup> Non si fa più riferimento alla preliminare cancellazione della partita accisa oli minerali Siracusa per 478.101 milioni di cui si è dato conto fino al rendiconto 2004.

<sup>49</sup> A tal proposito va evidenziato che, come si è prima detto, la riduzione globalmente operata a livello di entrate finali è stata di 136.778 milioni (74.507 milioni nel 2005) e le voci di bilancio al quale la svalutazione dell’85 per cento (51,5 per cento nel 2005 e 65 per cento nel 2004) è stata applicata ammontano a 160.9 miliardi (144,7 miliardi nel 2005 e 139,7 miliardi nel 2004), riguardando, come si dirà meglio in seguito, anche capitoli/articoli fino al 1999 inclusi nel Titolo I, ma ricompresi a decorrere dal 2000 nel Titolo II e relativi alle sanzioni riferite alla maggiore imposta accertata a seguito degli accertamenti tributari (che continua ad essere imputata al Titolo I).

sono, tuttavia, da attendersi risultati eclatanti, posta la cautela alla quale deve indurre la già più volte proposta considerazione della comunque perdurante modestia della quota dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del "da riscuotere" iniziale riaccertato (-4,21 nel 2007, dopo il-1,15 per cento nel 2006, che faceva seguito all'exploit del +6,57 per cento nel 2005, a sua volta, però, preceduto dal -2,24 per cento nel 2004, dal +4,78 per cento nel 2003, dal -12,15 per cento nel 2002, dal -2,3 per cento nel 2001 e dal -18,3 per cento nel 2000).<sup>50</sup>. La modestia degli importi riscossi sui residui appare tanto più evidente se si tiene conto che l'iscrizione in bilancio dei resti da riscuotere avviene sulla base sia delle riduzioni e della classificazione per grado di esigibilità di cui si è detto, ma anche della implicita contabilizzazione di riaccertamenti e di insussistenze di natura imprecisata, oggetto di specifica analisi in sede di audit finanziario-contabile, che, per il 2007 ammonta a -26.928 milioni (inferiori ai -37.049 milioni del 2006, ma superiori, al precedente massimo di -23.111 registrato nel 2004 ed alla media annua di -17.775 milioni dell'ultimo quinquennio).

Utili elementi di valutazione si ricavano anche analizzando l'andamento dei residui per UPB. Dei residui totali imputati al Titolo I (72.229 milioni), va notato come sul totale da riscuotere (55.414 milioni) quelli da accertamento e controllo (46.655 milioni) incidono, come era da attendersi, in misura rilevante (84,19 per cento), con una riduzione, tuttavia, sia rispetto al precedente esercizio finanziario, quando l'analogo importo si era attestato a 47.881 milioni ed a 86,22 per cento in termini relativi, sia alla media annua dell'ultimo quinquennio (86,14 per cento). L'importo salirebbe a ben 88.358 milioni (82.602 nel 2006 e 97.359 milioni nel 2005) se ci riferissimo all'aggregato ricalcolato secondo la metodologia precedentemente illustrata<sup>51</sup>.

Dopo che già nel 2006 si era chiusa la parentesi dell'esercizio 2005 in cui era risultato un saldo di riaccertamenti per 2.459 milioni, anche per le entrate da accertamento e controllo del Titolo I l'esercizio finanziario 2007 fa registrare la conferma del ritorno alla prevalenza delle insussistenze, per un importo di -22.823 milioni, dopo l'importo record nell'ultimo decennio di circa 34.658 milioni fatto registrare dall'esercizio 2006. Essendo negativo anche il saldo delle sopravvenienze della componente relativa all'attività ordinaria di gestione (-4.105 milioni rispetto a -2.391 nel 2006), per il complesso delle entrate tributarie si registrano nel 2007

<sup>50</sup> Il segno negativo davanti al dato delle riscossioni nette sui residui sta solo a significare che le riscossioni residui dell'esercizio di riferimento (versamenti della competenza residui + da versare della competenza residui + versamenti del da versare esercizi precedenti) sono inferiori all'importo del da versare totale dell'esercizio precedente. Per cui ci sono importi da versare che continuano a non essere versati e continuano ad essere ogni volta contabilizzati fra le riscossioni lorde residui degli anni successivi.

<sup>51</sup> Entrate da accertamento e controllo del Titolo I al netto delle entrate da condono e con l'aggiunta delle entrate sanzionatorie di Titolo II fino al 1999 contabilizzate nel Titolo I.

insussistenze pari, come si è visto, a 26.928 milioni (-37.049 milioni nel 2006 e riaccertamenti per +2.459 milioni nel 2005).

Dopo il calo dei tre esercizi precedenti, per le entrate da accertamento e controllo anche nel 2007 continuano, sia pure marginalmente, a diminuire i resti da versare (da 474 a 466 milioni), il cui importo conserva, quindi, dimensioni comunque limitate rispetto a quello totale delle entrate tributarie (16.815 milioni).

Qualche sommaria annotazione anche per la gestione dei residui da ordinaria attività di gestione: delle quattro componenti dei residui totali (che aumentano, ma di poco, passando da 24.439 a 25.108 milioni), diminuiscono solo gli importi del “da versare residui” (da 4.319 a 2.730 milioni), mentre aumentano le altre tre componenti: il “da riscuotere residui” da 5.548 a 6.157 milioni), il “da riscuotere di competenza” da 2103 milioni a 2.603, e soprattutto il “da versare di competenza”, da 12.470 a 13.619 milioni.

### 2.6.3. Le entrate conseguenti all'attività di accertamento e controllo al netto dei condoni<sup>52</sup>

Da quanto sopra esposto, appare evidente che per rendere raffrontabili negli anni le entrate da accertamento e controllo è necessario escludere gli importi riferibili al condono, mentre vanno aggiunti quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che ci consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle, come si è detto, alle stesse collegate)<sup>53</sup>. Si vede, così, che nel complesso, dopo la diminuzione verificatasi nel 2002, nel 2003 sia le riscossioni che i versamenti avevano fatto registrare un ulteriore drastico calo (-20,45 per cento e -23,19 per cento per riscosso e versato di competenza e -26,14 per cento e -27,05 per cento per riscosso totale netto e versato totale), nonostante il pur consistente aumento degli accertamenti (+17,49 per cento). Nel 2004, però, con un volume di accertamenti inferiore del 14,08 per cento a quello del 2003 (19.618 milioni, rispetto a 22.827), si era registrato un aumento di una certa rilevanza delle riscossioni e dei versamenti: +4,31 per cento per il riscosso di competenza, da 1.729 a 1.803 milioni, +10,11 per cento per i versamenti di competenza, da 1.502 a 1.654 milioni. In diminuzione, invece, riscossioni e versamenti residui (rispettivamente -9,47 per cento, da 1.351 a 1.223 milioni, per il riscosso lordo, e -17,55 per cento, da 721 a 594 milioni, per i versamenti). La quota degli accertamenti riscossi era di oltre un punto e mezzo superiore a quella del 2003 (9,19 per cento rispetto a 7,57 per cento) ed era di poco inferiore alla media dell'ultimo quinquennio (10,02 per cento). Rispetto al livello prossimo allo zero del 2003, risultava aumentata solo di pochi centesimi di punto la quota dei residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (0,71 per cento rispetto a 0,65 per cento).

<sup>52</sup> Buona parte delle entrate che sono derivate dal condono nel 2003, ma anche nel 2004 (rispettivamente, 10.659 e 6.605 milioni su 11.495 e 8.830 per l'accertato, 10.650 e 6.449 su 11.484 e 8.674 per il riscosso di competenza e 10.164 e 6.117 su 10.935 e 8.126 per il versato di competenza) sono state imputate alla UPB "Accertamento e controllo". Le UPB del condono sono, per la gestione ordinaria, la 1.1.6.1 (Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti), che comprende i capitoli, 1030, 1052, 1065, 1068, 1150 e 1186, relativi al condono 2003, i capitoli 1035 e 1150 relativi a precedenti condoni ed i capitoli 1029, 1040, 1042, 1050 e 1051, riguardanti altre tipologie particolari di entrate straordinarie (imposta sul patrimonio netto, contributo per l'Europa, ecc.) e la 1.1.9.1 (Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi indiretti), che comprende i capitoli 1250 e 1254, che, però, non si riferiscono al condono 2003, ma a un precedente condono, il primo, ed al soppresso tributo straordinario dovuto dai possessori di taluni beni di lusso, il secondo. Le UPB del condono per l'attività di accertamento e controllo sono la 1.1.6.2 (capp. 1030, 1066, 1171 e 1172, cui si aggiungono i capp. 1035, 1038, 1150, 1170, relativi a precedenti condoni, e i capitoli 1029, 1040, 1043 e 1180, riferentisi a tributi straordinari vari) e la 1.1.9.2 (capp. 1242, 1251, 1253, 1258, 1259 e 1260).

<sup>53</sup> Si veda nell'appendice al Volume I di questa relazione.

Nel 2005 erano continuate e si erano rafforzate le tendenze positive emerse nel 2004: con l'aumento – ed in misura significativa – dell'accertato (+42,11 per cento), ma ancor di più del riscosso (+50,88 per cento, da 1.803 a 2.715 milioni) e dei versamenti di competenza (+53,95 per cento, da 1.654 a 2.546 milioni). La quota di accertamenti riscossi saliva dal 9,19 per cento al 9,74 per cento, collocandosi al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (9,24 per cento). Aumentava significativamente anche il riscosso residui, sia al lordo (+24,61 per cento, da 1.223 a 1.524 milioni) che al netto (+103,28 per cento, da 366 a 744 milioni) del “da versare” degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi saliva da 0,71 per cento a 1,02 per cento del “da riscuotere” iniziale riaccertato. Aumentavano in misura significativa anche i versamenti residui (+57,41 per cento, da 594 a 935 milioni). Dopo gli scarti negativi del 2003 (-216 milioni) e del 2004 (-263 milioni) ritornava ad essere positiva anche la differenza tra versamenti residui e “da versare” totale (+156 milioni), solo marginalmente spiegabile con la riduzione (da 779 a 757 milioni) del sottraendo. Significativamente aumentato, invece, il “da riscuotere”, in conto competenza (da 17.810 a 25.159 milioni), sia, e soprattutto, in conto residui (da 51.002 a 72.200 milioni), e quindi il “da riscuotere” totale (+41,49 per cento, da 68.812 a 97.359 milioni).

Il 2006 aveva confermato i trend evidenziati per il 2005, con un balzo in avanti dell'accertato del 71,60 per cento, da 27.878 a 47.832 milioni. Consistente, ma comunque minore a quella dell'accertato, la crescita del riscosso (+49,40 per cento, da 2.715 a 4.057 milioni) e dei versamenti di competenza (+49,69 per cento, da 2.546 a 3.811 milioni). In conseguenza dell'eccezionale crescita dell'accertato, la quota di accertamenti riscossi si riduceva dal 9,74 per cento all'8,48 per cento, inferiore alla media dell'ultimo quinquennio (9,24 per cento) e superiore solo all'analogo rapporto registrato nel 2003 (7,57 per cento). Aumentato anche il riscosso residui, sia al lordo (+13,06 per cento, da 1.524 a 1.723 milioni) che al netto (+29,84 per cento, da 744 a 966 milioni) del “da versare” degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi saliva da 1,02 per cento a 2,43 per cento (a fronte di un media dell'ultimo quadriennio di 1,09 per cento), anche e soprattutto in ragione del drastico ridimensionamento del denominatore (il “da riscuotere” iniziale riaccertato), passato da 72.944 milioni nel 2005 a 39.793 milioni nel 2006, per effetto della contabilizzazione di insussistenze per un importo di circa 57.566 milioni rispetto a riaccertamenti (sopravvenienze attive) per 4.132 milioni nel 2005. Aumentavano nel 2006 anche i versamenti residui (+33,37 per cento, da 935 a 1.247 milioni), con la conseguente contrazione del “da versare residui” (da 588 a 476 milioni).

Si ridimensionavano i residui totali (da 98.116 a 83.324 milioni), per effetto della diminuzione del “da riscuotere” totale (da 97.359 a 82.602 milioni), la cui contrazione era, a sua volta, tutta dovuta al calo del “da riscuotere residui” (da 72.200 a 38.827 milioni), giacché il “da riscuotere competenza”, come peraltro segnalato dal già richiamato ridimensionamento dell’indice di riscossione, significativamente aumentava (da 25.159 a 43.775 milioni). Scarsa l’influenza del “da versare” totale, rimasto praticamente invariato rispetto al 2005 (721 a fronte di 757 milioni), per effetto di una lieve crescita della componente di competenza (da 169 a 246 milioni) e dell’altrettanto già evidenziata lieve diminuzione del “da versare residui”.

Il 2007 fa segnare sensibili variazioni nei trend evidenziati per gli anni precedenti, con una significativa riduzione dell’accertato (-8,23 per cento rispetto al +71,60 per cento del 2006, da 47.832 a 43.895 milioni). Continua, invece, la crescita del riscosso e del versato di competenza (rispettivamente +5,39 per cento, da 4.057 a 4.275 milioni, e +505 per cento, da 3.811 a 4.003 milioni), anche se, naturalmente, al di sotto dei corrispondenti risultati del 200 (49,40 e +49,69 per cento). In conseguenza anche della diminuzione dell’accertato, la quota di accertamenti riscossi aumenta dal 9,48 per cento al 9,74 per cento, superiore alla media dell’ultimo quinquennio (8,95 per cento) e pari all’analogo rapporto registrato nel 2005. Significativamente aumentato anche il riscosso residui, sia al lordo (+52,41 per cento, da 1.723 a 2.626 milioni), sia, ed ancor più, al netto (+97,20 per cento, da 966 a 1.05 milioni) del “da versare” degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi è pertanto salita da 2,43 a 3,76 per cento, nonostante il notevole aumento del denominatore (il “da riscuotere” iniziale riaccertato), passato da 39.793 milioni nel 2006 a 50.643 nel 2007. Sensibilmente aumentati nel 2007 anche i versamenti residui (+80,51 per cento, da 1.247 milioni a 2.251), con la conseguente contrazione del “da versare residui” (da 476 a 375 milioni).

Aumentano, però, i residui totali (da 98.116 da 83.324 a 89.004 milioni), ritornando quasi esattamente ai livelli del precedente esercizio (89.004 milioni), per effetto dell’aumento del “da riscuotere” totale (da 82.602 a 88.358 milioni), la cui lievitazione è, a sua volta, tutta dovuta alla crescita del “da riscuotere residui” (da 38.827 a 48.738 milioni), giacché il “da riscuotere competenza”, come peraltro segnalato dal già richiamato aumento dell’indice di riscossione, significativamente diminuiva (da 43.775 a 39.619 milioni). Scarsa l’influenza del “da versare” totale, ma anch’esso in calo rispetto al 2006 (647 milioni a fronte di 757), per effetto di una lieve crescita della componente di competenza (da 246 a 272 milioni), ben più che compensata dal calo dell’altrettanto già evidenziata diminuzione del “da versare residui” (da 476 a 375 milioni).

Si rafforza pertanto il convincimento con molta cautela prospettato nelle relazione degli ultimi due anni in ordine al superamento del rischio, che era stato paventato in base ai risultati del 2003, che le sanatorie fiscali potessero avere l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, se non necessariamente in termini di accertato, quanto meno in termini di riscosso e di versato.

Ciò può significare che dopo, il condono, l'Amministrazione – civile e militare – è effettivamente riuscita in qualche modo a riposizionarsi per riprendere con maggiore efficacia non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di controllo e repressione dell'evasione. Le misure di contrasto contenute nelle ultime leggi finanziarie 2005 e 2006 ed in altri provvedimenti (in particolare il DL 223/2006), nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto agli originari disegni erano state positivamente valutate dalla Corte, per il segnale sufficientemente forte che sembravano dare sulla reale volontà di contrastare il mancato adempimento dell'obbligazione tributaria. Questo, insieme con l'accresciuta efficienza dell'Amministrazione, grazie al nuovo modello organizzativo delle Agenzie fiscali ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche, può costituire il presupposto per futuri positivi sviluppi anche in termini di maggiore adesione spontanea, oltre che di risultati più soddisfacenti sul piano non solo della maggiore imposta accertata, ma anche della successiva maggiore e più sollecita riscossione.

Ciò detto, va peraltro evidenziato come le valutazioni positive emergano da raffronti con le annualità pre-condono, i cui risultati in termini di efficace contrasto all'evasione erano tutto meno che soddisfacenti, o anche appena accettabili, come evidenziato, da un lato, dagli elevati livelli delle stime delle perdite di gettito e delle dimensioni dell'economia sommersa, e, dall'altro, dall'evaporazione in sede di riscossione delle maggiori imposte e delle relative sanzioni accertate attraverso l'attività di controllo.

A tale ultimo proposito va ancora una volta ribadita l'importanza, da una parte, del miglioramento della qualità dei controlli da ottenersi con l'estensione dell'analisi del rischio e della collaborazione con le altre Amministrazioni tributarie dell'UE, e, dall'altra, del sistematico e continuativo monitoraggio dei loro esiti.

Più in generale, è necessario che l'Amministrazione elabori e continuamente aggiorni una strategia operativa di contrasto dell'evasione che non può non partire dalla pratica, seguita dalle altre Amministrazioni tributarie europee, e che sembra ora fatta propria anche dalla nostra, di periodicamente misurare, secondo metodologie consolidate a livello internazionale, le

dimensioni e la distribuzione della materia imponibile presuntivamente sottratta ad imposizione, per poter meglio calibrare il volume delle risorse da impiegare nell'azione di contrasto e per poter valutare i risultati conseguiti e riconsiderare e ricalibrare la strategia di contrasto.

Ciò richiede che all'impegno operativo, tanto poderoso ed articolato, quanto costoso, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione si accompagni, senza soluzioni di continuità, il sistematico ed attento monitoraggio, ormai avviato, delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, dall'altra.

La nostra Amministrazione è peraltro già oggi pienamente attrezzata – tecnicamente ed organizzativamente – per effettuare stime dell'evasione, di qualità comparabile, e forse anche superiore, a quella delle Amministrazioni degli altri paesi dell'UE. Tali stime sono state, anzi, da tempo effettuate e periodicamente aggiornate dall'Agenzia delle entrate. Delle stesse non si era però tenuto conto per operativamente impostare e gestire la strategia di contrasto dell'evasione. Inoltre, i risultati non erano stati resi noti, né, conseguentemente, si era dato conto del perché di questa realtà e di ciò che concretamente veniva fatto per modificarla.

A tal proposito, va ribadito il particolare favore ed apprezzamento con il quale la Corte ha accolto la svolta rappresentata dalla disposizione contenuta nella Legge finanziaria per il 2007 che prevede la presentazione al Parlamento entro il 30 settembre di ogni anno, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale. A nessuno può sfuggire la rilevanza di una norma che opera una vera e propria rivoluzione, anche sul piano culturale, del modo di gestire la lotta all'evasione da parte del governo, e quindi dell'Amministrazione.

Così come occorre continuare a vigilare per non consentire un uso distorto di tale norma, per evitare che – lungi dal servire a reimpostare in termini “europei” la strategia di lotta all'evasione – essa rischi di finire con l'essere utilizzata, come peraltro già in parte avvenuto con la vicenda dell'emersione e dell'utilizzo del c.d. “tesoretto”, per giustificare interventi di spesa la cui copertura è solo formalmente assicurata con la quantificazione di risultati di extra gettiti fortemente condizionati nella determinazione della loro entità dall'approssimazione dei parametri utilizzati e, nel caso in cui il raffronto sia operato rispetto non già al precedente consuntivo, ma alle previsioni, dalle modalità e dal realismo con cui le previsioni stesse sono state formulate.

## 2.6.4. Analisi delle entrate tributarie per UPB e per categoria

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come il positivo gettito complessivo delle entrate tributarie abbia riguardato tutte le categorie: l'apporto principale è venuto dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, che vedono calare, tuttavia, il trend altamente positivo registrato lo scorso anno: +11.555 milioni e +5,19 per cento per l'accertato, inferiore all'ottimo andamento del 2006 (+32.793 milioni e +17,27 per cento). Analogo l'andamento per il riscosso di competenza (+15.604 milioni e +7,49 per cento, rispetto a +24.142 milioni e +13,10 per cento nel 2006), e i versamenti di competenza (+15.405 milioni e +7,59 per cento, a fronte di +23.652 milioni e +13,20 per cento). In termini di versamenti totali, i 223.797 milioni risultano superiori ai 208.112 milioni registrati nel 2006, a loro volta superiori ai 185.224 milioni del 2005. Gli apporti positivi in questa categoria provengono da parte dell'IRES (+11.439 milioni e +26,26 per cento) dell'IRE (+4.675 milioni e +3,01 per cento).

Positivo anche l'apporto delle tasse ed imposte sugli affari (157.713 milioni di accertamenti con +1.408 milioni di incremento rispetto allo scorso anno), grazie all'incremento dell'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (+4.615 milioni), mentre risulta in negativo il gettito di quella relativa alle importazioni (-57 milioni).

In aumento l'apporto della categoria V Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: gli accertamenti sono aumentati di 813 milioni (+7,54 per cento, rispetto a +5,77 per cento del 2006), il riscosso di competenza del +7,59 per cento (+5,73 per cento nel 2006), mentre risultano in forte aumento i versamenti di competenza: +10,60 per cento rispetto al -6,40 per cento dell'anno prima, e i versamenti totali, del +15,79 per cento (+1.609 milioni in valore assoluto).

Monopoli: +403 milioni e +4,05 per cento per l'accertato, +439 milioni e +4,44 per cento per il riscosso di competenza, +1.172 milioni (+13,62 per cento) per il versato di competenza. Anche i versamenti totali sono aumentati rispetto al 2006: +10.048 milioni (+4,73 per cento).

Prendendo come indicatore gli accertamenti, possiamo osservare come i proventi del lotto (capitolo 1801), costituiscano da soli, con 6.177 milioni, il 59,71 per cento del totale di categoria (10.346 milioni). Da segnalare, inoltre, i 2.160 milioni riguardanti il prelievo erariale sugli apparecchi e congegni di gioco (capitolo 1821), che incidono per il 20,88 per cento sul totale della categoria.

In aumento, rispetto allo scorso anno, l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (categoria III): +627 milioni per l'accertato (+2,11 per cento), dopo +18milioni (+0,06 per cento), nel 2006. Tale aumento delle entrate della categoria è spiegato dai discreti risultati in aumento - sia in valore assoluto che in termini relativi - dell'accisa e imposta sugli oli minerali (+806 milioni e +3,63 per cento), e in diminuzione - in termini sia relativi che in valore assoluto - dell'accisa e imposta su altri prodotti (-81 milioni e -1,12 per cento).

Resta da analizzare l'andamento per categoria dei residui, di cui si è però già detto in generale nel trattare delle entrate da accertamento e controllo. Qui si può osservare che a formare i resti da riscuotere (55.414 milioni) concorrono soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (21.820 milioni), di cui 20.361 milioni, pari al 93,31 per cento (93 per cento nel 2006), sono riferiti all'attività di accertamento e controllo. Migliorata per l'IVA, ma non per la categoria II (da -4,05 a -6,05 per cento), la riscossione netta sui residui (+5,44 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato, rispetto a -6,63 per cento del 2006, -2,02 per cento del 2005 e -4,08 per cento del 2004). Ancorché prevalente, ad incidere sulla formazione dei residui da riscuotere delle tasse ed imposte sugli affari non è, però, la sola IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Significativo è, infatti, anche l'apporto degli altri tributi indiretti<sup>54</sup>, che, in termini assoluti, è aumentato di soli 31 milioni rispetto all'esercizio precedente (5.224 milioni rispetto a 5.193). Per questa UPB, inoltre, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato peggioramento rispetto al 2006 (-58,37 per cento a fronte del -19,71 per cento dello scorso anno).

Lievemente diminuito, rispetto al 2006, il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (21.049 milioni, rispetto a 23.356 nel 2006). La diminuzione ha riguardato, con l'eccezione dell'IRES (+829, da 5.451 a 6.280 milioni) e degli altri introiti diretti (da 2.056 a 2.096 milioni), le principali UPB, ed in particolare l'IRE (da 11.882 a 9.232), l'ILOR (da 1.425 a 1.230), le imposte sostitutive (da 958 a 777), i condoni su tributi diretti (da 1.412 a 1.266) e, in maniera decisamente irrisoria, la ritenuta a titolo di imposta definitiva (da 172 a 168).

Nel 2007 la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha ripreso un andamento positivo: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, quest'anno il segno positivo (+308 milioni e +2,75 per cento sui residui iniziali riaccertati), con un netto miglioramento rispetto al 2006 (-623 milioni e -7,29 per cento), che era stato peggiore rispetto

<sup>54</sup> UPB 1.1.20.1 e UPB 1.1.20.2.

al 2005 (+1.755 milioni e +8,11 per cento), a sua volta migliore rispetto al 2004 (-580 milioni e -4,12 per cento). Notevoli sono peraltro le differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta, ad esclusione degli altri introiti diretti (+1,61 per cento dopo +1,30 per cento del 2006): IRE +2,35 per cento, dopo il +3,37 per cento del 2006; IRES -0,28 per cento dopo il -13,39 per cento dell'anno precedente; ILOR +1,17 per cento rispetto a +1,13 per cento; imposte sostitutive (+2,03 per cento dopo -76,90 per cento); ritenuta a titolo di imposta sostitutiva (-4,11 per cento rispetto a -3,05 per cento); condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (+2,37 per cento a fronte di -27,58 per cento).

Minore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in aumento rispetto al 2006 (da 6.249 a 7.780 milioni). Dopo l'aumento dell'esercizio 2003 (a +85,39 per cento) è ritornata ad avvicinarsi sui livelli del 2004 (+80,23 per cento) la quota del "da riscuotere residui" (+76,74 per cento, dopo l'83,31 per cento del 2005 e l'87,86 per cento del 2006). La riscossione netta dei residui è ulteriormente calata (dallo 0,79 per cento allo 0,38 per cento, dopo l'1,76 per cento del 2005 ed il 2,66 per cento del 2004).

Il ridimensionamento è da attribuirsi alle accise e imposte erariali di consumo, in particolare a quella su altri prodotti, che hanno visto progressivamente calare l'indice di riscossione dall'8,30 per cento del 2004, al 7,82 per cento del 2005, al 2,02 per cento del 2006, fino allo 0,97 per cento del 2007. Inoltre, gli altri introiti tributi indiretti che hanno visto, dopo il progressivo calo del proprio indice di riscossione, culminato nel -5,48 per cento del 2004, riprendere decisamente quota nel 2005, attestandosi su +7,59 per cento, crollare decisamente a -19,71 nel 2006 ed ancor di più a -58,37 nel 2007.

Passando ad esaminare i residui di versamento, si evidenzia una ripresa in calo. Il totale è diminuito (da 17.301 a 16.815 milioni), come anche sono diminuiti sia la quota dei residui sul totale (da 26,91 a 17,81 per cento), sia l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e da versare totale (da -4.950 a -4.198 milioni).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in alcune delle cinque categorie, tra cui, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 7.491 a 6.356 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha diminuito la sua incidenza sul totale dal 42,66 al 15,16 per cento, come anche la differenza tra versamenti residui e da versare totale è scesa da -3.630 a -1.696 milioni), seguita dalla categoria IV – Monopoli (da 1.308 a 795 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha però aumentato la sua incidenza sul totale, dall'1,43 al 30,02 per cento, mentre

la differenza tra versamenti residui e da versare totale ha avuto un forte calo, passando da 56 a – 1.040 milioni).

## 2.7. Entrate extra tributarie (Titolo II)

### 2.7.1. Andamenti generali

Dopo che le entrate extra tributarie avevano, nel complesso, fatto registrare, rispetto all'esercizio precedente, un parziale restringimento della forbice tra previsioni definitive e previsioni iniziali nel 2005 (da +18,19 per cento a +14,77 per cento) ed il quasi annullamento della stessa forbice nel 2006 (-0,11 per cento), nel 2007 evidenziano nuovamente un'ampia divaricazione che è di gran lunga la più elevata (30,28 per cento) dell'ultimo quinquennio. Ciò produce l'effetto che raggiunge un livello record anche la differenza fra accertamenti e previsioni iniziali di competenza (da +69,72 a +93,68 per cento), mentre diminuisce quella relativa alle previsioni definitive, dal 69,90 al 48,67 per cento. Notevoli gli scostamenti nel 2007 anche tra versamenti di competenza e previsioni di cassa, sia iniziali che definitive (rispettivamente +18,84 e -12,06 per cento a fronte di analoghi valori di +0,89 per cento e +1,02 per cento per il 2006). Non viene, così, ad essere confermata l'ipotesi, avanzata nelle relazioni sui due precedenti esercizi finanziari che, sia pure con andamenti altalenanti, tendessero a ridimensionarsi, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, i fenomeni di sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuti alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata ed alla scarsa cura che gli stessi centri spesso pongono nel fissare gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la VI – Proventi speciali (+41,54 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +23,93 per cento e -12,44 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria XI – Recupero, rimborsi e contributi (+119,91 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +230,25 per cento e +91,17 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), e la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+11,71 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +17,55 per cento lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali e +7,23 per cento fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano nell'accresciuta divaricazione dell'andamento dell'accertato rispetto al riscosso ed al versato di competenza: alla crescita, peraltro molto contenuta, del primo (da 48.759 milioni a 49.832, pari a +1,28 per cento, rispetto a +10,55 per cento del 2006 e +23,49 per cento del 2005) fa infatti riscontro un calo del 6,05 per cento per cento del riscosso di competenza (-3,70 nel 2006 e +13,22 per cento nel 2005) e del 6,14 per cento dei versamenti di competenza (-4,26 nel 2006). Ciò determina un ulteriore sensibile calo dell'indice di riscossione (dal 55,25 al 51,26 per cento), ormai ininterrotto dopo il 2004, che aveva fatto segnare il livello massimo del 69,18 per cento, cui corrisponde una crescita dei resti di competenza da 21.818 milioni a 24.070 milioni il "da riscuotere" e da 320 a 324 milioni il "da versare".

Aumentata, invece, pur nella sua relativa marginalità, la riscossione residui, sia al lordo (da 1.509 a 1.964 milioni), che al netto (da 718 a 1.071 milioni) del "da versare" degli anni precedenti. Grazie ai tagli operati alla base di riferimento dalla contabilizzazione di insussistenze per 12.919 milioni (il taglio era stato di ben 31.503 milioni nel 2006, a fronte di +3.645 milioni di sopravvenienze attive nel 2005), aumenta anche la quota netta riscossa dei residui iniziali riaccertati (da 1,81 a 2,24 per cento), pur restando al di sotto del risultato massimo dell'ultimo quinquennio (2,51 per cento nel 2004).

Dopo la riduzione del precedente esercizio finanziario – da 71.871 a 61.570 milioni – nel 2007 i residui totali sono nuovamente risaliti a 71.590, ritornando sui livelli del 2005. L'aumento è interamente dovuto al "da riscuotere", passato da 60.677 a 70.157 milioni, come risultante della lievitazione del "da riscuotere residui" (da 38.859 a 46.687 milioni), ma anche del "da riscuotere di competenza" (da 21.818 a 24.070 milioni). Quasi invariata, oltre che scarsa l'incidenza del "da versare", ridottosi marginalmente da 892 a 833 milioni, per effetto della riduzione del "da versare residui" (da 572 a 509 milioni), in quanto il "da versare" di competenza è rimasto praticamente invariato (324 rispetto ai 320 milioni del 2006).

### 2.7.2. Principali maggiori entrate

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che a determinare la riduzione del riscosso totale (-1.175 milioni e -4,13 per cento) e del versato totale (-1.115 milioni e -4,05 per cento) contribuiscono l'abrogazione dell'obbligo del versamento dell'acconto da parte dei concessionari della riscossione (cap. 1246, -4.699 milioni), la quota del sessanta per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali (cap. 3380, -

2.306 milioni), le somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza di rendimento delle attività nei confronti del Tesoro e sulle gestioni del pubblico (cap. 3240, -1.227 milioni). Un'ulteriore riduzione complessiva per 3.331 milioni è ascrivibile ad altri nove capitoli<sup>55</sup>

Ci sono state, tuttavia, anche variazioni in positivo – insufficienti, tuttavia, a compensare la posta negativa. I principali capitoli con variazione in aumento riguardano:

- per 3.406 milioni i versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo INPS per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile (art. 3331);
- per +446 milioni somme prelevate dai conti correnti di Tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (cap. 3499);
- per +232 milioni somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria (cap. 3342).

### 2.7.3. Analisi per categoria

Venendo all'esame per categoria, all'aumento complessivo dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto:

- la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (+16,36 per cento, da 26.032 a 30.292 milioni), grazie agli introiti registrati dai capitoli relativi alle sanzioni delle imposte dirette e indirette;

- in misura minore, con valori moderati in aumento in termini sia relativi che assoluti, la categoria XII – Partite che si compensano nella spesa (+2,74 per cento, da 2.374 a 2.439 milioni), la categoria VI – Proventi speciali (+3,97 per cento, da 772 a 803 milioni) e la categoria VII - Proventi di servizi pubblici minori (+0,88 per cento, da 7.267 a 7.330 milioni).

Un consistente apporto negativo è, invece, venuto dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (-32,67 per cento, da 7.912 a 5.327 milioni), dovuto ai minori introiti delle somme a vario titolo dovute dalla Banca d'Italia (da 4.596 a 3.368 milioni) e della quota interessi dei mutui erogati dalla CDP destinata al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (da 933 a 436 milioni).

<sup>55</sup> Cap. 2961 (-655 milioni), cap. 3370 (-616 milioni), cap. 2970 (-534), cap. 3518 (-506 milioni), cap. 3249 (-497 milioni), cap. 2592 (-188 milioni), cap. 3670 (-125 milioni), cap. 2368 (-106 milioni), 2065 (-104 milioni).

Sempre su valori negativi, ma di consistenza decisamente minore, la categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (-28,56 per cento, da 4.109 a 2.935 milioni), la categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (-12,85 per cento, da 293 a 255 milioni), anche per quanto riguarda il riscosso (-15,49 per cento, da 293 a 247 milioni) ed il versato di competenza (-8,63 per cento, da 289 a 240 milioni), e la categoria VI – Proventi speciali (-16,95 per cento, da 795 a 772 milioni).

Per la categoria VII – Proventi da servizi pubblici minori, si registrano risultati differenziati: a fronte di un seppur lieve aumento degli accertamenti (+0,88 per cento), si assiste ad un calo sia delle riscossioni che dei versamenti di competenza (rispettivamente -2,35 per cento e -2,73 per cento). In diminuzione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 37,55 al 36,35 per cento).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute risalite delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, ed il lieve aumento della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli ed altalenanti le differenze per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono aumentati, nel 2007, rispetto al 2006, del 16,28 per cento e costituiti per il 98,84 per cento da resti da riscuotere e che, dopo l'aumento del 2003, in cui avevano fatto registrare un aumento, assestandosi su 60.555 milioni, prima del consistente nuovo calo nel 2004 (52.594 milioni), a sua volta seguito dall'aumento del 2005 (a 71.871 milioni), di nuovo seguito da un forte calo nel 2006 (a 61.570 milioni, -14,33 per cento), e da ultimo, l'aumento riscontrato nel 2007 (71.590 milioni), in cui i resti da riscuotere hanno influito sui residui totali per il 98,84 per cento.

In termini di riscossioni dell'anno<sup>56</sup>, che fanno registrare un importo (26.383 milioni) inferiore di poco, rispetto a quello più elevato dello scorso anno (27.659 milioni) dopo il picco del 2000 (32.841 milioni), l'evoluzione avutasi in questi ultimi cinque anni va letta alla luce non solo degli effetti delle varie una tantum che si sono succedute nel tempo, ma anche di altre circostanze. Una di tali circostanze da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che, con l'eccezione del 2005<sup>57</sup>, dal 2002 al 2004 hanno contribuito a ridimensionare la

<sup>56</sup> Calcolate come somma del riscosso di competenza e del riscosso residui al netto del da versare esercizi finanziari precedenti.

<sup>57</sup> Riaccertamenti per 3.645 milioni.

formazione dei residui di riscossione<sup>58</sup>. Nel 2006, dopo la suddetta eccezione del 2005, compaiono, invece, insussistenze pari a 31.503 milioni, come anche nel 2007, pari a 12.919 milioni. Un secondo fattore da tener presente è quello del discontinuo andamento dei residui: dopo i più consistenti livelli del 2003, per effetto, soprattutto, come si è visto, del da riscuotere, che è passato dai 59.750 ai 51.893 milioni del 2004, per salire ai 71.080 milioni del 2005, scendere ai 60.677 milioni del 2006 e risalire di nuovo a 70.757 nel 2007, un valore, questo, superiore alla media annuale dell'ultimo quinquennio (62.831 milioni). I residui si concentrano nelle categorie XI - Recuperi, rimborsi e contributi (per il 69,88 per cento con 49.445 milioni) e VII - Proventi di servizi pubblici minori (per il 22,84 per cento con 16.160 milioni).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, all'opposto dello scorso anno, si evidenzia un aumento, sia al lordo, sia al netto del da versare dell'anno precedente. La riscossione al lordo, infatti, è passata da 1.509 a 1.964 milioni; quella al netto da 718 a 1.071 milioni. La quota di residui netti riscossi è così salita dall'1,81 per cento al 2,24 per cento, a fronte di una media annua dell'1,90 per cento dell'ultimo quadriennio. L'andamento della riscossione sui residui è in buona parte attribuibile anch'esso a quello della categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, il cui riscosso residui è salito da 621 a 1.004 milioni, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 267 a 530 milioni, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi della categoria è aumentata, passando dall'1,08 per cento all'1,64 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato.

<sup>58</sup> -15.084 nel 2002, -95 nel 2003 e -17.819 milioni nel 2004.

### 2.8. Entrate patrimoniali (Titolo III)

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni), nel 2004, con un risultato di 10.992 milioni, si era interrotto, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e di versato di competenza - il trend alla crescita progressiva che aveva avuto inizio nel 2001 (7.528), proseguendo nel 2002 (9.881) e rafforzandosi nel 2003 (17.949 milioni). I risultati del 2005 avevano confermato, con un ulteriore calo, il drastico ridimensionamento verificatosi l'anno prima: 10.075 milioni e -8,34 per cento. Nel 2006 il ridimensionamento era stato di nuovo drastico (-80,93 per cento, a 1.921 milioni per l'accertato e ad importi praticamente identici per riscosso e versato), venendo a rappresentare il minimo storico negli ultimi dieci anni.

Il 2007 fa registrare una ripresa (+4.200 milioni e +220 per cento circa per accertato, riscosso e versato di competenza), e ciò grazie a due principali versamenti:

- il primo, sul cap. 4055 (che aveva fatto registrare, nel 2006, versamenti pari ad appena 38,4 milioni), per circa 3,5 miliardi, effettuato nel mese di febbraio dalla società SACE s.p.a. (Servizi Assicurativi Commercio Estero), a seguito della riduzione del suo fondo di dotazione;

- Il secondo, pari a 1,5 miliardi, effettuato nel mese di dicembre dalla Fintecna S.p.A., derivante dalla rinuncia alla realizzazione del collegamento viario e ferroviario tra la Sicilia ed il continente, sul capitolo 4574<sup>59</sup>, istituito, con previsioni zero, a fine novembre 2007 ai sensi dell'art. 2, comma 92, del DL n. 262 del 13/10/2006, convertito con modificazioni dalla L. 286/2006.

Per converso, va invece registrato un minore introito di -755 milioni sul capitolo 4532, relativo al versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali: appena 656 milioni, rispetto ai 1.411 del 2006, dopo i 3.970 del 2005.

In ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), per le entrate di questo Titolo, l'indice di riscossione è prossimo al 100 per cento e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti, come già accennato, non sono rilevanti. Nel 2007, infatti, per riscosso e versato di competenza si registrano importi (6.109 e 6.104 milioni) solo marginalmente inferiori a quello dell'accertato (pari a 6.121 a fronte di 1.921 milioni del 2006).

---

<sup>59</sup> Cap. 4574 (UPB 6.3.1): Versamento delle risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna S.p.A. al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente.

Del tutto trascurabili, conseguentemente, anche i residui, in tutto e quattro le componenti (i residui totali ammontano a 59 milioni, con l'aumento di 12 milioni rispetto al 2006).

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali, ad eccezione che per l'anno 2002, quando per la prima volta si è quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza e si sono notevolmente ridimensionati gli scostamenti fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali che definitive. Diversamente dal 2006, quando, ad uno scostamento del tutto contenuto per le previsioni iniziali (+2,52 per cento), aveva fatto riscontro uno scarto elevato, e di segno opposto, per le previsioni definitive (-42,34 per cento), nel 2007, fisiologicamente, ad essere ampio è lo scarto rispetto alle previsioni iniziali, di competenza e di cassa (+186,14 per cento), mentre minimo è lo scostamento rispetto alle previsioni definitive, anche qui sia di competenza che di cassa (-3,87 per cento).

### 3. La gestione della spesa

#### *3.1. Particolarità del Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2007*

3.1.1. Il rendiconto generale dello Stato per il 2007 è stato presentato alla Corte in duplice versione

La prima, in simmetria col bilancio di previsione, include, oltre al consuntivo dell'entrata, diciotto consuntivi della spesa in corrispondenza al nuovo assetto scaturito dal c.d. "spacchettamento" dei Ministeri.

La seconda, grazie all'impegno profuso dalla Ragioneria generale dello Stato, si riferisce, alla nuova classificazione per missioni e programmi che – pur operativa a decorrere dal 1° gennaio 2008 – è stata sperimentalmente proiettata sull'esercizio 2007.

Tale circostanza ha indotto la Corte a ristrutturare la propria relazione, con riferimento sia al presente capitolo dove viene esposto l'andamento generale della spesa statale, sia soprattutto, alla trattazione della parte speciale, in cui l'analisi per Ministeri viene sostituita dall'analisi per missioni e programmi.

L'esito gestionale del 2007 sconta, come si è detto, l'entrata in vigore della nuova ripartizione dei compiti a livello di apparati ministeriali, ma principalmente risente di due spinte

contrapposte. Da un lato, riflette le misure di contenimento dalla spesa recate dalla legge finanziaria 2007; dall'altro, esprime l'impatto espansivo derivante dall'utilizzo dell'extragetto, così come stabilito dai decreti-legge n. 81 e n. 159 emanati in corso d'anno.

Va sottolineato, infine, che nell'ottica di favorire una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio, sono state ricondotte, a partire dal 2007, sotto un unico capitolo (cosiddetto "capitolo aggregato"), le spese appartenenti alla stessa unità previsionale di base ed aventi la medesima classificazione economica.

Ciò ha comportato l'istituzione di specifici piani di gestione (sostanzialmente equiparabili ad articoli), che si pongono come effettive unità elementari di bilancio.

Sulla base delle risultanze disponibili, non è possibile valutare compiutamente il risvolto operativo di tale innovazione nel suo primo anno di attuazione; innovazione che viene ora a combinarsi con la riclassificazione del bilancio.

3.1.2. La legge di bilancio per il 2007 completa e istituzionalizza, sotto il profilo contabile, il riordino delle Amministrazioni centrali, avviato nel corso di esercizio 2006 con il decreto-legge 181.

Con la formale predisposizione degli stati di previsione dei nuovi Ministeri si è così superata la dicotomia registrata nel secondo semestre 2006 fra titolarità della gestione e allocazione delle risorse, dovuta al ritardo nell'emanazione dei regolamenti di organizzazione.

Problematica è risultata, comunque, la costruzione delle dotazioni finanziarie relative al 2007, per effetto di trascinamento di tale anomala situazione sul conto dei residui, la cui gestione è rimasta, in alcuni casi, a carico degli stati di previsione in cui le risorse erano allocate nel 2006.

Al riguardo la Corte non può non rilevare gli effetti fortemente negativi sul piano gestionale e contabile, conseguenti ad un riassetto generalizzato degli apparati ministeriali effettuato in corso d'anno<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Non è escluso che problemi di ordine gestionale possano discendere dalla riduzione del numero dei Ministeri che – così come previsto dai commi 376 e 377 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2008 – è stata attuata in occasione della formazione del nuovo Governo.

D'altra parte, la descritta vicenda può rendere – nelle specifiche aree di spesa interessate – meno significativo il confronto con le risultanze del precedente rendiconto.

### *3.2. Attendibilità ed affidabilità del Rendiconto generale dello Stato*

#### **3.2.1. Premessa**

Riemerge periodicamente – anche nelle sedi internazionali – il dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, legato anche alla assenza di visibilità dello strutturale collegamento esistente tra bilancio dello Stato, conto del settore statale e conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

La Corte, da parte sua, ha progressivamente focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio dello Stato dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella meglio garantita, giovandosi di un complesso di stringenti regole procedurali e di una capillare rete di controlli.

Segnali di preoccupazione, anche su questo versante derivano peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni.

A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie<sup>61</sup> – in parte causato dall'intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – si è venuta formando una considerevole massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

In tale contesto è da condividere la recente iniziativa assunta dal Ministro dell'economia e delle finanze<sup>62</sup> per conoscere, in maniera sistematica, il quadro della complessiva esposizione debitoria<sup>63</sup>. Ciò dovrebbe preludere all'adozione di adeguate misure per lo smaltimento dello stock dei debiti e, soprattutto, per arginare (o meglio cancellare) questo grave fenomeno, che si esprime attraverso “operazioni gestionali parallele”, palesemente incompatibili con la disciplina di bilancio. Va da sé che siffatte operazioni, non potendo trovare riscontro nelle risultanze

<sup>61</sup> Contrariamente al triennio precedente, la Ragioneria generale dello Stato non ha provveduto ad allegare al conto consuntivo un formale prospetto sulle regolazioni contabili e debitorie, da tempo richiesto dalla Corte.

<sup>62</sup> Circolare n.7 del 5 febbraio 2008.

<sup>63</sup> Tale ricognizione, peraltro, risulta ancora in corso.

annuali, richiedono sistemazione e copertura negli esercizi successivi, così da insidiare le tenuta degli equilibri di bilancio.

### 3.2.2. Auditing finanziario-contabile

Accanto alla tradizionale funzione di parificazione – regolata da puntuali disposizioni normative – a partire dal 2001 la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi, in linea anche con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo.

Così anche quest'anno, per evidenziare le anomalie più rilevanti del consuntivo di spesa, si è proceduto con lo strumento dell'auditing finanziario-contabile (tavola 2.1.3), calibrato sul quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione.

Il risultato di tale esame, distinto per Ministero, viene inserito nel Volume II “L'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili”.

In questa sede non possono che confermarsi, sul piano generale, le osservazioni formulate negli anni precedenti.

La trasparenza e la leggibilità dei dati non sono certo migliorate, per il persistere di un'area di capitoli promiscui e per l'evidenziarsi di analoghe problematiche all'interno dei macro capitoli istituiti nel 2007.

Resta ferma l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal d.P.R. 367 del 1994 ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, essenziale punto di partenza per la formazione del bilancio annuale e tassello importante dell'operazione “*spending review*”.

Diffuso risulta il fenomeno, sopra evidenziato, dell'accumulo di debiti pregressi, riconducibile fondamentalmente, secondo le Amministrazioni, alle misure di contenimento della spesa ed ai vincoli imposti alla gestione, ma che ad avviso della Corte, trova alimento, soprattutto in una non efficace programmazione dell'azione amministrativa.

Alcuni fenomeni sono, peraltro, di lunga durata. Tale è il caso delle eccedenze di spesa, che costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono il sintomo, per il loro carattere ripetitivo, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio. In particolare, le predette eccedenze di spesa – che violano il limite posto dal Parlamento sull'aggregato oggetto di voto – emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da peculiari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa). Una rinnovata attenzione, come si vedrà, è stata rivolta

dalla Corte alla formulazione delle previsioni di bilancio<sup>64</sup>. Incide, fra l'altro, sulla impostazione iniziale del bilancio l'istituto dei capitoli per memoria, in gran parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata. Il tema della riassegnazione delle entrate è stato ripetutamente affrontato – sotto il profilo del contenimento delle spese ad esse collegate – nelle ultime leggi finanziarie. Sulle delicate problematiche che ne derivano si è soffermato il precedente capitolo dedicato all'ordinamento contabile.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla continua istituzione di nuovi capitoli fondo che costituiscono, per alcuni versi, elementi di ulteriore appesantimento dell'attività gestionale. Può così, da un lato, indebolirsi la corrispondenza fra bilancio di previsione e conto consuntivo (nel caso che con il fondo siano alimentati, in tutto o in parte, altri capitoli di spesa) e, dall'altro, alterarsi - per l'eterogeneità degli interventi – la significatività dei dati esposti nel Rendiconto.

D'altra parte, nel corso degli ultimi anni, per il combinato effetto delle manovre correttive infra annuali e delle disposizioni recate dalle leggi finanziarie si è registrato un allargamento dell'area delle variazioni di bilancio. La tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio – avviata con la riforma del 1997 – è in linea di principio condivisibile; essa deve peraltro sempre conciliarsi con una corretta quantificazione iniziale delle risorse finanziarie e con l'esigenza di una sistematica rappresentazione dei movimenti effettuati in corso d'anno, da evidenziare nell'ambito del rendiconto generale dello Stato. Se, da un lato, le variazioni compensative rappresentano uno strumento utile per favorire l'attività gestionale, dall'altro, possono indicare una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – lo stesso impianto decisionale varato dal Parlamento.

Nel menzionato Volume II viene svolto un puntuale esame, Ministero per Ministero, di questi ed altri fenomeni, con l'ausilio di specifiche tavole.

### 3.2.3. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto

<sup>64</sup> Si rammenta che l'art. 1 comma 171 della legge finanziaria per il 2006 prevede che “nella formulazione delle previsioni di spesa si tiene conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti” ai sensi dell'art. 3, commi 4 e segg., della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Nelle Note preliminari della spesa sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti”. Tale norma ha avuto finora solo un parziale seguito operativo.

Al fine di arricchire gli strumenti di verifica sulla veridicità dei dati rappresentati nel Rendiconto generale dello Stato, la Corte, a partire dall'esercizio 2004, ha affiancato all'attività di auditing finanziario – contabile – in precedenza illustrata – una serie di indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento.

Ciò risponde all'esigenza di riscontrare sul campo se gli interrogativi sulla credibilità dei conti pubblici riguardino anche e, in quale misura, il bilancio dello Stato. La relativa gestione, infatti, è retta dalle rigorose norme di contabilità generale dello Stato ed, inoltre, sul consuntivo devono riflettersi gli effetti di puntuali vicende gestorie, senza fare ricorso ad alcun dato stimato, come avviene per il conto della pubblica Amministrazione.

Gli accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto 2007 si basano su uno schema operativo che ha subito ritocchi ed adeguamenti nel corso del tempo.

Si è, da un lato, proceduto – continuando nella logica di un approccio sperimentale – alla individuazione di più significative aree gestionali, attraverso la selezione di appropriate coppie di capitoli-titoli di spesa. Si è operato, dall'altro, un tendenziale ampliamento del numero di accertamenti effettuati, nell'intento di verificare la presenza di eventuali irregolarità nella filiera contabile.

L'iniziativa è stata condotta con la fattiva collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio, nonché in contraddittorio con le singole Amministrazioni.

Elementi dettagliati in ordine alle attività svolte – desumibili dalle tavole allegate - e considerazioni sulle criticità riscontrate con riguardo ai singoli Ministeri sono contenuti nel citato Volume II.

Sul piano generale, comunque va segnalata la sostanziale tenuta delle procedure contabili che regolano l'attività dell'Amministrazione.

Ma va contestualmente sottolineata la preoccupante tendenza – sviluppatasi negli ultimi anni – della mancata o incompleta rappresentazione degli oneri in sede di consuntivo come effetto di pratiche elusive dei vincoli posti dalle misure di contenimento della spesa.

La Corte si propone, a partire dal Rendiconto 2008, di procedere sulla strada di una sistematizzazione delle attività di accertamento, finora improntate ad un approccio di tipo pragmatico.

A tale scopo si sta ipotizzando l'uso di procedure di campionamento statistico, che trovano un riferimento significativo nella Metodologia DAS (dichiarazione di affidabilità) della Corte dei conti europea.

### *3.3. Tendenze della spesa statale*

#### *3.3.1. Evoluzione nel periodo 1998-2007*

Nel capitolo I è stato analizzato l'andamento della spesa relativa al conto consolidato della P.A..

In questa sede si intende, sinteticamente, focalizzare l'attenzione sulla traiettoria seguita dalla spesa statale nell'ultimo decennio, dopo la conclusione della prima fase di risanamento dei conti pubblici.

A tale scopo viene esposto nella tavola 2.1.4 il percorso evolutivo dei macroaggregati di bilancio, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, rispetto all'anno base costituito dal 1998. L'evoluzione dei principali aggregati di spesa risente, peraltro, dell'applicazione, a partire dall'esercizio finanziario 2000, dei nuovi criteri di classificazione della spesa stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio legata al processo di decentramento della spesa.

Sul versante della competenza il differenziale più ampio si registra per l'andamento della spesa complessiva che, anche per effetto del progressivo ridimensionamento del rimborso delle passività finanziarie, segna una riduzione di otto punti in rapporto al Pil (dal 49 al 41 per cento).

Il dato più significativo – sul piano dell'effettiva attività gestionale annuale – riguarda il declino della spesa finale per oltre due punti e mezzo (dal 33,1 al 30,4 per cento). Su di esso incide, per oltre due punti, la flessione della spesa corrente (dal 29,4 al 27,1 per cento) e per tre decimi di punto la contrazione del conto capitale (dal 3,6 al 3,3)<sup>65</sup>.

La dinamica della spesa corrente è frenata dalla riduzione di quasi quattro punti percentuali degli oneri per interessi (dall'8,2 al 4,4 per cento). Infatti, la spesa corrente al netto degli interessi accusa un incremento di circa un punto e mezzo (dal 21,2 al 22,7 per cento).

<sup>65</sup> Il dato del 2007 è, peraltro, gonfiato da un cospicuo ammontare di residui di stanziamento.

Sul lato della cassa il divario è meno elevato per quanto riguarda la spesa complessiva (dal 46,4 al 40,1 per cento) e finale (dal 30,7 al 29,5 per cento).

La parte corrente si riduce di poco più di un punto (dal 27,9 al 26,7 per cento), pur giovandosi del calo di oltre tre punti e mezzo del peso degli interessi (dall'8,2 al 4,5 per cento). In tale contesto la spesa corrente diversa dagli interessi, che costituisce significativo indicatore dell'evoluzione della spesa, evidenzia una progressione di due punti e mezzo percentuali (dal 19,7 al 22,2 per cento).

La spesa in conto capitale, in progressivo calo negli anni precedenti, grazie al recupero del 2007 torna sul livello del 1998 (2,8 per cento).

### 3.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici

Il bilancio programmatico di competenza dello Stato prevedeva per il 2007 (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA) la seguente evoluzione della spesa in rapporto al Pil:

- la sostanziale stabilizzazione della spesa finale (dal 29,7 al 29,9 per cento);
- la quasi stazionarietà della spesa corrente al netto degli interessi (dal 22,5 al 22,4 per cento);
- la invarianza della spesa per interessi (4,9 per cento);
- il recupero della spesa in conto capitale (dal 2,3 al 2,7 per cento).

A consuntivo si registra, in termini di Pil, un andamento differenziato dei vari macroaggregati rispetto agli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (30,4 per cento) superano di mezzo punto il limite fissato.

Deborda lievemente, rispetto al livello preventivato, la spesa corrente al netto degli interessi (22,7 per cento).

La quota della spesa per interessi (4,4 per cento) si ferma mezzo punto al di sotto dell'obiettivo stabilito, contribuendo a contenere lo sviluppo della spesa corrente.

Sale il peso della spesa in conto capitale (3,3 per cento), oltrepassando di sei decimi di punto il valore programmato.

Tale dato è peraltro gonfiato dalla cospicua formazione di nuovi residui di stanziamento (13.291 milioni). Al netto delle somme accantonate, la spesa in questione (2,4 per cento) risulta inferiore di tre decimi di punto alle indicazioni programmatiche.

#### *3.4. Le manovre espansive della spesa in corso d'anno*

L'impostazione restrittiva della spesa effettuata con la manovra di finanza pubblica per il 2007 è stata sostanzialmente modificata in corso d'anno.

Conseguentemente, a livello di operazioni finali di bilancio i dati previsionali definitivi risultano, nella serie lorda, nettamente superiori a quelli del precedente esercizio. Ciò per gli effetti dei decreti-legge n. 81 e n. 159, con cui si è provveduto ad utilizzare le risorse provenienti dall'extrageffito.

In tale contesto le dotazioni di competenza relative alla spesa finale s'accrescono di oltre 33.000 milioni (+6,9 per cento) e le corrispondenti autorizzazioni di cassa segnano un incremento superiore ai 38.000 milioni (+7,7 per cento). Si riallarga così la forbice previsionale tra i due versanti della gestione.

Sul lato della competenza lo sviluppo delle dotazioni è dovuto, in misura maggiore – per effetto della dinamica dei trasferimenti – alla spesa corrente (+18.209 milioni), mentre le rispettive autorizzazioni di cassa si incrementano, per lo stesso motivo, di 14.949 milioni.

D'altra parte, le dotazioni di conto capitale – che avevano esposto quattro anni di consecutiva flessione in termini sia di competenza che di cassa – registrano nel 2007 una cospicua ripresa (passando rispettivamente da 39.824 a 54.773 e da 51.759 a 69.048 milioni), per la determinante incidenza dei trasferimenti e degli investimenti fissi lordi.

In particolare, una quota consistente dei maggiori stanziamenti finali rispetto al 2006 è assicurata dalla duplice manovra espansiva operata in corso d'anno coi citati decreti. Sono stati aggiuntivamente iscritti in bilancio 11.595 milioni sulla competenza e 11.547 milioni sulla cassa. La variazione più significativa è riconducibile al decreto 159, che ha recato maggiori risorse per 7.201 e 7.023 milioni.

L'utilizzo complessivo dell'extrageffito è stato prevalentemente indirizzato alla parte corrente (7.247 e 6.787 milioni), mentre ha riguardato per 4.348 e 4.760 milioni il conto capitale.

Le dotazioni aggiuntive di parte corrente si riferiscono per circa il 70 per cento ai trasferimenti (5.069 e 4.611 milioni), mentre incrementi significativi risultano pure per i redditi da lavoro dipendente (+1.453 milioni) e per le altre uscite correnti (+642 milioni).

Non dissimile è il quadro del conto capitale. Al suo interno la crescita degli stanziamenti è dovuta in misura preponderante (+3.811 e +4.223 milioni) ai trasferimenti e per 427 milioni alle acquisizioni di attività finanziarie.

La quasi totalità delle maggiori risorse sono state assegnate ai Ministeri dell'economia e finanze (7.748 e 7.781 milioni), delle infrastrutture (1.615 milioni), dello sviluppo economico (1.097 e 1.100 milioni), del lavoro e previdenza sociale (994 e 1.010 milioni), degli affari esteri (769 e 764 milioni), dell'istruzione (612 milioni) e dell'interno (428 e 424 milioni).

### *3.5. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio*

#### *3.5.1. Le variazioni di competenza*

Il ricorso sempre più diffuso alle variazioni compensative non ha finora ridotto il margine tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza.

Le dotazioni della spesa finale passano da 494.728 a 512.540 milioni, incrementandosi in corso d'anno del 3,6 per cento (3,7 per cento nell'esercizio precedente).

A tale aumento contribuisce per 1570 milioni lo stesso provvedimento di assestamento, in difformità da quanto previsto dalla specifica circolare del Ministero dell'economia e delle finanze. La parte preponderante delle variazioni è comunque legata ai provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze (16.242 milioni).

Anche nel 2007 l'evoluzione degli stanziamenti di parte corrente resta al di sotto della percentuale media (da 445.309 a 457.767 milioni; +2,8 per cento).

In termini assoluti la differenza è pari a 12.458 milioni ed è sospinta, soprattutto, dallo sviluppo complessivo dei trasferimenti (+12.745 milioni), sostenuto dai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (+8.522 milioni) e alle famiglie e ISP (+3.006 milioni).

Significativi incrementi previsionali registrano anche i “redditi da lavoro dipendente” (+2.574 milioni), gli “interessi passivi e redditi da capitale” (+2.488 milioni) e i “consumi intermedi” (+2.097 milioni), che sono interessati – come la Corte ha ripetutamente sottolineato – da specifici meccanismi che alimentano in corso d'anno le somme a tale titolo iscritte in

bilancio. Il divario fra le dotazioni iniziali e finali è in parte contrastato dal normale utilizzo (5.005 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII “altre uscite correnti”. Il differenziale stesso risente, inoltre, dell’inedito decremento degli stanziamenti relativi alle risorse proprie CEE (-1.320 milioni) e alle “poste correttive e compensative” (-1.247 milioni).

Gli stanziamenti in conto capitale – pur nettamente superiori nel valore iniziale a quelli iscritti nel precedente esercizio – registrano una crescita del 10,8 per cento (da 49.419 a 54.773 milioni).

La progressione è dovuta, in particolare, al complesso dei contributi agli investimenti (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che salgono da 25.855 a 32.077 milioni (+24,1 per cento). Gli “investimenti fissi lordi”, nonostante una maggiore quantificazione iniziale, mostrano uno scostamento positivo dell’11,7 per cento (da 5.746 a 6.420 milioni) e rispetto alle previsioni definitive dell’anno precedente arrivano a segnare un incremento del 53 per cento.

S’impennano in corso di esercizio (da 370 a 1021 milioni; +175,9 per cento) le dotazioni riguardanti l’”acquisizione di attività finanziarie”.

L’unico differenziale negativo emerge, come di consueto, per gli “altri trasferimenti in conto capitale (da 17.449 a 15.256 milioni).

### 3.5.2. Le variazioni di cassa

Ancora maggiore, rispetto alla competenza, è l’evoluzione della spesa finale di cassa (da 512.243 a 534.650 milioni), che risulta pari al 4,4 per cento.

La variazione, contrariamente agli obiettivi di riduzione fissati per le autorizzazioni di cassa dalla apposita circolare del MEF, è spinta per circa un terzo, dall’assestamento (7.255 milioni).

Anche sul versante della cassa l’incremento delle autorizzazioni di parte corrente è più contenuto (+2 per cento) di quello medio. Esso deriva in buona misura (15.078 milioni) dall’integrazione registrata nel comparto dei trasferimenti e, in particolare, riguarda le somme destinate alle Amministrazioni pubbliche (da 188.758 a 199.133 milioni).

Per un totale di 4.703 milioni s’incrementano i trasferimenti a famiglie, imprese ed estero.

Una variazione accrescitiva di 3.332 milioni segnano i consumi intermedi, oggetto peraltro di un forte contenimento in sede di quantificazione delle risorse iniziali. Consistenti incrementi previsionali riguardano “interessi passivi e redditi da capitale (+3.064 milioni) e “redditi da lavoro dipendente” (+3.060 milioni). Per contro si flettono le dotazioni riguardanti “risorse proprie CEE” (-1.320 milioni) e “poste correttive e compensative” (-1.222 milioni). L’incremento previsionale della parte corrente è in parte compensato dall’utilizzo per 13.056 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria 12 “altre uscite correnti”.

Del 23,8 per cento risultano incrementate le autorizzazioni di cassa di conto capitale (da 55.771 a 69.048 milioni). Più del 90 per cento di tale variazione è legato ai “contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (+6.499 milioni) e ai “contributi agli investimenti ad imprese” (+4.721 milioni), nonché in misura residuale agli altri contributi (famiglie ed estero). Un balzo previsionale evidenziano le autorizzazioni per l’”acquisizione di attività finanziarie” (da 477 a 1.125 milioni), che presentano, peraltro, una curva ulteriormente discendente nella versione definitiva.

Una variazione accrescitiva segnano pure le autorizzazioni per “investimenti fissi lordi” (da 6.664 a 7.894 milioni), che già nelle previsioni iniziali scontavano un forte recupero rispetto all’anno precedente.

### 3.5.3. Il ricorso ai fondi generali di riserva

Un canale di alimentazione delle dotazioni di cassa è stato attivato, anche nel 2007, attraverso l’utilizzo dell’apposito fondo di riserva.

La consistenza del fondo, inizialmente pari a 10.000 milioni, è stata portata a 11.500 milioni (contro i 12.000 del precedente esercizio). Il tasso di utilizzo (86,3 per cento) si è notevolmente ridotto rispetto all’esercizio precedente (94,5 per cento) pressoché riallineandosi al valore esposto nel 2006.

Nella tavola 2.1.5 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 2.1.6 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso, a partire dal 1997, anno in cui è stato istituito in connessione con la riforma del bilancio.

Ad eccezione delle categorie VIII e XI, sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie di spesa, con una incidenza di circa due terzi sulla spesa finale di quelle inserite nel conto capitale (6.536 su 9.627 milioni).

Una quota marginale (223 milioni) si riferisce, per la prima volta, al “rimborso di passività finanziarie”.

Il 73,5 per cento (7.293 milioni) del fondo di riserva è servito ad integrare le autorizzazioni di cassa per i trasferimenti (in prevalenza di quelli in conto capitale, per un ammontare di 5.660 milioni).

La restante parte è stata pressoché integralmente assorbita per incrementare le dotazioni per “consumi intermedi (1.020 milioni), “investimenti fissi lordi” (573 milioni), “interessi passivi e redditi da capitale” (430 milioni) e “redditi da lavoro dipendente” (222 milioni).

Il 71,2 per cento delle variazioni alla spesa finale effettuate attraverso il fondo è concentrato sul Ministero dell’economia e delle finanze ed è legato, sostanzialmente, alle competenze che esso svolge nel settore dei trasferimenti e del servizio del debito pubblico.

Il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente ha avuto, in corso di esercizio, una dotazione di limitata entità (69 milioni per competenza e cassa).

Il suo utilizzo, in termini di cassa, è stato complessivamente pari a 66 milioni, per il 97 per cento assorbiti dai trasferimenti. Una parte di questi (21 milioni) è stata impropriamente impiegata per sostenere la spesa in conto capitale, sotto forma di contributi agli investimenti.

### *3.6. L'applicazione del comma 507 della legge finanziaria 2007*

Con il comma 507 dell’articolo unico della legge finanziaria per il 2007, si sono disposti, come si è accennato nel successivo capitolo V, accantonamenti lineari di una quota degli stanziamenti pregressi, esclusi cioè gli effetti della legge finanziaria.

A fronte della indisponibilità dei relativi fondi, era prevista, peraltro, la possibilità di variazioni compensative.

La facoltà di variazione è stata utilizzata in misura marginale dalle Amministrazioni interessate. Con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, le variazioni compensative sono state pari al solo 5,5 per cento delle somme

accantonate (250 milioni su 4.500). Inoltre, le difficoltà di gestione della norma hanno portato, in prima attuazione, al reintegro di 1.953 milioni, disposto dall'art.7, comma 2, del decreto legge n.81, convertito con legge n.127 del 2007.

L'impatto di tale norma nel suo primo anno di applicazione è stato poco efficace sia dal lato del contenimento della spesa sia nell'ottica di una migliore allocazione delle risorse.

Sotto il primo profilo, infatti, il reintegro delle risorse ha riguardato pressoché tutti i Ministeri (ad eccezione di Esteri, Difesa, Comunicazioni e Commercio internazionale). Ne hanno beneficiato, soprattutto, i Ministeri dell'economia e finanze (857 milioni), dello sviluppo economico (431 milioni) e dell'Università e della ricerca (155 milioni).

Sotto il secondo profilo risulta assai stentato il primo avvio del processo di revisione della spesa previsto nel programma di analisi e valutazione di cui al comma 480 della legge finanziaria per il 2007.

Sul piano della classificazione economica sono state ripristinate, in prevalenza, le disponibilità della parte corrente (1.230,7 milioni). Al suo interno i disaccantonamenti si riferiscono, in misura preponderante, ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (467 milioni) e ad imprese (272 milioni), nonché alle altre uscite correnti (266 milioni) ed ai consumi intermedi (182 milioni).

A 707 milioni ammonta il reintegro delle dotazioni di conto capitale, concentrato sugli altri trasferimenti (422 milioni) e sui contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (220 milioni).

### *3.7. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato*

Il 2007 è stato il terzo anno dell'applicazione della regola – stabilita dalla legge finanziaria per il 2005 – dell'incremento massimo del 2 per cento per otto categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico delle pubbliche Amministrazioni.

Ulteriori specifici vincoli derivavano dall'operare del comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, che colpiva, in particolare, i consumi intermedi<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Consumi intermedi ed investimenti fissi lordi sono state anche le aree maggiormente interessate dalla gestione mensile per dodicesimi, abrogata dalla legge finanziaria per il 2008.

Per il complesso delle otto categorie si evidenzia un incremento del 16,1 per cento degli stanziamenti iniziali di competenza su quelli del 2006 (da 30.436 milioni a 35.332 milioni) e uno scostamento ancora più ampio (+16,7 per cento) con riferimento al limite posto agli stanziamenti sulla base della predetta regola del 2 per cento.

Le dotazioni definitive per l'area delle categorie in esame registrano una crescita del 18 per cento (da 38.938 a 45.930 milioni) sull'anno precedente, e uno sfondamento del 51,7 per cento rispetto al limite del 2 per cento. Ciò è dovuto al combinato operare dei meccanismi di alimentazione automatica in corso di esercizio – normativamente previsti – e delle misure di espansione della spesa correlate all'utilizzo dell'extragetito.

Il primo fattore ha giocato, soprattutto, sui consumi intermedi, determinando uno scostamento, per questa voce, del 31,9 per cento rispetto al valore obiettivo. Sempre per lo stesso motivo le previsioni finali degli investimenti fissi lordi hanno fatto segnare uno scostamento ancora più marcato (+79,3 per cento) in rapporto al tetto stabilito.

Il secondo fattore ha influito sullo sviluppo delle previsioni per i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, ad imprese ed estero, che espongono un divario che va dal 29,8 al 79,9 per cento.

Uno sfioramento ancora superiore segnano gli omologhi trasferimenti di conto capitale (dal 64,2 fino al 435,9 per cento).

A consuntivo gli impegni totali salgono da 37.782 a 43.821 milioni (+15,9 per cento) rispetto all'anno precedente, mentre, i corrispondenti pagamenti passano da 36.307 a 43.691 milioni (+20,3 per cento)<sup>67</sup>.

Al loro interno si incrementano gli impegni relativi alle categorie di parte corrente (da 23.007 a 26.160 milioni; +13,7 per cento) e non dissimile risulta la dinamica dei pagamenti (da 23.057 a 25.830 milioni; +12 per cento). Tale esito è riconducibile all'evoluzione dei trasferimenti correnti a famiglie (6.745 e 6.188 milioni; +44,5 e +34,4 per cento) imprese (5.805 e 5.605 milioni; +26,2 e +29,9 per cento) e all'estero (2.629 e 2.496 milioni; +66,8 e +63,8 per cento). L'unica voce recessiva è costituita dai consumi intermedi (10.980 e 11.541 milioni; -9,7 e -8,5 per cento).

<sup>67</sup> Si tratta, evidentemente, di saldi complessivi che ricomprendono al loro interno una articolata situazione a livello dei singoli ministeri.

Anche le categorie di conto capitale interessate alla regola del 2 per cento mostrano un forte incremento sia degli impegni (da 14.775 a 17.660 milioni; +19,5 per cento) sia dei pagamenti (da 13.250 a 17.859 milioni; +34,8 per cento).

Da un lato, gli investimenti fissi lordi – falcidiati nel precedente esercizio – risalgono da 4.138 a 6.120 milioni in termini di impegni (+47,9 per cento) e da 3.614 a 6.483 milioni sulla cassa (+79,4 per cento).

Dall'altro, mostrano una differenziata progressione i trasferimenti alle stesse categorie di destinatari della spesa già indicate per la parte corrente (famiglie, imprese ed estero).

I trasferimenti alle famiglie – peraltro di modeste dimensioni finanziarie (152 e 136 milioni) espongono indici incrementali del 16,3 e del 55,5 per cento. I trasferimenti alle imprese (10.373 e 10.699 milioni) s'incrementano a tassi del 2,6 e del 17,1 per cento.

Ritmi di crescita marcatamente sostenuti si evidenziano per i trasferimenti all'estero (1016 e 541 milioni; +154,3 e +30,3 per cento).

Applicando agli impegni ed ai pagamenti la regola del 2 per cento, una oscillazione negativa superiore presenta l'andamento dei consumi intermedi (-11,5 e -10,3 per cento). Più contenuto, nella stessa ottica, risulta lo sviluppo delle categorie di trasferimento di parte corrente interessate.

Restano, comunque, tassi cospicui di incremento: famiglie (+41,7 e +31,7 per cento); imprese (+23,7 e +27,4 per cento); estero (+61,8 e +60,6 per cento).

Una minore progressione mostrano, d'altronde, tutte le categorie di spesa in conto capitale assoggettate all'applicazione della regola.

Gli investimenti fissi lordi si fermano su tassi di crescita del 44,9 e del 75,9 per cento.

I trasferimenti alle categorie oggetto del limite fanno segnare i seguenti indici incrementali: famiglie (+14,3 e +51,1 per cento); imprese (+0,6 e +14,8 per cento); estero (+149,6 e +27,9 per cento).

Il complesso delle categorie di parte corrente interessate dalla regola presentano uno sviluppo degli impegni (+11,4) e dei pagamenti (+9,8 per cento), mentre una dinamica più sostenuta riguarda gli impegni delle categorie rientranti nel conto capitale (+17,2 per cento) e i relativi pagamenti (+32,1 per cento).

Per il totale delle otto categorie l'accelerazione degli impegni è pari al 13,6 per cento e quella dei pagamenti si commisura al 18 per cento.

Spostando l'orizzonte all'intero triennio 2005-2007 – coperto dalla regola in questione – si osserva che alla fine del 2007, rispetto all'anno base costituito dall'esercizio 2004, i consumi intermedi – assoggettati, come si è detto, ad ulteriori specifiche misure restrittive – accusano un calo del 13,6 per cento.

Anche i trasferimenti alle famiglie di conto capitale - peraltro di scarso peso finanziario - cedono del 18,7 per cento.

Tutte le altre categorie di spesa, con l'eccezione dei contributi agli investimenti ad imprese (+6,3 per cento), esprimono ritmi accrescitivi di notevole consistenza. L'incremento degli investimenti fissi lordi si ragguaglia al 14 per cento e solo poco più alto (14,8 per cento) risulta l'andamento dei trasferimenti alle imprese di parte corrente.

I trasferimenti di parte corrente alle famiglie si innalzano del 47,7 per cento e quelli a estero del 66,4 per cento.

Più che raddoppiano, infine, i contributi agli investimenti a estero (+106,8 per cento).

Con riferimento alla totalità delle categorie in questione è da notare che nel primo biennio di applicazione della regola si è registrato un contenimento sia degli impegni (da 42.355 a 37.782 milioni; -10,8 per cento) sia dei pagamenti (da 40.090 a 36.307 milioni; -9,4 per cento).

Per effetto della manovra espansiva attuata in corso d'anno – che ha, fra l'altro, fortemente interessato le categorie dei trasferimenti assoggettate alla regola del 2 per cento - tale andamento cedente è stato, alla fine del 2007, riassorbito. Rispetto all'anno base gli impegni si incrementano del 3,5 per cento e i pagamenti del 9 per cento.

A livello di bilancio dello Stato tale regola sembrerebbe – sull'intero arco triennale – aver tenuto sulla competenza e non essere stata rispettata sulla cassa. Si delinea così un esito in chiaroscuro di una norma che non è stata peraltro riproposta nella legge finanziaria per il 2008.

E' appena il caso di sottolineare che nello stesso periodo gli impegni relativi all'intero aggregato della spesa finale sono cresciuti del 6,3 per cento ed i corrispondenti pagamenti del 7,9 per cento.

### 3.8. Sintesi della gestione<sup>68</sup>

3.8.1. Dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso, nell'intento di dare maggiore visibilità agli andamenti gestori effettivamente riconducibili all'anno di riferimento, alla rappresentazione lorda della spesa statale si affianca, nei documenti ufficiali, una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA.

Lo scostamento risulta anche nel 2007 di dimensioni rilevanti, pressoché equivalente a quello registrato nel 2006. Sul piano della spesa complessiva è quantificabile in 27.710 e 26.765 milioni (28.538 e 26.372 milioni nel precedente esercizio).

Influiscono sul dato complessivo le maggiori somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato (3.500 milioni in termini di competenza e cassa a fronte dei 334 milioni del 2006), che dall'esercizio finanziario 2000 sono incluse nel titolo III. Del bilancio "rimborso delle passività finanziarie". E' per questa ragione che le partite regolatorie relative alla spesa finale mostrano una ulteriore riduzione, essendo quantificabili in 24.210 e 23.265 milioni (a fronte di 28.204 e 26.038)<sup>69</sup>.

Come di consueto, le sistemazioni contabili riguardano, in larga misura, la parte corrente (21.182 e 20.191 milioni), mentre le analoghe poste di conto capitale, pure se in risalita, si commisurano a 3.028 e 3.074 milioni.

L'area delle regolazioni si riferisce, fondamentalmente, alle "poste correttive e compensative" (20.222 e 19.543 milioni) e ai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (960 e 648 milioni) e cioè ai settori di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria.

Sul conto capitale le regolazioni sono interamente riferibili agli "altri trasferimenti". L'importo riguarda pressoché esclusivamente il ripiano dei disavanzi ASL (3.000 e 3.046 milioni), mentre la quota residua di 28 milioni concerne i rimborsi IVA legati alla sentenza della Corte di giustizia.

<sup>68</sup>Nella successiva illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali: i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde prospettano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

<sup>69</sup> Va notato, peraltro, che su tale evoluzione incide la cancellazione dell'acconto delle società concessionarie della riscossione, ai sensi dell'art.36 co 1,2 del DL 248/07, che ancora nel precedente esercizio figurava fra le regolazioni.

Per evidenziare l'effettiva incidenza dell'andamento gestionale del 2007, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio<sup>70</sup>.

La spesa finale – che pure beneficia di un lieve minor impatto degli interessi passivi – presenta una accelerazione del 6,2 per cento in termini di impegni (466.136 milioni) e un ritmo meno sostenuto dei pagamenti (452.695 milioni; +4,3 per cento).

Più contenuta è l'espansione della spesa corrente (416.007 e 410.085 milioni), che evolve ad un tasso quasi coincidente per gli impegni (+3,5) e per i pagamenti (+3,6 per cento).

Netto è, invece, il recupero della spesa in conto capitale ed, in particolare, sulla competenza<sup>71</sup> (50.129 milioni; +36 per cento), mentre i pagamenti (42.610 milioni) registrano un incremento del 12,7 per cento.

Depurata degli interessi la spesa corrente cresce del 5 per cento sul lato della competenza (da 331.235 a 347.804 milioni) e poco meno (4,8 per cento) sul versante della cassa (da 325.611 a 341.240 milioni).

Come si è già accennato, risultano in calo gli oneri per interessi (68.202 e 68.846 milioni; -3,7 e -2,1 per cento), per effetto della riduzione di oltre 8000 milioni riguardante i buoni postali fruttiferi, che ha più che compensato l'incremento delle altre componenti della spesa in questione.

Mostrano, invece, - anche per lo slittamento al 2008 dell'erogazione delle ulteriori risorse per i rinnovi contrattuali in applicazione del CCNL 2006/2007, sottoscritto a novembre 2007 – una flessione i “redditi da lavoro dipendente” (84.782 e 82.527 milioni; -3,9 e -5 per cento), spinti nel precedente esercizio dal rinnovo dei contratti e dagli emolumenti arretrati.

Si deprimono ulteriormente i “consumi intermedi” (10.980 e 11.541; -9,8 e -8,5 per cento), oggetto di reiterate misure restrittive, che hanno determinato nell'ultimo triennio una riduzione di oltre il 20 per cento degli impegni e del 13,5 per cento dei pagamenti.

Registrano un robusto incremento (+8,8 e +9 per cento) i trasferimenti correnti (208.929 e 203.564 milioni), sostenuti anche dalle misure espansive attivate in corso d'anno.

Recuperano gli “investimenti fissi lordi” (6.120 e 6.483 milioni; +47,8 e +79,4 per cento), trainati dalle spese effettuate nei settori della Difesa e dell'Interno. Pur nell'ambito di un profilo

<sup>70</sup> Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 2.1.7 in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle parti contabili e debitorie.

<sup>71</sup> Il dato, peraltro, è gonfiato da 13.291 miliardi di residui di stanziamento di nuova formazione.

di discontinuità, gli investimenti diretti dello Stato evidenziano nell'ultimo triennio una crescita del 7,9 per cento degli impegni e del 14 per cento dei pagamenti.

Nel conto capitale si accresce ancora il peso dei trasferimenti (43.064 e 35.376 milioni), che mostrano una evoluzione degli impegni (+34,9 per cento) nettamente più elevata rispetto ai pagamenti (+12,7 per cento).

Un diversificato andamento mostra la spesa per investimenti finanziari. All'incremento del 19,8 per cento degli impegni (da 784 a 941 milioni), si affianca una ulteriore decisa contrazione dei pagamenti (da 2.787 a 752 milioni; -73 per cento), su cui influisce lo spostamento fra i contributi in conto impianti delle somme in precedenza assegnate all'ANAS quale apporto al capitale sociale.

Anche per l'incidenza di ripetuti interventi riclassificatori che hanno interessato l'intero comparto delle "acquisizioni di attività finanziarie" i relativi oneri sono crollati nell'ultimo triennio (-84,5 e -87,2 per cento).

Infine la spesa complessiva (630.335 e 616.186 milioni) – sostenuta da una ripresa del "rimborso delle passività finanziarie" (164.199 e 166.990 milioni) – si sviluppa maggiormente sulla competenza (+4,7 per cento) rispetto alla cassa (+4,2 per cento).

3.8.2. Il descritto andamento dei pagamenti ha modificato i valori dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 2.1.8).

Diminuisce l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa per la spesa finale (dal 92,6 all'89 per cento) e, ancor più, per il conto capitale (dal 73,4 al 66,2 per cento); risulta meno pronunciata la riduzione rispetto alla spesa corrente (dal 94,9 al 92,4 per cento).

Ripiega altresì lo smaltimento degli stanziamenti di competenza, soprattutto per il conto capitale (dal 50,1 al 43,7 per cento); il coefficiente di utilizzo si abbassa in misura inferiore per il conto capitale (dall'87,8 all'84,9 per cento) e per la parte corrente (da 91,2 a 89,8 per cento).

Trascinata dal più intenso tasso di smaltimento dei residui del conto capitale (dal 24,4 al 30,1 per cento), cresce anche l'incidenza dei pagamenti sui residui relativi alle operazioni finali di bilancio (dal 33,8 al 36,6 per cento); una flessione per contro si registra nell'utilizzo dei resti di parte corrente (dal 50,2 al 48,4 per cento).

Il diverso indice dei pagamenti rispetto alla competenza e ai residui si riflette sul grado di utilizzo della massa spendibile. Risale così il rapporto per il conto capitale (dal 33,4 al 36 per cento); mentre si contrae per le spese finali (dal 77,3 a 76,2 per cento) e per la parte corrente (dall'87,6 all'86,5 per cento).

3.8.3. Per effetto della norma della legge finanziaria per il 2008, che ha ridotto il termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale, si registra una forte contrazione dei residui complessivi (da 120.875 a 92.356 milioni).

Su tale evoluzione influisce, in buona parte correlandosi con tale fattore normativo, il maggior volume di economie sulle operazioni finali di bilancio (da 23.314 a 60.071 milioni) e di economie totali (da 48.818 a 89.267 milioni).

I residui passivi riguardanti i primi due titoli della spesa (tavola 2.1.9) scendono, pertanto, da 112.070 a 88.608 milioni.

La flessione di tali resti, contrariamente all'anno precedente, è prevalentemente legata alla riduzione relativa al conto capitale (da 72.127 a 50.573 milioni) e, in misura nettamente inferiore, a quella di parte corrente (da 39.942 a 38.035 milioni).

Al netto calo dei residui propri (da 101.161 a 70.197 milioni), si accompagna la crescita di oltre due terzi dei residui di stanziamento (da 10.908 a 18.411 milioni), che pure sono assoggettati, dal precedente esercizio, alla più restrittiva disciplina stabilita per il mantenimento in bilancio delle somme non impegnate.

Non a caso la parte di gran lunga prevalente è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (16.057 milioni).

### 3.9. *Analisi economica*

#### 3.9.1. Il comparto dei trasferimenti

Il tratto caratteristico della gestione del bilancio 2007 è costituito dall'ulteriore forte incremento della spesa nel settore dei trasferimenti (tavola 2.1.10). I trasferimenti complessivi presentano una crescita a doppia cifra sia sul versante degli impegni (da 227.388 a 255.986 milioni; +12,6 per cento) sia sul lato della cassa (da 220.163 a 242.661 milioni; +10,2 per cento).

Una progressione più accelerata, rispetto al dato medio, si evidenzia per i trasferimenti in conto capitale (46.096 e 38.450 milioni; +35,4 e +21,8 per cento), che tuttavia rappresentano il 18 e il 15,8 per cento del totale. D'altra parte, i trasferimenti di parte corrente (209.890 e 204.212 milioni) si sviluppano a tassi dell'8,6 e dell'8,3 per cento.

L'evoluzione del 2007 fa crescere l'incidenza dei trasferimenti sulla spesa finale di competenza (dal 48,7 al 52,2 per cento) e di cassa (dal 47,9 al 51 per cento).

Si accentua contestualmente il peso dei relativi impegni sul prodotto interno lordo (dal 15,4 al 16,7 per cento) ed anche quello dei corrispondenti pagamenti (dal 14,9 al 15,8).

3.9.1.1. La quota largamente maggioritaria del comparto resta concentrata sui *trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche*. Tale aggregato, che pure cresce con ritmo inferiore a quello dell'intero comparto, passa da 197.281 a 214.257 milioni in termini di impegni (+8,6 per cento) e da 196.030 a 212.195 milioni sulla cassa (+8,2 per cento).

Contrariamente all'anno precedente lo sviluppo degli oneri è riconducibile al conto capitale, interessato da un doppio rilevante incremento: i relativi impegni si espandono di poco meno di un terzo (da 14.769 a 19.547 milioni) ed i pagamenti lievitano del 24,6 per cento.

La parte corrente, fortemente superiore in valore assoluto (194.710 a 189.921 milioni), espone indici incrementali rispettivamente pari al 6,7 e al 6,6 per cento.

L'area al suo interno più estesa è tuttora rappresentata dai *trasferimenti alle Amministrazioni locali* (114.681 e 114.455 milioni; +7,4 per cento e +9,2 per cento).

L'evoluzione degli oneri è dovuto principalmente, in valore assoluto, agli impegni di parte corrente (104.879 milioni, +7,3 per cento) e, ancor più, ai corrispondenti pagamenti (102.435 milioni; +8,6 per cento).

D'altra parte, il conto capitale, nettamente minoritario in termini assoluti (9.802 e 12.020 milioni), si sviluppa in misura dell'8,3 e del 14,7 per cento.

Nel loro ambito la spesa prevalente continua a riguardare le Regioni, che mostrano una progressione superiore alla media sia per gli impegni (da 79.379 a 87.274 milioni; +9,9 per cento) che per i pagamenti (da 78.551 a 87.689 milioni, +11,6 per cento). La quota maggioritaria si riferisce alla parte corrente che, come nel 2006, presenta un indice incrementale

maggiore per la cassa (80.455 milioni; +12,1 per cento) rispetto alla competenza (82.473 milioni; +10,3 per cento).

L'aumento riguarda tutte le più importanti voci di spesa. Crescono così la compartecipazione all'IVA (45.677 e 43.520 milioni; +9,2 per cento e +5,4 per cento), l'apporto al Fondo sanitario nazionale (8.283 e 7.840 milioni; +12 e +44 per cento) – nonostante il più ridotto finanziamento legato alle minori entrate dell'IRAP (670 e 358 milioni; -39,2 e -77,2 per cento) - e le somme destinate al Fondo per le Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (14.462 e 15.076 milioni; +13 e +17,8 per cento).

Tornano anche ad espandersi le regolazioni delle entrate erariali con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 7.996 a 8.475 milioni; +6 per cento).

Rientrano, fra l'altro, nel comparto corrente assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (2.109 e 2.090 milioni); il rimborso della spesa sanitaria relativo all'anno 1990 (216 milioni); il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto regionale (101 milioni); il finanziamento del rinnovo contrattuale del trasporto pubblico locale (384 e 366 milioni); contributi per l'edilizia residenziale (694 milioni); apporti al Fondo per le politiche sociali (931 milioni) e al Fondo per il sostegno delle locazioni (211 e 469 milioni).

Meno intensa risulta l'evoluzione del conto capitale: gli impegni passano da 4.621 a 4.801 milioni (+3,9 per cento) ed i pagamenti da 6.814 a 7.234 milioni (+6,1 per cento). Sono inclusi nell'aggregato, fra l'altro, il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.879 e 1.932 milioni) ed interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica (784 e 1.053 milioni).

Pressoché stabili risultano i “trasferimenti a comuni e province” (18.038 e 17.345 milioni), per i quali al decremento degli impegni (-1,4 per cento) si accompagna una marginale crescita dei pagamenti (+0,5 per cento).

Il profilo gestionale, in ragione delle dimensioni, è segnato dall'andamento della parte corrente (13.870 e 13.367 milioni; -7,7 e -6,3 per cento). Su di esso si riflette il minore finanziamento degli enti locali. Le risorse a tale titolo assegnate (12.561 e 12.327 milioni) mostrano una flessione del 5,9 e del 3,7 per cento.

D'altronde, per effetto delle disposizioni recate dalla legge finanziaria per il 2007 è mutata anche la composizione dei fondi trasferiti. Si riduce drasticamente la compartecipazione all'IRPEF (1.260 e 1.251 milioni; -80,7 per cento sia per gli impegni che per i pagamenti); ma

tale flessione è quasi compensata dall'accresciuto livello dei fondi tradizionali (in complesso 11.301 e 11.075 milioni; +66,7 e +70,6 per cento).

Nell'aggregato figurano anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (227 e 277 milioni), assegnazioni al fondo da ripartire in relazione all'assoggettamento all'IVA di prestazioni e servizi vari (290 e 213 milioni), nonché al Fondo per il federalismo amministrativo (130 e 125 milioni).

Il calo della parte corrente è pressoché annullato, in valore assoluto, dalla crescita del conto capitale, particolarmente accentuata sul lato della cassa (3.978 milioni: +48,7 per cento), ma sostenuta anche in termini di competenza (4.168 milioni; +27,8 per cento). Vi sono ricompresi, fra l'altro, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (1.060 e 1.086 milioni); il Fondo per il federalismo amministrativo (454 e 455 milioni); le spese di investimento dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano (800 milioni per competenza e cassa).

Una moderata ripresa espongono i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (8.348 e 8.504 milioni, +1,4 e +3,8 per cento).

Il riflessivo sviluppo è riconducibile alla quota maggioritaria espressa dalla parte corrente (8.142 e 8.369 milioni), che espone indici incrementali del 5,5 e dell'8,2 per cento ed è destinata principalmente al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (7.167 e 7.417 milioni).

Continua, d'altro canto, a diminuire l'incidenza del conto capitale (206 e 135 milioni), fortemente recessivo in termini sia di impegni (-60,2 per cento) che di pagamenti (-70,3 per cento).

Anche per effetto degli interventi in materia pensionistica previsti dal decreto-legge n. 81 del 2007, si incrementano gli oneri per i trasferimenti agli *Enti di previdenza ed assistenza sociale* (80.149 e 78.236 milioni).

I relativi impegni si accrescono in misura pressoché analoga (+4,6 per cento) a quella del precedente esercizio, mentre i corrispondenti pagamenti quasi dimezzano il tasso di sviluppo (+3,3 per cento). La progressione è legata all'andamento della parte corrente (78.701 e 77.187 milioni; +4,3 e +3,5 per cento), la cui quota preponderante risulta, come di consueto assegnata all'INPS (74.562 e 74.578 milioni)<sup>72</sup>. Le voci finanziariamente più consistenti sono

---

<sup>72</sup> Tali importi non corrispondono a quelli della classificazione ufficiale di quarto livello, notevolmente più bassi (41.048 e 40.907 milioni). La discrasia è determinata dalla massiccia imputazione alla voce "altri" di somme specificamente destinate all'INPS. Per ovviare a tale problema la Corte ha effettuato un analitico esame dei titoli di

rappresentate dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (da 15.024 a 15.344 milioni), dalle pensioni per gli invalidi civili (da 12.599 a 13.050 milioni) e dalle agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (da 11.167 a 12.487 milioni). Sostanzialmente stabili risultano gli interventi per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, maggiorazione sociale ed importo aggiuntivo sulle pensioni disagiate (5.285 milioni). Le pensioni di invalidità passano da 3.998 a 4.114 milioni. Un andamento stazionario mostrano anche gli oneri per la partecipazione dello Stato per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (5.054 milioni). S'incrementa la spesa per i pensionamenti anticipati (da 1.783 a 2.122 milioni).

Fra le altre somme trasferite figurano: contributi per la copertura del disavanzo del Fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (3.700 e 3.675 milioni) ed il finanziamento degli oneri derivati dalla confluenza dell'INPDAL nel fondo pensioni lavoratori dipendenti (1.107 milioni). Una quota rilevante della spesa residua è costituita dai trasferimenti all'INPDAP (1.588 e 1.475 milioni) e all'INAIL (624 E 204 milioni), nonché da rimborsi all'IPOST per il trattamento di quiescenza del personale dipendente dalle Poste italiane S.p.A. (810 milioni)

In ripresa risultano i trasferimenti di competenza sul versante del conto capitale (da 1.164 a 1.448 milioni +24,4 per cento), mentre i relativi pagamenti (pari a 1.049 milioni) tornano ad esporre una linea discendente (-7,9 per cento). Si tratta di fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano pressoché integralmente le risorse assegnate al Fondo per l'occupazione (1.448 e 1.048 milioni).

Dopo la significativa flessione del precedente esercizio, registrano un forte rimbalzo i *trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali* in termini sia di impegni (19.321 milioni; +39,5 per cento) sia di pagamenti (19.504 milioni +25,3 per cento). In valore assoluto, al volume totale degli oneri contribuisce in misura inferiore la parte corrente (11.130 e 10.300 milioni), che espone indici incrementali al di sotto del dato medio (rispettivamente +19,7 e +11 per cento). La voce maggioritaria è rappresentata nella classe "organi costituzionali" (8.703 e 7.921 milioni; +17,6 e +6,1 per cento).

Tale aggregato ricomprende – oltre alla specifica spesa degli organi costituzionali (1.742 milioni, +3,3 per cento) – pure gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio

---

spesa, sulla base del quale ha provveduto a ricomporre i flussi riguardanti l'INPS. Le stesse modalità, a fronte di analogo fenomeno, sono state adottate anche per INAIL E INPDAP.

di Stato e TAR, Agenzie fiscali ed ente pubblico economico “Agenzia del Demanio” (per un importo complessivo di 6.101 e 5.661 milioni; +21,8 e +11 per cento). Vi rientrano, inoltre, il finanziamento del CONI (450 e 438 milioni) e le assegnazioni al Fondo per gli interventi dell’editoria (427 milioni) e al Fondo per gli interventi del Servizio civile nazionale (296 e 30 milioni).

La restante quota è ripartita fra “Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica (1.270 e 1.182 milioni), su cui, fra l’altro, insiste la spesa relativa al contratto di programma con l’ANAS (390 milioni); “Enti di ricerca” (563 e 590 milioni; +7,6 e +13,5 per cento) ed “Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali” (595 e 606 milioni) che, dopo un triennio di espansione, mostra una inversione di tendenza (-14,8 e -3 per cento).

Netta risulta la crescita del conto capitale (8.190 e .9.205 milioni), con una dinamica degli impegni (+79,9 per cento) superiore a quella dei pagamenti (+46,9 per cento).

L’evoluzione è segnata dall’aggregato maggioritario “Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell’attività economica” (6.163 e 7.273 milioni), per il quale si registra una impennata del 141,6 e dell’80,2 per cento.

Su tale andamento influiscono decisamente le maggiori assegnazioni al fondo di rotazione per le politiche comunitarie (4.254 milioni di impegni e pagamenti; +107,5 e +17,4 per cento) e l’inserimento dei contributi in conto impianti all’ANAS (1.793 e 2.927 milioni), in precedenza classificati fra le acquisizioni di attività finanziarie.

Diversificato risulta il profilo gestionale dei trasferimenti agli “Enti di ricerca” (2.015 e 1.912 milioni; +4,9 e -10,3 per cento).

Si riduce a livelli pressoché marginali la voce “Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (12 e 18 milioni), ancora pari nel 2005 rispettivamente a 291 e 390 milioni.

3.9.1.2. Prosegue e si rafforza nel 2007 lo sviluppo (+43,7 e +34,7 per cento) dei *trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private* (6.898 e 6.325 milioni). L’espansione degli oneri è legata all’andamento della parte corrente (6.746 e 6.188 milioni) che presenta cospicui indici incrementali (+44,5 e +34,4 per cento) ed aumenta ancora la propria incidenza sul comparto.

Tale evoluzione è trainata dalla nuova spesa costituita degli interventi a favore dei contribuenti a basso reddito (1.900 milioni), mentre pressoché si azzerà l'assegno per i nuovi figli (pari ad oltre 650 milioni nel precedente esercizio).

All'interno della voce "famiglie" crescono leggermente gli oneri per pensioni ed assegni di guerra (da 1.007 a 1.035 milioni). Nell'ambito delle "istituzioni sociali private" i flussi maggiori riguardano la CEI (da 930 a 991 milioni; +6,6 per cento), gli istituti di patronato ed assistenza (364 e 380 milioni; +4,3 e +21,4 per cento) ed i partiti politici, per i quali si registra una spesa sostanzialmente stabile (201 e 203 milioni). Fra i restanti oneri figurano, fra l'altro, il rimborso delle spese di assistenza sanitaria all'estero (107 e 103 milioni) e il risarcimento degli errori giudiziari (29 milioni).

Anche i corrispondenti trasferimenti in conto capitale mostrano un incremento degli impegni (152 milioni; +16,3 per cento) e una progressione più marcata dei pagamenti (136 milioni; +54,5 per cento).

In ragione delle ridotte dimensioni finanziarie, tale esito non influisce sull'andamento generale dei flussi destinati al comparto.

Gli oneri in parola si riferiscono, prevalentemente, a contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.9.1.3. S'accrescono ulteriormente i *trasferimenti alle imprese* (16.178 e 16.305 milioni), che esprimono un tasso d'incremento per i pagamenti (+21,2 per cento) più che doppio di quello registrato per gli impegni (+10 per cento).

Contrariamente all'anno precedente l'evoluzione è trainata dalla parte corrente (5.805 e 5.605 milioni; +26,2 e +29,9 per cento), che rappresenta, comunque, poco più di un terzo del totale della categoria. In particolare, si sviluppa l'aggregato "contributo ai prodotti ed alla produzione" (5.459 e 5.319 milioni; +30 e +36,1 per cento), implementato dalle misure contenute nella legge finanziaria e nei decreti-legge n. 81 e n. 159 emanati in corso d'anno.

Ne beneficiano, soprattutto, le Ferrovie dello Stato S.p.A., che hanno ricevuto 2.622 e 3.098 milioni. Vi figurano, fra l'altro, le risorse destinate alle scuole private elementari e materne (527 e 602 milioni), nonché alle Università e agli istituti superiori statali (133 milioni). Somme per 322 e 297 milioni si riferiscono ai contratti di programma stipulati con le imprese pubbliche. In favore delle Poste italiane S.p.A. risultano assegnati 613 e 108 milioni, importi

questi in cui sono inclusi gli oneri per lo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali (452 e 108 milioni).

La gran parte della voce residuale (347 e 286 milioni) è assorbita dalla spesa per i servizi ferroviari in concessione (170 e 180 milioni) e dal Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura (118 e 9 milioni).

Resta, come si è detto, nettamente maggioritario il versante del conto capitale (10.373 e 10.699 milioni), nonostante presenti indici incrementali (+2,6 e +17,1 per cento) inferiori al dato medio.

Al suo interno la quota prevalente diventa quella destinata alle "imprese pubbliche" (5.306 e 5.521 milioni), sospinta dalle maggiori risorse assegnate, con i menzionati decreti-legge, alle Ferrovie dello Stato S.p.A. (destinarie in complesso di 4.295 e 4.812 milioni).

Altri 241 milioni si riferiscono all'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste italiane S.p.A.

L'accentuato ritmo evolutivo di tale aggregato (+64,3 e + 62,1 per cento) viene in parte compensato da una ulteriore flessione dei "trasferimenti alle imprese private" (5.047 e 5.155 milioni; -26,6 e -10 per cento), nel cui ambito risultano assegnazioni drasticamente in calo al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (626 e 1.004 milioni; -72,8 e -34,6 per cento), nonché minori crediti di imposta per interventi occupazionali (da 1.319 a 867 milioni).

Infine, si azzerano gli impegni riguardanti gli interventi per l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, per i quali si registrano pagamenti per 195 milioni (235 nel 2006).

3.9.1.4. Sotto la spinta della manovra espansiva effettuata in corso d'anno, si impennano i *trasferimenti all'estero* (3.645 e 3.038 milioni; +84,5 e +56,6 per cento).

Su tale andamento si riflette l'espansione della parte corrente (2.629 e 2.496 milioni), segnata da indici incrementali del 66,8 e 63,8 per cento. Lo sviluppo degli oneri è connesso alle autorizzazioni di spesa recate dai decreti-legge n. 81 e n. 159 del 2007 per il contributo italiano al Fondo lotta AIDS, tubercolosi e malaria (390 milioni), e per la maggiorazione dei contributi volontari ad organizzazioni internazionali, che passano così da 202 a 625 milioni. Cresce, d'altra parte, del 7,7 per cento la spesa relativa agli accordi A.C.P. (420 e 363 milioni; +24,6 e + 7,7 per cento).

Quasi doppia rispetto al dato medio risulta la progressione dei trasferimenti di competenza in conto capitale (1.016 milioni: +154,3 per cento), mentre meno ampio è il profilo espansivo dei relativi pagamenti (541 milioni; +30,3 per cento).

La voce più significativa di spesa – che orienta lo stesso andamento del comparto – è costituita dagli oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali (807 e 330 milioni). Figurano, inoltre, nell’aggregato assegnazioni a CERN–AIEA (81 milioni) ed EUMETSAT (20 milioni), nonché interventi legati al trattato di pace (34 e 32 milioni) ed alla cancellazione del debito dei paesi altamente indebitati (29 milioni).

3.9.1.5. Un connotato espansivo mostrano anche gli *altri trasferimenti in conto capitale* (15.008 e 4.798 milioni).

Il tasso incrementale è nettamente superiore per gli impegni (+73,9 per cento) rispetto ai corrispondenti pagamenti (+18,4 per cento).

I trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche si commisurano a 5.269 e 3.530 milioni e presentano coefficienti di crescita fortemente differenziati in relazione al dato medio (+33,3 e +57,8 per cento).

Tale evoluzione è legata alle assegnazioni alle Regioni per disavanzi sanitari, previsti dal decreto-legge n. 23 del 2007 (3.000 milioni), che hanno comportato impegni per un pari valore e pagamenti per 709 milioni.

A consuntivo per il ripiano dei debiti USL risultano, comunque, erogazioni per complessivi 3.046 milioni.

Vengono meno, per contro, gli oneri connessi alle operazioni di cartolarizzazione di immobili degli enti previdenziali (ancora nel 2006 pari a 297 e 505 milioni). Risultano assegnati alla Presidenza del Consiglio contributi per l’ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (920 e 820 milioni), nonché risorse per le ricorrenti emergenze naturali (542 milioni). Pressoché stabili (542 milioni) si mantengono gli impegni relativi al Fondo per gli investimenti di pertinenza del Dipartimento della protezione civile, mentre i pagamenti scendono a soli 12 milioni (547 nel 2006), per effetto dell’utilizzazione delle giacenze di tesoreria esistenti presso la Presidenza del Consiglio. Alla stessa Presidenza vengono assegnate somme per gli investimenti in materia di sport (229 milioni di impegni).

Trainati dai rimborsi IVA autovetture (5.700 milioni) si impennano gli impegni dei trasferimenti alle imprese (pari in complesso a 5.867 milioni), mentre si fermano a 226 milioni i corrispondenti pagamenti (di cui 28 milioni riferiti ai predetti rimborsi IVA).

La restante quota di spesa è sostanzialmente legata agli oneri per la prosecuzione degli interventi volti alla ricostruzione nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dai noti eventi sismici (69 e 75 milioni); al rimborso alla Cassa Depositi e prestiti dell'anticipazione concessa per la ricostruzione e per la ripresa di attività produttive nelle zone colpite da eccezionali avversità atmosferiche e da eventi alluvionali (50 milioni); ai conferimenti al fondo gestito dalla SIMEST S.p.A. destinato ad interventi di sostegno finanziario alla internazionalizzazione del sistema produttivo (56 e 10 milioni); al contributo al Mediocredito centrale per interventi di sostegno finanziario del sistema produttivo interno (29 milioni). In tale aggregato si azzera, peraltro, il rimborso dei contributi ai gestori telefonici (pari nel 2006 a 802 e 737 milioni).

La voce residuale "altri trasferimenti" espone consistenti importi finanziari (3.871 e 1.043 milioni). La prima cifra ricomprende, peraltro, 2.405 milioni accantonati sotto forma di residui di stanziamento sul Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate.

Nella stessa voce figurano, poi, assegnazioni al Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione di opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche (964 e 725 milioni), nonché al Fondo per la concessione dei contributi relativi agli interventi da realizzare dagli enti locali per il risanamento e il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali (122 e 163 milioni).

Ulteriori somme sono destinate alla realizzazione di opere, interventi ed iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'unità d'Italia (140 milioni di impegni).

### 3.9.2. Altre spese correnti

Rispetto al 2006 – in cui i relativi oneri erano peraltro gonfiati dal pagamento degli emolumenti arretrati (circa 3000 milioni) e dal carico di oneri sociali pregressi (1.000 milioni) – diminuiscono sia gli impegni (84.783 milioni; -3,9 per cento) sia i pagamenti (82.527 milioni; -5 per cento) della categoria I *redditi da lavoro dipendente*.

Tale esito è, per altro verso, influenzato dallo slittamento al 2008 dell'erogazione di ulteriori risorse per rinnovi contrattuali.

La flessione riguarda, in buona parte, la voce “retribuzioni lorde in denaro” (58.572 e 56.449 milioni; -2,6 e -4,1 per cento), su cui si riflette l’andamento recessivo degli stipendi (52.806 e 51.383 milioni; -5 e -6 per cento). All’interno dello stesso aggregato più che raddoppiano gli “altri compensi al personale” (3.669 e 3.125 milioni), per circa il 73 per cento costituiti dalla spesa a favore del comparto della scuola e per la restante quota da competenze accessorie e indennità varie erogate in diversi ambiti ministeriali. Anche gli oneri per “lavoro straordinario (1.253 e 1.302 milioni) registrano un rilevante incremento (+20,4 e +27,8 per cento). Cedono d’altra parte, gli oneri relativi al “Fondo unico di amministrazione” (744 e 534 milioni; -7,3 e -21,2 per cento) e quelli per il “lavoro a tempo determinato” (87 e 60 milioni).

Risultano pressoché azzerati gli “incentivi per l’offerta formativa”, pari a soli 11 milioni sulla competenza e a 47 milioni per la cassa (1.054 e 1.166 milioni nel 2006).

Contribuiscono fortemente alla riduzione degli oneri della categoria in esame anche i “contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro” (24.338 e 24.248 milioni; -7,2 e -7,4 per cento). Nel relativo importo è ricompresa la contribuzione aggiuntiva (8.567 milioni; -0,6 per cento).

Una risalita (+6,9 per cento) espongono i “contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro” (1.125 milioni in termini di impegni e pagamenti). Si tratta di oneri che sostanzialmente coincidono con quelli inseriti nella categoria III della precedente classificazione di bilancio.

Sono poi caratterizzate da una lieve flessione le “retribuzioni in natura” (748 e 704 milioni; -3 per cento e -4,9 per cento). Vi sono incluse le spese per buoni pasto, mense e vestiario (per un totale di 376 e 343 milioni; -8,1 e -6,2 per cento); mentre la voce residuale “altre” risulta sostanzialmente stabile (371 e 343 milioni).

Per una compiuta rappresentazione degli oneri di personale a carico del bilancio dello Stato, occorre aggiungere alla categoria I la spesa della categoria III *imposte pagate sulla produzione* (4.550 e 4.574 milioni), che parimenti esprime un andamento recessivo (-6,1 e -5,7 per cento).

In tale ottica gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio si ragguagliano a 89.333 e a 87.101 milioni, segnando un arretramento del 4 e del 5 per cento.

Grazie anche ad una minore quantificazione degli stanziamenti definitivi di bilancio – che pur incorporano uno sviluppo delle previsioni in corso d’anno – la categoria II *consumi*

*intermedi* registra, nella serie lorda, una nuova flessione degli impegni (10.980 milioni; -9,7 per cento) e dei pagamenti (11.541 milioni; -8,5 per cento) ed esprime il livello più basso degli ultimi sette anni. Tale esito è evidentemente legato all'operare delle numerose misure di contenimento ed, in particolare, alla manovra di riduzione prevista dalla legge finanziaria per il 2007 ed imperniata sul comma 507, sulla cui applicazione, a livello generale, si è in precedenza riferito. Si tratta di una categoria per la quale permangono problemi di corretta classificazione degli eterogenei oneri in essa ricompresi.

In termini di impegni la contrazione complessiva si concentra prevalentemente su tre Amministrazioni. L'andamento dei Ministeri della giustizia, con circa 450 milioni, dell'interno, con circa 670 milioni, e della difesa, con oltre 450 milioni, spiega in buona misura il calo dell'anno.

L'andamento calante è nuovamente riconducibile alla voce maggioritaria "acquisto di servizi effettivi" ridottasi sia sul lato degli impegni (8.722 milioni; -17,3 per cento) sia sul versante dei pagamenti (9.098 milioni; -14,6 per cento).

Al suo interno si registra un andamento diversificato delle diverse aree di spesa. All'evoluzione recessiva concorre la voce finanziariamente più consistente costituita dall'aggregato residuale "altri servizi" (2.588 e 2.916 milioni; -24,9 e -9,7 per cento). Una ulteriore netta decelerazione segna la voce "noleggi, locazioni e leasing operativo" (979 e 968 milioni; -17,2 e -21 per cento).

Una ancora più marcata riduzione mostra la classe "utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia" (729 e 734 milioni; -39,5 e -44 per cento).

Cedono anche le voci "manutenzione ordinaria e riparazioni" (1.599 e 1.624 milioni; -1,9 e -10,7 per cento) e "indennità di missione e rimborsi spese di viaggio" (458 e 452 milioni; -10,2 e -13,6 per cento).

Registrano un profilo discendente meno accentuato "aggi di riscossione" (684 e 639 milioni; -10,1 e -9,9 per cento) e "commissioni su titoli" (512 milioni; -17,3 per cento). In flessione risultano poi gli oneri per "studi, consulenze, e indagini" (104 e 102 milioni; -23,8 e -20,9 per cento), "spese postali e valori bollati" (54 e 48 milioni; -9,2 e -23,2 per cento).

D'altra parte, mostrano un andamento differenziato le classi "compensi per incarichi continuativi" (143 e 213 milioni; -22,8 e +11,9 per cento) e "corsi di formazione" (369 e 397 milioni; -2,8 e +1,8 per cento).

Denotano, invece, una crescita le “spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità” (152 e 130 milioni; +93,8 e +52,6 per cento) e i canoni FIP (111 milioni per competenza e cassa; +22 e +30,6 per cento).

La caduta dei consumi intermedi è in parte frenata dalla ripresa degli oneri per “acquisto di beni” (2.171 e 2.401 milioni; +34 e +23,1 per cento), che peraltro nel triennio precedente erano stati particolarmente colpiti dalle misure di contenimento della spesa.

Lo sviluppo dei relativi oneri è sostenuto dalla voce al suo interno più consistente “beni di consumo” (1.877 e 1.756 milioni; +47 e +22,9 per cento); andamento questo che fa seguito ad un triennio di forte ridimensionamento dovuto alle misure di contenimento della spesa in questione.

Un divaricato profilo gestionale mostra, d’altro canto, la voce “armi e materiale bellico per usi militari” (259 e 612 milioni; -15,8 e +25,6 per cento).

Una lieve flessione registra la spesa della categoria IX *interessi passivi e redditi da capitale* (68.202 e 68.846 milioni; -3,7 e -2,1 per cento).

La categoria in esame ha registrato variazioni di competenza e di cassa rispettivamente per 2.500 e 3.000 milioni, che risultano peraltro ininfluenti sull’esito gestionale, nettamente inferiore alle stesse dotazioni iniziali di bilancio. L’andamento recessivo è ascrivibile alla voce maggioritaria “interessi su titoli a lunga scadenza” (54.991 e 55.062 milioni; -9,3 e -9,6 per cento), che continua peraltro a costituire la quota largamente prevalente della categoria (con una incidenza pari all’80,6 e all’80 per cento).

In parte tale flessione è compensata dalla crescita degli “altri interessi” (6.099 e 6.098 milioni; +31,7 e +33,7 per cento) e dagli “interessi passivi a breve” (4.855 milioni; +53,6 per cento), mentre gli “interessi sui mutui” evidenziano un calo sulla competenza (2.255 milioni; -4,5 per cento) e una crescita sulla cassa (2.829 milioni; +63,8 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro parzialmente compensato anche nel 2007 dagli introiti (scesi da 4.596 a 3.368 milioni) per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché il loro effettivo onere a carico del bilancio dello Stato è inferiore di un pari ammontare rispetto ai dati ufficiali della categoria IX<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Si sono, invece, azzerate nel 2007 le ritenute fiscali sui titoli di Stato, che per anni hanno di fatto alleggerito il gravame degli interessi.

Nella serie netta (tavola 2.1.11) emerge, pertanto, un profilo discendente degli interessi meno accentuato (-2,1 e 0,4 per cento).

Registrano una lieve riduzione (-1,1 per cento) gli oneri della categoria VIII *risorse proprie CEE* (14.410 milioni). La flessione è dovuta all'andamento della quota prevalente legata al prodotto nazionale lordo e alle risorse IVA (da 12.367 a 12.146 milioni), in parte compensata dalle "risorse proprie tradizionali" (passate da 2.210 a 2.264 milioni).

Lievemente espansiva (+0,8 e +1,4 per cento) risulta la spesa della categoria X *poste correttive e compensative* (43.628 e 43.667 milioni), diminuita di circa 6.000 milioni nel precedente esercizio.

Il profilo gestionale rispecchia il modesto incremento della voce maggioritaria "restituzione e rimborsi di imposte" (32.929 e 32.966 milioni; +1,8 e +1,7 per cento). Al suo interno risultano maggioritari gli oneri connessi alla "restituzione e al rimborso di imposte indirette" (22.763 e 22.796 milioni). Essi sono alimentati in misura preponderante dai rimborsi IVA (20.500 milioni) - effettuati dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte indirette, sulle somme spettanti a Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali – nonché da un ammontare di 1.884 e 1.886 milioni di restituzioni e rimborsi IVA.

Nella componente minoritaria "restituzione e rimborso di imposte dirette" (10.166 e 10.170 milioni) figurano restituzioni e rimborsi delle imposte dirette effettuate dai concessionari, anche mediante compensazione operata sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali (per un importo di 7000 milioni, pari cioè a quello dei due precedenti esercizi); restituzioni e rimborsi dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR (3.144 e 3.145 milioni, valori sostanzialmente stabili rispetto al 2006).

Pressoché stazionari, dopo il dimezzamento del precedente biennio, risultano gli oneri connessi alle "vincite e commissioni del lotto" (4.295 e 4.354 milioni), che riguardano le somme assegnate all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato.

Lievemente declinanti si mostrano le "altre poste correttive e compensative" (6.353 e 6.346 milioni). Tali importi sono riconducibili per oltre il 97 per cento agli oneri legati ai

rapporti con i concessionari della riscossione (scesi da 4.661 a 4.609 milioni)<sup>74</sup> e alle quote sui canoni di abbonamento spettante alla RAI (passate da 1.511 a 1.565 milioni).

Non denotano variazioni gli oneri esposti nella categoria XI *ammortamenti*, che esprimono un pari ammontare di 163 milioni per competenza e cassa. Come nel quadriennio precedente sono contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Accusano un ulteriore deciso decremento gli oneri della categoria XII *altre uscite correnti*, scesi da 751 a 582 milioni in termini di impegni (-22,4 per cento) e da 763 a 337 milioni sul versante dei pagamenti (-55,9 per cento).

Tali oneri coincidono sostanzialmente con quelli collocati nelle “altre somme non altrove classificate”. Una buona parte di essi riguarda rimborsi dovuti agli enti di somme accantonate per consumi intermedi ed affluite all’erario, nonché per il versamento all’entrata dei minori introiti in relazione alla eliminazione dei vincoli per l’anno 2007 alle spese di funzionamento degli enti medesimi (217 milioni sulla competenza).

Vi rientrano anche gli oneri riferiti al fondo da ripartire per l’attuazione del protocollo di intesa sottoscritto con Amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall’Amministrazione statale, in relazione agli oneri del personale dipendente per il biennio contrattuale 2004-2005 (24 milioni di impegni). Complessivi 79 e 77 milioni riguardano le somme occorrenti per il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza. Sul fondo da ripartire per le politiche sociali risultano 25 milioni di impegni; altri 13 milioni di impegni si riferiscono agli oneri derivanti dalla partecipazione a banche fondi e organismi internazionali. In questa categoria residuale sono esposte anche le spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell’equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo (15 milioni di impegni e pagamenti).

La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per “liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori”, presente nella quasi totalità degli stati di previsione.

<sup>74</sup> In tale somma sono ricompresi 4.533 milioni, appostati come regolazione contabile fino a tutto il 2006, quale restituzione dell’acconto ai concessionari della riscossione. L’obbligo di anticipazione dei concessionari è stato soppresso dal decreto-legge 248 del 2007

### 3.9.3. Altre spese in conto capitale

Per effetto di una più larga quantificazione delle dotazioni iniziali e della loro espansione in corso d'anno, si registra un forte recupero della spesa della categoria XXI *investimenti fissi lordi e acquisti di terreni*.

I relativi impegni – falcidiati nel precedente esercizio – risalgono da 4.138 a 6.120 milioni (+47,9 per cento), mentre ancora più netta è l'evoluzione dei pagamenti (da 3.614 a 6.483 milioni; +79,4 per cento).

L'esito gestionale è trainato dalla voce residuale “altri investimenti”, (4.193 e 4.450 milioni; +56 e +93 per cento), che assorbe il 68,5 e il 68,6 per cento degli oneri dell'intera categoria. Ne risulta opaco e praticamente illeggibile l'andamento gestionale legato ad una serie eterogenea di interventi, fra i quali un importo rilevante ed in crescita si riferisce agli investimenti nei settori della Difesa e del Ministero dell'interno.

Si pone, comunque, l'esigenza di una diversa e più articolata classificazione per rendere più trasparente l'allocazione e l'utilizzo delle risorse in questione.

Per quanto riguarda le altre spese specificamente individuate, si evidenzia il considerevole recupero della voce “opere pubbliche” (780 e 760 milioni; +84,4 e +78 per cento), mentre quella relativa a “software ed hardware” (386 e 523 milioni) presenta un ulteriore lieve declino degli impegni (-1,8 per cento) ed una consistente ripresa dei pagamenti (+53,9 per cento). S'incrementano le classi “infrastrutture militari” (138 e 126 milioni; +34 e +53,7 per cento) e “armi leggere e veicoli per la sicurezza pubblica (79 e 65 milioni; +8,3 e +90,4 per cento). Riprendono quota gli impegni per i “fabbricati non residenziali” (192 milioni; +46,5 per cento), mentre i corrispondenti pagamenti (133 milioni) ripiegano del 4,3 per cento. Cedono gli impegni per “mobili, macchinari ed attrezzature scientifiche” (117 milioni; -19,4 per cento), cui si affianca una moderata crescita dei pagamenti (157 milioni; +2,8 per cento).

Un diversificato andamento mostra la spesa della categoria XXXI *acquisizioni di attività finanziarie*, drasticamente ridimensionata nel 2006. All'incremento del 20 per cento degli impegni (da 784 a 941 milioni) si accompagna infatti una ulteriore decisa contrazione dei pagamenti (da 2.787 a 752 milioni; -73 per cento).

Il profilo gestionale risente essenzialmente dell'aggregato “azioni ed altre partecipazioni” (496 e 509 milioni a fronte di 239 e 2487 milioni dell'esercizio precedente), su cui influisce in misura rilevante lo spostamento fra i contributi in conto impianti dell'apporto al capitale sociale

dell'Anas (pari nel 2006 a 100 milioni di impegni e a 2.029 milioni di pagamenti). In favore dell'ANAS risulta comunque una assegnazione di 427 milioni per la copertura della perdita 2006, effettuata ai sensi del decreto-legge n. 81 del 2007.

Resta invariato il contributo per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione industriale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (33 milioni). Vengono meno le spese per la ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo (200 milioni di pagamenti nel 2006).

D'altra parte, la voce "concessione prestiti" presenta una linea discendente sia degli impegni (da 545 a 445 milioni; -18,2 per cento) sia dei pagamenti (da 299 a 244 milioni; -18,5 per cento). Al suo interno figurano, fra l'altro, 200 milioni di impegni relativi al Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, conferimenti al Fondo rotativo per le imprese (223 e 159 milioni), apporti al Fondo di garanzia per gli interventi strategici nel settore informatico (20 milioni) e pagamenti all'Istituto per il credito sportivo (52 milioni).

### *3.10. Formazione e gestione dei residui*

#### *3.10.1. La situazione generale*

I residui passivi complessivi registrano una significativa flessione (da 120.875 a 92.356 milioni), per il determinante effetto prodotto dall'art. 3, comma 36, della legge finanziaria per il 2008, che ha ridotto da sette a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale.

Ciò ha comportato l'eliminazione dal conto del bilancio di 28,4 miliardi di residui passivi, con corrispondente iscrizione di tale somme nel conto del patrimonio.

Alla riduzione dei residui totali contribuisce anche il decremento dei resti riconducibili al "rimborso delle passività finanziarie" (da 8.805 a 3.748 milioni).

I residui passivi relativi alle spese finali di bilancio scendono da 112.070 a 88.608 milioni.

Il profilo riduttivo è segnato dalla consistente flessione dei residui di vecchia formazione (da 65.671 a 33.173 milioni), che riguarda in misura ridotta la parte corrente (da 12.375 a 11.806 milioni), ma essenzialmente il conto capitale (da 53.295 a 21.367 milioni).

La discesa è frenata dallo sviluppo dei residui provenienti dalla competenza (da 46.399 a 55.436 milioni), da ricondurre esclusivamente al conto capitale (da 18.989 a 29.206 milioni), mentre la parte corrente registra un ulteriore ripiegamento (da 27.410 a 26.230).

I residui di stanziamento complessivi salgono da 10.908 a 18.412 milioni e praticamente coincidono con quelli relativi alle operazioni finali di bilancio (che passano da 10.908 a 18.411 milioni), considerato che sul titolo III “rimborso delle passività finanziarie” le somme accantonate sotto forma di resti passano da 6.471 milioni ad uno soltanto. E’ da aggiungere che per il terzo anno consecutivo non è stato attivato il decreto di rideterminazione dei residui di stanziamento da parte del Presidente del Consiglio, che dovrebbe costituire un utile strumento di programmazione e di selezione degli interventi.

La progressione dei residui di stanziamento è sospinta dall’andamento dei residui del conto capitale (da 8.902 a 15.113 milioni), ma in leggera crescita risultano anche quelli di parte corrente (da 2.817 a 3.299 milioni). La parte di gran lunga prevalente è costituita dalla quota dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (16.057 milioni).

L’87,1 per cento dei residui passivi complessivi (inclusi quelli riferiti al “rimborso delle passività finanziarie”) è concentrato su solo sette Ministeri: Economia e Finanze (41.546 milioni); Sviluppo economico (11.828 milioni); Infrastrutture (6.256 milioni); Lavoro e previdenza sociale (6.110 milioni); Università e ricerca (5.998 milioni); Interno (5.231 milioni); Difesa (3.479 milioni).

### 3.10.2. La situazione nel settore dei trasferimenti

Forte è stata l’influenza sul settore dei trasferimenti del nuovo regime delle perenzione dei residui propri di conto capitale. Il volume di tali residui si contrae del 16,6 per cento (da 85.998 a 71.702 milioni), ma costituisce oltre l’80 per cento dello stock dei residui inerenti alle operazioni finali di bilancio.

Il taglio è, ovviamente, pressoché tutto concentrato sul conto capitale (da 56.937 a 43.186 milioni), mentre sulla parte corrente la discesa appare limitata (da 29.061 a 28.517 milioni).

Cedono nettamente i residui relativi ai “trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche” (da 52.736 a 40.222 milioni).

La quota prevalente – seppure fortemente ridimensionata – è concentrata sulla voce Amministrazioni locali (da 40.090 a 27.265 milioni). Al loro interno risultano in calo sia i resti

delle Regioni (da 24.871 a 16.906) sia quelli relativi a Comuni e Province (da 9.749 a 5.431 milioni). Cede anche la quota degli “organismi previdenziali” (da 9.084 a 7.311). Tornano, invece, ad incrementarsi i residui verso le Amministrazioni centrali (da 3.562 a 5.539 milioni).

Arretrano, altresì, i residui accumulati sui “trasferimenti alle imprese (da 22.539 a 12.357 milioni), per effetto del drastico calo che ha interessato il conto capitale (da 19.976 a 10.152 milioni).

In controtendenza risulta l’evoluzione dei residui per i “altri trasferimenti in conto capitale” che lievitano da 9.357 a 16.801 milioni.

Cresce la consistenza dei residui sui “trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private (da 609 a 1.058 milioni), spinta dai resti di parte corrente (da 387 a 884 milioni).

S’incrementano i residui sui trasferimenti all’estero (da 757 a 1263 milioni), trainati dal conto capitale (da 408 a 818 milioni).

### 3.10.3. La situazione dei residui di stanziamento

Si è già evidenziato il balzo (+68,3 per cento) dei residui di stanziamento riferiti alle operazioni finali di bilancio (da 10.908 a 18.411 milioni).

Il 78,9 per cento di quest’ultimo importo riguarda il settore dei trasferimenti, che ha quasi raddoppiato il proprio ammontare (da 7.476 a 14.472 milioni).

Al suo interno la quota maggiore riguarda gli “altri trasferimenti in conto capitale”, che espongono una impennata del 149,5 per cento (da 4.067 a 10.146 milioni).

Salgono i resti inerenti ad “Amministrazioni pubbliche” (da 1.317 a 2.067 milioni), nel cui ambito si registra, peraltro, una situazione differenziata. Si incrementano le somme accantonate per le Amministrazioni centrali (da 150 a 1.116 milioni) e per gli enti previdenziali (da 27 a 335 milioni), mentre quasi si dimezzano quelle relative alle Amministrazioni locali (da 1.140 a 614 milioni). In particolare, in quest’ultimo aggregato i residui di stanziamento delle Regioni passano da 227 a 375 milioni e quelli dei Comuni e Province registrano una forte contrazione (da 891 a 108 milioni).

Un calo meno pronunciato registrano le somme accantonate sui trasferimenti alle imprese (da 2.007 a 1.841 milioni). Salgono, per contro, i residui di stanziamento per i trasferimenti all’estero e alle famiglie (da 85 a 460 milioni).

Al netto dei trasferimenti, la parte preponderante dei residui di stanziamento di parte corrente si riferisce alla categoria I "redditi da lavoro dipendente" (che passa da 2.127 a 2.788 milioni). Solo 159 milioni sono accumulati su ulteriori tre categorie ("altre uscite correnti", "consumi intermedi" e "imposte pagate sulla produzione").

Al di là della quota relativa ai trasferimenti, i residui di stanziamento sul conto capitale s'incrementano per quanto riguarda gli "investimenti fissi lordi" (da 662 a 839 milioni), mentre si riducono con riferimento alle "acquisizioni di attività finanziarie" (da 266 a 109 milioni).

L'84,9 per cento dei residui risultanti sulla spesa finale è rappresentato da soli quattro Ministeri: Economia e finanze (8.946 milioni); Sviluppo economico (5.143 milioni); Università e ricerca (972 milioni) e Infrastrutture (536 milioni).

### *3.11. Andamento della spesa dei Ministeri*

Come si è detto all'inizio di questo paragrafo, quest'anno la Corte ha ristrutturato la propria relazione, a seguito dell'introduzione della nuova classificazione del bilancio. Nella parte speciale infatti, l'analisi per ministeri viene sostituita dall'analisi per missioni e programmi. Al fine di evitare eventuali sovrapposizioni, in questa sede sono formulate solo sintetiche notazioni sui ministeri, con esclusivo riferimento agli andamenti generali della spesa.

Per ogni ministero, inoltre, nel citato Volume II vengono evidenziate le maggiori criticità gestionali, desumibili dall'attività di auditing finanziario-contabile e dall'esito degli accertamenti diretti effettuati dalla Corte sull'affidabilità dei dati esposti nel rendiconto.

### 3.11.1. Ministero dell'economia e della finanze

Il dicastero, che riveste un'importanza strategica nell'ambito del bilancio anche in relazione alle risorse amministrate, ha adeguato nel 2007 la sua azione di perseguimento dello sviluppo, dell'equità fiscale e del risanamento dei conti al contesto di riferimento, conseguendo sostanzialmente – a giudizio del proprio Servizio di controllo interno – i risultati strategici attesi.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, sulla base di una pianificazione ispirata alle priorità politiche, ha definito 27 obiettivi strategici (tutti conseguiti con un indicatore sintetico di avanzamento superiore all'80 per cento) e 126 obiettivi operativi. Va notato che il SECIN individua, in taluni casi, la causa dell'avanzamento inferiore al 100 per cento nei riflessi derivanti dal comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, che ha ridotto le risorse rendendo necessaria la revisione degli obiettivi.

La dimensione della massa impegnabile gestita raggiunge nel 2007 il livello di 299.388,5 milioni, pari al 57,2 per cento dell'intero bilancio. Trattasi di una caratteristica strutturale del dicastero, la cui compatibilità con una razionale e aggiornata ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra i Ministeri di spesa va approfondita, in un contesto amministrativo in continua evoluzione alla ricerca di un equilibrato assetto che tenga conto delle riforme istituzionali in corso, anche in relazione all'avvenuta innovazione strutturale del bilancio in senso funzionale.

Altra caratteristica della gestione è la netta prevalenza dei trasferimenti ad altri soggetti, comprensivi delle “risorse proprie CEE”, (153.862 milioni, i quattro quinti di parte corrente) e degli interessi (76.499 milioni), partite che raggiungono complessivamente circa il 77 per cento della massa impegnabile.

La gestione di competenza mostra elevati utilizzi delle disponibilità, superiori in media al 90 per cento, con accentuazione nella parte corrente. In tale ultimo ambito, si nota il non completo utilizzo delle dotazioni per consumi intermedi, coincidenti generalmente con oneri di funzionamento della struttura amministrativa, che danno luogo ad economie relativamente sensibili, dell'ordine del 10 per cento. La circostanza potrebbe indicare l'esistenza di ulteriori margini di contenimento nel settore.

Altra notazione, che sembra avere carattere strutturale, sono gli scarsi utilizzi degli ammortamenti e delle altre spese correnti, con impegni del 15-20 per cento della massa

impegnabile; in tali casi, potrebbe essere risolutivo un deciso miglioramento dei criteri di determinazione di tali oneri, in sede di formazione o di variazioni di bilancio.

Problematica analoga si presenta nell'anomala formazione di economie di importo assolutamente rilevante sui capitoli afferenti la gestione del debito pubblico, per quanto attiene al rimborso dei prestiti (titolo III): oltre 30 miliardi di euro. Una valutazione più puntuale sull'entità della spesa in fase di previsione di bilancio si impone, atteso che la particolare tipologia, influenzata dall'andamento dei mercati finanziari nel segmento dei titoli di Stato, non pare sia sufficiente per giustificare una così rilevante differenza tra dotazioni ed effettive esigenze gestionali.

La gestione di cassa presenta un elevato coefficiente di utilizzo medio della massa spendibile, intorno all'80 per cento, con notevole diversità tra parte corrente (85,3 per cento) e conto capitale (47,3 per cento). Ove si consideri, più propriamente, il rapporto dei pagamenti con le autorizzazioni, la situazione si presenta sostanzialmente accentuata, con una incidenza media che supera l'87,2 per cento, in gran parte riferibile alla spesa corrente (90,7 per cento).

Quanto alla gestione dei residui, si nota una sensibile diminuzione tra quelli iniziali (39.685,1 milioni) e finali (37.809 milioni), per effetto essenzialmente dei nuovi termini di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale disposto dalla legge finanziaria per il 2008, la cui applicazione ha trasferito nel conto del patrimonio notevoli partite per perenzione amministrativa, soprattutto nei contributi agli investimenti a favore di enti pubblici e imprese. Viceversa, va sottolineato l'anomalo andamento dei residui relativi agli altri trasferimenti in conto capitale, che passano dagli iniziali 4.493,3 milioni a 11.459,9 milioni; l'incremento si riferisce soprattutto ai residui di stanziamento di nuova formazione.

### 3.11.2. Ministero dello sviluppo economico

Al dicastero, istituito con il decreto legge n. 181 del 2006 in luogo del precedente Ministero delle attività produttive, è affidato il compito dell'azione di rilancio della competitività del sistema-Paese, anche attraverso le due principali tipologie di intervento avviate con la legge finanziaria del 2007: sostegno dell'apparato produttivo mediante misure fiscali per l'abbattimento dei costi, la promozione degli investimenti e l'azione di riequilibrio territoriale; programma di interventi di innovazione industriale nelle aree individuate dalla finanziaria.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2007, emanata con decreto ministeriale del 30 marzo 2007, ha individuato le seguenti priorità politiche:

- interventi per favorire la competitività ;
- riforma della strumentazione delle politiche industriali;
- incremento dell'efficienza energetica, concorrenza delle reti di trasporto e sviluppo delle fonti rinnovabili;
- programmazione e coordinamento della politica regionale;
- interventi per lo sviluppo e la coesione territoriale;
- tutela del consumatore e utente;
- apertura dei mercati e contenimento dei prezzi finali al consumo.
- miglioramento della produttività.

Nell'esercizio 2007, il dicastero ha gestito una massa impegnabile di oltre 10.297 milioni, quasi il 3,4 per cento del totale. Gran parte delle dotazioni ha riguardato spese in conto capitale (oltre 9.936,7 milioni), relative essenzialmente a trasferimenti, concentrati nel fondo da ripartire per gli interventi nelle aree sottoutilizzate e nei fondi per gli interventi agevolativi alle imprese; di minore dimensione risultano gli investimenti diretti e i trasferimenti ad enti pubblici.

La parte corrente evidenzia spese di funzionamento per circa 218 milioni, poco meno della metà destinati al personale.

Nonostante il netto miglioramento nello strategico comparto dei fondi per le aree sottoutilizzate e per gli incentivi alle imprese, la gestione di competenza mostra indicatori di utilizzo della massa impegnabile in sensibile calo, sia nel conto capitale che nella parte corrente. Con riferimento a quest'ultima, va evidenziato il rilevante peso delle economie nelle spese per consumi intermedi, non impegnate per circa un terzo; la circostanza potrebbe indicare l'esistenza di ulteriori margini per il contenimento delle spese di funzionamento.

La gestione di cassa mostra una sostanziale stabilità degli indicatori di utilizzo della massa spendibile e un sensibile incremento dei pagamenti in rapporto alle dotazioni disponibili di conto capitale.

Gli effetti dei nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale, disposti dalla legge finanziaria 2008, si sono fatti particolarmente sentire nella gestione dei residui, che

costituiscono una parte importante del complessivo rendiconto dello Stato. Rispetto all'inizio dell'esercizio, infatti, i residui diminuiscono di circa il 46 per cento, passando da 21,8 a 11,8 miliardi; la flessione è concentrata, ovviamente, nel conto capitale, agendo in particolare sui contributi agli investimenti alle imprese e agli enti pubblici. Accanto a questo fenomeno, va segnalata anche la maggiore velocità di smaltimento dei residui propri.

### 3.11.3. Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Lo spacchettamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provocato, nel 2006, non pochi inconvenienti di ordine organizzativo e gestionale, legati all'utilizzo dell'istituto dell'“avvalimento”.

Ciò si è riflesso nella sostanziale impossibilità di presentare due distinti consuntivi per i neo istituiti Ministeri, cosicché la totalità della gestione (compresa quella del Ministero della solidarietà sociale) è stata rappresentata nell'ambito del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Non è stato emanato il regolamento di riordino del ministero.

Tale situazione non è risultata priva di effetti sulla stessa gestione del 2007 e, in particolare, sulla consistenza dei residui passivi iniziali.

In tale contesto gli stanziamenti definitivi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale costituiscono solo una quota di quelli riferiti in precedenza all'unitario Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le dotazioni finali di competenza corrispondono a 57.957 milioni e le autorizzazioni di cassa a 58.579 milioni, giovandosi anche delle assegnazioni di risorse, in corso di esercizio, derivanti dall'utilizzo dell'extragettito (994 e 1.010 milioni).

L'incidenza degli stanziamenti di competenza – quasi tutti concentrati sulla parte corrente – è pari all'11,3 per cento della spesa finale di bilancio.

A consuntivo gli impegni effettivi ammontano a 57.504 milioni, mentre i pagamenti totali si cifrano in 55.848 milioni.

La gestione della parte corrente di competenza è in misura preponderante assorbita dai trasferimenti (55.900 milioni) e per la restante quota destinata alle spese di personale e ai consumi intermedi (per un complesso di 388 milioni). Un andamento non dissimile presenta la gestione di cassa. Sul complesso dei pagamenti ben 54.318 milioni si riferiscono ai trasferimenti, mentre 382 milioni riguardano spese di personale e consumi intermedi.

Sul versante di conto capitale gli impegni ammontano a 1.182 milioni ed i pagamenti totali a 1.109 milioni. Per la quasi totalità si tratta di spese di trasferimento (rispettivamente 1.171 e 1.085 milioni).

La quota residua (poco più di 11 e 23 milioni) concerne gli investimenti fissi lordi.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale si conferma come un centro di trasferimento di risorse e, sotto questo profilo, non interessato da rilevanti criticità gestionali.

Le maggiori problematiche riguardano i capitoli-fondo in materia di occupazione e, soprattutto, il Fondo per l'occupazione, che non alimentano altri capitoli di bilancio, ma risultano direttamente operativi. La gestione di quest'ultimo fondo – destinato al perseguimento di specifiche finalità - è stata ancora caratterizzata dall'utilizzazione di somme residue per interventi emergenziali, mentre si sono registrati accantonamenti superiori alla metà degli stanziamenti.

In presenza di talune incertezze sulla effettiva entità della massa spendibile, l'indicatore più sicuro, in termini di cassa, è costituito dall'incidenza dei pagamenti rispetto alle dotazioni di competenza (92,9 per cento). Gli impegni sulla competenza mostrano un rapporto pari al 99,2 per cento.

Diminuiscono del 12,6 per cento (da 6.989 a 6.110 milioni) i residui passivi, la cui quantificazione iniziale può essere oggetto, come si è detto, di qualche oscillazione. Il calo è dovuto fondamentalmente alla più stringente normativa sulla perenzione dei residui propri di conto capitale, che ha portato alla eliminazione di 1.585 milioni di residui accumulati sulla categoria XXII “contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche” e di 10 milioni relativi agli investimenti fissi lordi.

#### 3.11.4. Ministero della giustizia

L'assetto del dicastero non è stato interessato dal riordino degli apparati ministeriali intervenuto nel 2006. La stessa gestione 2007 si colloca in un quadro di stabilità ordinamentale ed organizzativa. Non è stato emanato il regolamento di organizzazione del ministero.

Sul piano finanziario pressoché stazionari (-0,3 per cento) risultano gli stanziamenti definitivi di competenza (8.128 milioni), mentre le autorizzazioni di cassa (8.748 milioni) registrano un incremento del 4,7 per cento.

Scende leggermente l'incidenza delle dotazioni di competenza sul totale della spesa finale di bilancio (dall'1,7 all'1,6 per cento). Tenuto conto dei residui di stanziamento iniziali il dicastero ha avuto a disposizione una massa impegnabile di 8.362 milioni. La parte largamente maggioritaria degli stanziamenti di competenza (95,9 per cento) si riferisce alla parte corrente.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile ammontano a 7.431 milioni, gli impegni effettivi a 7.197 milioni e i pagamenti complessivi a 7.758 milioni.

La gestione della parte corrente (7.227 e 7.550 milioni) è in gran parte assorbita dalle spese di personale (5.132 e 5.074 milioni) e dai consumi intermedi (1.078 e 1.404 milioni), peraltro sottostimati per l'accumulo di rilevanti debiti pregressi accumulati nel corso degli ultimi anni. Ciò non solo nell'area delle spese di giustizia, retta da particolari meccanismi contabili e procedurali, ma anche nel campo ordinario dell'acquisizione di beni e servizi. Si tratta di un fenomeno che va arginato (o meglio rimosso), per evitare il ripetersi di "operazioni gestionali parallele", palesemente incompatibili con la disciplina del bilancio.

Su questo versante qualche segnale positivo sembra, comunque, emergere a fine 2007.

Non trascurabile è poi l'entità dei trasferimenti correnti ad "amministrazioni pubbliche" (227 e 276 milioni) e a "famiglie e istituzioni sociali private" (442 e 445 milioni). La spesa in conto capitale si identifica con gli "investimenti fissi lordi" (102 e 207 milioni).

Peggiora nettamente il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 95,1 all'88,5 per cento), negativamente influenzato dagli esiti sia della parte corrente che del conto capitale.

Per contro la gestione di cassa presenta un miglioramento dell'indicatore di utilizzo della massa spendibile (da 75,7 a 77,4 per cento), favorito, peraltro, dall'evoluzione del solo indice di parte corrente (da 80,1 a 82,7 per cento).

Diminuisce del 26,7 per cento la consistenza dei residui passivi (da 1.898 a 1.392 milioni). Il calo è dovuto, per una ridotta quota, ai nuovi termini di conservazione dei residui propri di conto capitale.

#### 3.11.5. Ministero degli affari esteri

Non è stato toccato, se non marginalmente, l'assetto del Ministero degli affari esteri dalle misure di ricomposizione degli apparati ministeriali intervenute nel 2006. In tale ambito di

continuità si è svolta anche la gestione del 2007. Con d.P.R. n. 258 del 2007 è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministro.

Grazie alla forte evoluzione degli stanziamenti in corso d'esercizio (da 2.283 a 3.279 milioni), in gran parte dovuta alle manovre di utilizzo dell'extragettito, le previsioni definitive di competenza aumentano la propria incidenza sul totale di bilancio (dallo 0,48 allo 0,64 per cento).

Anche le autorizzazioni di cassa hanno registrato un analogo andamento previsionale (passando da 2.320 a 3.301 milioni). Gli stanziamenti di competenza sono pressoché integralmente destinati alla parte corrente (99,6 per cento).

A consuntivo gli impegni effettivi ammontano a 2.993 milioni, mentre i pagamenti totali corrispondono a 3.010 milioni.

La gestione della parte corrente di competenza è assorbita per il 62,6 per cento dai trasferimenti all'estero, destinatari delle misure di espansione della spesa adottata in corso d'anno.

Essi ammontano a 1.868 milioni, importo questo coincidente anche per i pagamenti. A poco più del 25 per cento si commisurano gli oneri per i "redditi da lavoro dipendente" (754 e 763 milioni), mentre la restante quota riguarda per oltre l'8 per cento i consumi intermedi e per il 4 per cento i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche e famiglie.

La spesa in conto capitale, come si è detto, praticamente marginale, si riferisce pressoché esclusivamente agli investimenti fissi lordi.

L'elemento di maggiore criticità continua a riguardare la rendicontazione delle spese sostenute all'estero dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, anche se significativo appare il processo di revisione delle procedure contabili avviato nel 2007 e tendente ad accrescere l'autonomia gestionale degli uffici all'estero e, nel contempo, la responsabilità dei funzionari delegati.

Peggiora il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 92,5 al 91,3 per cento), mentre si eleva nettamente il coefficiente di utilizzo della massa spendibile (dal 76,5 all'81,5 per cento).

In controtendenza, rispetto all'andamento generale di bilancio, si incrementano del 12 per cento i residui passivi (da 413 a 461 milioni).

### 3.11.6. Ministero della pubblica istruzione

Nel corso dell'esercizio 2006 il Ministero della pubblica istruzione – da poco unificato con il Ministero dell'Università e della ricerca – è tornato ad assumere una autonoma connotazione. Nel consuntivo dello stesso anno, peraltro, la quasi totalità (98 per cento) degli oneri dell'ex Ministero unitario sono stati rappresentati nel Ministero della pubblica istruzione, in connessione con la gestione in “avvalimento” da esso svolta anche per il Ministero dell'università e della ricerca.

Tale situazione non è risultata priva di effetti sulla stessa gestione del 2007 e, in particolare, sulla consistenza dei residui passivi iniziali. Ciò rende difficoltoso un effettivo confronto tra le risultanze del 2007 e quelle dell'esercizio precedente. Con d.P.R. n. 260 del 2007 è stato emanato il regolamento di organizzazione del ministero.

Gli stanziamenti definitivi di competenza – grazie ad una evoluzione previsionale di 2.185 milioni, in parte collegata alle misure di utilizzo dell'extragettito e allo stesso provvedimento di assestamento – si sono ragguagliati a 44.359 milioni (pari all'8,6 per cento dell'intero bilancio). D'altra parte, le autorizzazioni di cassa, inizialmente pari a 42.407 milioni, si sono consolidate nell'importo di 45.241 milioni. Il dicastero ha avuto, comunque, a disposizione una massa impegnabile di 44.880 milioni. A consuntivo gli impegni effettivi totali su quest'ultimo aggregato si commisurano a 43.402. Gli impegni effettivi sulla competenza si ragguagliano a 42.884 milioni ed i pagamenti totali a 43.029 milioni.

La gestione del Ministero è assorbita per il 99,8 per cento dalla spesa corrente (42.908 milioni).

La parte largamente maggioritaria riguarda, come di consueto, la spesa di personale (38.353 milioni), cui sono associati oneri IRAP per 2.346 milioni. Impegni per 1.424 milioni si riferiscono ai consumi intermedi, mentre i trasferimenti incidono per un complesso di 656 milioni. Non dissimile risulta l'andamento della cassa. I redditi da lavoro dipendente – oltre all'IRAP per 2.383 milioni – registrano erogazioni per 38.347 milioni; i pagamenti relativi ai consumi intermedi e ai trasferimenti ammontano rispettivamente a 1.418 e a 732 milioni.

La marginale spesa di conto capitale (75 e 89 milioni) riguarda i “contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche” (52 e 50 milioni) e gli “investimenti fissi lordi” (23 e 38 milioni).

Si è formalmente pressoché azzerato (meno di due milioni) il fenomeno delle eccedenze di spesa che aveva caratterizzato gli esercizi precedenti ed, in particolare, la gestione del 2006 (oltre 3.200 milioni). Su tale esito ha influito, peraltro, l'utilizzazione di parte delle risorse assegnate al termine dell'esercizio dal Ministero dell'economia e delle finanze per l'attuazione del CCNL del comparto scuola (biennio economico 2006-2007), mentre gli arretrati e l'aggiornamento degli stipendi sono stati pagati nel mese di febbraio 2008. Ne sono derivate minori economie sul rendiconto 2007 per 309 milioni, che possono così configurarsi come una sostanziale eccedenza di spesa. Si pone, in ogni caso, l'esigenza che siano avviati gli interventi concreti per superare le carenze programmatiche e le difficoltà derivanti dalla mancanza di efficaci raccordi informativi tra gli uffici periferici dell'amministrazione ed il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie.

Una positiva novità è costituita, per altro verso, dalla differente modalità di finanziamento degli istituti scolastici, con cui si è superata l'intermediazione degli uffici scolastici regionali e di quelli provinciali, che aveva in precedenza comportato rilevanti inconvenienti operativi e contabili, nonché un accumulo di debiti fuori bilancio.

Il rapporto fra gli impegni e gli stanziamenti di competenza è pari al 96,7 per cento - dopo l'anomalo valore del 105,1 per cento segnato nel precedente esercizio - mentre l'indice dei pagamenti totali sulla massa spendibile sale dall'87,4 al 94,3 per cento.

L'esito della gestione ha determinato una riduzione del 28,5 per cento dei residui passivi (scesi da 1.283 a 918 milioni).

### 3.11.7. Ministero dell'interno

Marginali aggiustamenti funzionali sono derivati per il ministero dell'Interno dalle misure di riordino degli apparati ministeriali varati nel 2006.

Assetto ed attribuzioni sono rimasti sostanzialmente immutati nel 2007. Non è stato emanato il regolamento di riordino del ministero.

Nonostante variazioni di bilancio per 2.030 milioni – in parte dovute alle manovre espansive adottate in corso d'anno (428 milioni) e all'assestamento di bilancio (203 milioni) – risultano in calo gli stanziamenti definitivi di competenza (da 28.311 a 26.693 milioni). E' per questo che le dotazioni inerenti alla spesa finale fanno segnare una minore incidenza sul

bilancio dello Stato (dal 5,9 al 5,25). Anche sul versante della cassa si evidenzia lo stesso andamento previsionale. Le autorizzazioni di cassa si commisurano a 27.141 milioni e – pur scontando variazioni accrescitive per 2.484 milioni – sono inferiori al valore segnato nel 2006 (28.356 milioni).

Tenuto conto dei residui di stanziamento iniziali il dicastero ha avuto a disposizione una massa impegnabile di 27.047 milioni.

A fine esercizio gli impegni effettivi totali assunti sulla massa impegnabile si ragguagliano a 26.116 milioni e gli impegni effettivi sulla competenza ammontano a 25.762 milioni, mentre i pagamenti si attestano sul livello di 25.479 milioni.

La gestione della parte corrente di competenza (23.234 milioni) assorbe circa il 90 per cento delle risorse ministeriali. Essa è pressoché interamente mobilitata dai trasferimenti (per un complesso di 13.541 milioni), dagli oneri di personale (7.589 milioni) e dai consumi intermedi (1.492 milioni).

Il dato dei consumi intermedi non è comunque esaustivo della reale attività gestionale, considerando che in questa Amministrazione si sono venuti accumulando debiti pregressi di rilevante consistenza finanziaria. Tale tendenza è venuta emergendo, recentemente, anche per oneri accessori al personale. Penalizzanti per l'operatività del dicastero si sono rilevate le forti limitazioni delle entrate riassegnabili anche se tale situazione in corso d'anno è stata superata ad opera del decreto legge n. 81 (convertito con legge 127 del 2007) che ha rimosso per il solo 2007 il tetto alle riassegnazioni stesse.

Il profilo gestionale della cassa non è dissimile, per quanto riguarda la parte corrente, da quello descritta per la competenza. I pagamenti totali essenzialmente riguardano: trasferimenti (12.949 milioni), redditi da lavoro dipendente (7.629 milioni) e consumi intermedi (1.475 milioni).

Il conto capitale (2.528 milioni di impegni effettivi e 2.824 milioni di pagamenti) si riferisce sostanzialmente ai contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (1.860 e 1.974 milioni) e agli investimenti fissi lordi (667 e 850 milioni).

Si deteriora il rapporto sia degli impegni totali sulla massa impegnabile (dal 97,6 al 96,6 per cento) che degli impegni effettivi sugli stanziamenti definitivi di competenza (dal 97,6 al 96,5 per cento).

Resta stabile, invece, il coefficiente di utilizzo della massa spendibile (74 per cento).

Si restringe del 32,5 per cento l'ammontare dei residui passivi (da 7.743 a 5.230 milioni), ma tale esito è influenzato dal nuovo termine di perenzione dei residui propri di conto capitale. Gli impegni perenti ammontano a 2.853 milioni e concernono prevalentemente i contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche (2.579 milioni). Gli altri 274 milioni eliminati si riferiscono agli investimenti fissi lordi

### 3.11.8. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Con legge n. 233 del 2006, il dicastero ha assunto la nuova denominazione, ampliando la sua azione alla tutela del mare, in applicazione alla Convenzione di Barcellona.

Con la direttiva del 27/12/2006 sono stati fissati gli indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali del Ministro per l'attività amministrativa e per la gestione. In particolare, le priorità politiche da realizzarsi nel 2007 venivano così individuate:

- interventi modificativi al decreto legislativo n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale;
- azioni in forma coordinata con regioni ed enti locali per la tutela delle acque, la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione;
- tutela del territorio attraverso la pianificazione, la valorizzazione della biodiversità e della fauna;
- rilancio e valorizzazione dei parchi nazionali;
- tutela ambientale e preservazione del mare;
- riordino del processo di gestione del ciclo dei rifiuti;
- promozione degli interventi diretti a garantire la prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento;
- promozione e sviluppo delle attività di comunicazione istituzionale;
- riorganizzazione del Ministero.

Le previsioni iniziali di competenza, pari a 1.409,3 milioni, si ragguagliavano a fine esercizio a 1.597,6 milioni, con un incremento di oltre il 13 per cento. Tenuto conto dei residui

di stanziamento, la massa impegnabile di 1.743,3 milioni, risulta a fine esercizio utilizzata per l'88 per cento, con 1.536,5 milioni. Rispetto al precedente esercizio, la gestione presenta una sostanziale stabilità dell'indicatore degli impegni totali, interamente da riferire al maggior utilizzo dei residui di stanziamento, atteso che gli stanziamenti di competenza risultano impegnati solo per l'88,7 per cento, con una sensibile flessione rispetto al 2006 (92,7 per cento).

Notevolmente minore si manifesta l'utilizzo della massa spendibile (residui iniziali più previsioni definitive di competenza) in termini di effettivi pagamenti: 1.372,9 milioni su 3.624,9, pari al 37,9 per cento; ove si tenga conto, più propriamente, delle autorizzazioni definitive di cassa, i pagamenti non superano comunque il livello del 64,6 per cento.

La gestione di cassa - nonostante il significativo incremento delle autorizzazioni rispetto alla massa spendibile, passate dal 50,3 per cento del 2006 al 58,7 per cento del 2007 - presenta indicatori di utilizzo in diminuzione rispetto all'anno precedente: l'incidenza dei pagamenti totali si flette rispetto alle autorizzazioni di cassa (dal 68,1 al 64,6 per cento), così come i pagamenti di competenza, rispetto agli impegni effettivi (dal 60,3 al 57,8 per cento), e rispetto agli stanziamenti definitivi (dal 55,9 al 51,3 per cento).

I residui a fine esercizio presentano una notevole flessione rispetto a quelli iniziali: 1.325,8 milioni a fronte di 2.027,3 milioni, esclusivamente per effetto dell'applicazione dei nuovi termini di perenzione dei residui propri, da sette a tre anni, disposti dalla legge finanziaria per il 2008.

La massa impegnabile risulta distribuita in maniera piuttosto uniforme tra i sette centri di responsabilità amministrativa, coincidenti con le direzioni generali e il gabinetto.

Sotto il profilo della composizione strutturale, la gestione del 2007 ha riguardato per tre quarti spese di conto capitale, allocate in gran parte nelle categorie XXII e XXIII - "contributi agli investimenti" (871,2 milioni, 712,9 dei quali effettivamente impegnati).

Nell'ambito delle spese correnti, emergono consumi intermedi per 202,2 milioni, che hanno dato luogo nel complesso ad economie per oltre il 10 per cento; tali economie suscitano qualche perplessità in quanto interessano le già precedentemente falcidiate dotazioni per spese di funzionamento.

Le altre spese correnti riguardano essenzialmente trasferimenti, destinati per lo più ad enti pubblici, per oltre 151,4 milioni.

Una notazione specifica merita il fondo rotativo per il finanziamento di misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra, di cui al cap 7981<sup>75</sup>, gestito dalla direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo e allocato nelle acquisizioni di attività finanziarie – cat. 31. L'intervento, disposto dal comma 160 dell'art. unico della legge finanziaria 2007, prevede l'istituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti di un Fondo rotativo per finanziare le misure finalizzate ad applicare il Protocollo di Kyoto, con risorse pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio 2007-2009, peraltro già ridotte a 190 milioni per il biennio successivo al 2007.

L'impegno contabile avvenuto a favore della Cassa depositi e prestiti, in base a specifica convenzione, ha consentito solo l'avvio delle procedure per l'attivazione dell'importante intervento, che tuttavia non è stato erogato, dando luogo interamente a residui.

Va infine sottolineato che le notate difficoltà della gestione di cassa evidenziano, in particolare, una preoccupante permanenza su livelli molto bassi dei pagamenti a favore dei beneficiari di contributi agli investimenti, per la gran parte a favore di amministrazioni pubbliche, e ciò tenuto anche conto dell'ampia disponibilità delle relative autorizzazioni.

### 3.11.9. Ministero delle infrastrutture

Il decreto-legge n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 2006, nel prevedere una redistribuzione delle competenze ed una revisione delle strutture ministeriali, ha, tra l'altro, soppresso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e contestualmente istituito il Ministero delle infrastrutture ed il Ministero dei trasporti. Con il recente decreto-legge n. 85 del 2008, il nuovo Governo ha ritenuto di avviare un'operazione inversa, procedendo al riaccorpamento con il dicastero dei trasporti, anche in applicazione della legge finanziaria 2008. E' il caso di dire che l'operazione "spacchettamento" è durata, in sostanza, il solo esercizio finanziario 2007.

Il dPCM del 5 luglio 2006 ha individuato i compiti e le articolazioni ministeriali. Con d.P.R. n. 254 del 2007, è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministero.

<sup>75</sup> Il Fondo finanzia misure per installazione di impianti di microgenerazione diffusa ad alto rendimento elettrico e termico; installazione di impianti di piccola taglia per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili per la generazione di elettricità e calore; sostituzione dei motori elettrici industriali con potenza superiore a 45 Kw con motori ad alta efficienza; l'incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nel settore civile e terziario; l'eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali; interventi strutturali sulla mobilità urbana, progetti pilota di ricerca e sviluppo di nuove tecnologie e di nuove fonti di energia a basse emissioni o ad emissioni zero.

La direttiva sugli indirizzi generali dell'azione amministrativa e sulla gestione per il 2007 è stata emanata il 5 marzo 2007, provvedendo all'assegnazione degli obiettivi e delle risorse, al monitoraggio dell'attività anche mediante un sistema integrato dei controlli strategico, di gestione e di contabilità economica per centri di costo.

La massa impegnabile gestita dal dicastero è stata, nel 2007, di 6.915,2 milioni, pari al 2,3 per cento dell'intero bilancio statale, e risulta concentrata nel conto capitale per oltre i nove decimi. In tale ambito, prevalgono i contributi agli investimenti a favore di amministrazioni pubbliche (3.307,2 milioni) e di imprese (1.239,2 milioni), mentre tra le spese correnti si evidenziano i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e imprese (447 milioni), oltre agli oneri di funzionamento (217 milioni). L'utilizzo di tali disponibilità si attesta, nel complesso, su livelli elevati, circa il 90 per cento, con una sensibile accelerazione rispetto al precedente esercizio. La spesa corrente raggiunge un livello del 95,1 per cento, mentre quella in conto capitale si ferma all'89,5 per cento.

La gestione di cassa mostra un incremento dell'utilizzo della massa spendibile, che passa dal precedente 33,5 al 37,3 per cento. Ove si considerino le effettive autorizzazioni di cassa (8.648 milioni), i pagamenti evidenziano incidenze notevolmente più elevate, attestandosi complessivamente su 5.406,3 milioni (62,5 per cento, valore identico al precedente esercizio). La dinamica appare più accentuata per la parte corrente.

Circa la gestione dei residui, va segnalata la rilevanza degli effetti derivanti dalla riduzione dei termini di conservazione dei residui propri di conto capitale disposta dalla legge finanziaria per il 2008, che ha comportato una flessione di tali poste contabili di oltre il 25,5 per cento rispetto all'inizio dell'esercizio: da 8.395,1 a 6.256,5 milioni.

### 3.11.10. Ministero delle comunicazioni

L'atto di indirizzo e di programmazione dell'attività del dicastero è stato emanato soltanto il 16 maggio 2007, contestualmente alla formale assegnazione dei mezzi finanziari, con un anomalo ritardo che non può non aver influito sugli andamenti gestionali.

La massa impegnabile gestita è ammontata a soli 294,6 milioni, pari a meno dell'uno per mille rispetto all'intero bilancio dello Stato: è un dato strutturale che di per sé fornisce sufficienti elementi di razionalità alla scelta del legislatore dell'ultima legge finanziaria favorevole ad una notevole compressione del numero degli incarichi ministeriali con portafoglio, che ha indotto il nuovo Governo ad un opportuno accorpamento nel nuovo dicastero dello sviluppo economico.

Circa tre quarti della spesa attengono alla parte corrente, con netta prevalenza dei trasferimenti alle imprese (oltre 140 milioni) e delle spese di funzionamento (108,1 milioni). Gli interventi di conto capitale riguardano essenzialmente contributi agli investimenti alle imprese (40 milioni) e investimenti diretti (38,1 milioni).

La gestione di competenza presenta elevati indici di utilizzo delle disponibilità, superiori generalmente al 90 per cento, come nel precedente esercizio. Anche gli indici dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni di cassa si manifestano su livelli notevolmente superiori alla media.

Per quanto attiene ai residui, si manifesta anche in questo dicastero una notevole flessione, rispetto al 2006, di quelli in conto capitale, a seguito dei nuovi termini di perenzione amministrativa.

### 3.11.11. Ministero della difesa

Tale dicastero non è stato interessato dalle misure di spacchettamento degli apparati ministeriali adottate nel 2006. La gestione del 2007 si è svolta, pertanto, nel segno della continuità ordinamentale ed operativa. Non è stato emanato il regolamento di riordino del ministero.

Gli stanziamenti definitivi (22.443 milioni) di competenza del Ministero sono aumentati del 9,3 per cento, quasi due punti e mezzo al di sopra del dato medio registrato nell'evoluzione delle dotazioni della spesa finale.

Aumenta dal 4,3 al 4,4 per cento l'incidenza delle risorse assegnate al Ministero sul totale di bilancio.

Il dicastero ha avuto a disposizione, comunque, una massa impegnabile di 22.596 milioni.

La parte largamente prevalente delle dotazioni era costituita dalla spesa corrente (19.319 milioni), che peraltro ricomprende al suo interno, sulla base di convenzioni internazionali, anche una quota degli oneri di investimento.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile corrispondono a 21.721 milioni, gli impegni effettivi a 21.569 milioni ed i pagamenti complessivi a 22.096 milioni.

Il dato saliente della gestione è tuttora segnato dall'utilizzo diffuso delle contabilità speciali, che comporta non poche criticità nel quadro di conoscenza della spesa periferica, anche se iniziative per migliorare la situazione sono state attivate nel corso del 2007.

Particolarmente penalizzanti, come viene dettagliatamente analizzato nel volume II, si sono mostrate, per l'operatività di alcuni settori dell'Amministrazione, le forti limitazioni al livello delle entrate riassegnabili.

La gestione del Ministero è pressoché integralmente concentrata – sia sulla competenza che sulla cassa - su tre categorie di spesa: redditi da lavoro dipendente (14.552 e 14.482 milioni), consumi intermedi (2.717 e 3.161 milioni) ed investimenti fissi lordi (3.049 e 3.213 milioni).

Peggiora il rapporto fra impegni effettivi e stanziamenti definitivi di competenza (dal 98,6 al 96,1 per cento).

Per contro la gestione di cassa evidenzia un miglioramento dell'indicatore di utilizzo della massa spendibile (dal 79,7 all'81,1 per cento), sospinto dal più favorevole andamento del conto capitale (dal 38,9 al 59,3 per cento).

Diminuisce di oltre un quarto lo stock dei residui complessivi, solo parzialmente favorito dai nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale (390 milioni).

## 3.11.12. Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

L'assegnazione dei mezzi finanziari è avvenuta, con decreto ministeriale del 10 gennaio 2007, contestualmente all'indicazione degli obiettivi strategici da parte del Ministro, nell'ambito delle seguenti priorità politiche definite in seno al Governo:

- riduzione della spesa;
- visibilità dei risultati;
- sostegno alle imprese;
- difesa e valorizzazione delle produzioni;
- tracciabilità delle produzioni;
- *governance* del territorio.

Per ciascuna priorità, sono stati indicati obiettivi strategici propri di ciascun centro di responsabilità ovvero intersettoriali; indicatori di carattere finanziario o di altro tipo sono stati associati a ciascuno di tali obiettivi, come strumenti di valutazione delle *performances*. Infine, è stato disposto il monitoraggio a cadenza quadrimestrale da parte del servizio di controllo interno.

Il dicastero si colloca nella fascia delle strutture amministrative aventi una significativa incidenza sul bilancio statale, avendo gestito nel 2007 mezzi finanziari, in termini di massa impegnabile, superiori a 2.211 milioni (0,45 per cento del totale), dei quali circa i tre quinti afferenti al conto capitale, concentrati nei contributi agli investimenti a favore di imprese (541,3 milioni) e di enti pubblici (272,5 milioni), nonché in investimenti diretti (338 milioni).

Nell'ambito delle spese correnti, si evidenziano oneri di funzionamento per oltre 635 milioni, sui quali incide il personale in maniera preponderante (oltre 500 milioni); il resto riguarda essenzialmente trasferimenti ad imprese ed enti pubblici.

La gestione di competenza non sembra evidenziare particolari problematiche, con elevati indici di utilizzo delle disponibilità, che presentano, rispetto al precedente esercizio, *performances* migliori per le spese correnti e lievemente più contenute per il conto capitale. In tale quadro complessivo, una certa dissonanza si manifesta in relazione alle relativamente elevate economie di spese per consumi intermedi, che generalmente riguardano acquisti di beni e servizi per il funzionamento della struttura amministrativa. L'entità di tali economie, quasi 6,9 milioni, potrebbe significare l'esistenza di ulteriori margini di contenimento di tali spese.

Anche la gestione di cassa presenta indicatori di utilizzo delle relative autorizzazioni in linea con gli andamenti consolidati; rispetto al precedente esercizio, si evidenzia una lieve flessione per la parte corrente, in parte compensata dalla altrettanto lieve accelerazione dei pagamenti in conto capitale.

La gestione dei residui risente in maniera massiccia dell'applicazione dei nuovi termini di perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale, disposti dalla legge finanziaria per il 2008. I residui del comparto mostrano infatti una notevole flessione in valore assoluto a fine 2007, ragguagliandosi a 1.389,6 milioni rispetto ai 1.676,7 iniziali.

#### 3.11.13. Ministero per i beni e le attività culturali

Il dicastero è stato riorganizzato, nel decorso esercizio, in attuazione del decreto legge n. 262, convertito dalla legge n. 286 del 2006.

L'azione amministrativa per il 2007 è stata programmata con direttiva del 26 aprile, individuando, sulla base delle linee di intervento definite a livello governativo, le priorità politiche e, nel loro ambito, gli obiettivi strategici e quelli operativi di ciascun centro di responsabilità. Le priorità politiche sono:

- il coordinamento col settore turistico per la crescita culturale del “sistema Italia”;
- la qualità, l'efficacia e la modernizzazione della struttura amministrativa;
- la razionalizzazione della spesa;
- il miglioramento dei sistemi di sicurezza.

La direttiva affida al Servizio di controllo interno il compito di eventuale riprogrammazione degli obiettivi e di monitoraggio generale delle attività operative, anche attraverso il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti.

Nel 2007, la gestione ha riguardato una massa impegnabile di 2.314,3 milioni, con un'incidenza di appena lo 0,4 per cento sul bilancio, concentrata nella parte corrente e riguardante in gran parte (1.116 milioni) spese di funzionamento della struttura amministrativa, soprattutto personale. La restante parte corrente attiene essenzialmente a trasferimenti ad enti pubblici (378,1 milioni), a famiglie e ad imprese. Nel conto capitale, prevalgono gli investimenti diretti (336,5 milioni) e i contributi agli investimenti ad imprese (154,9 milioni), a famiglie (108,7 milioni) e ad enti pubblici (58,3 milioni).

Sotto il profilo della competenza, l'utilizzo della massa impegnabile è avvenuto su livelli sostenuti, con sensibile prevalenza della parte corrente, che sfiora il 90 per cento, rispetto alle spese in conto capitale (77,5 per cento). Nell'ambito delle spese correnti, spicca il basso indice di utilizzo delle dotazioni per consumi intermedi, che danno luogo ad economie per oltre il 21 per cento della massa impegnabile. La circostanza potrebbe indicare l'esistenza di ulteriori ampi margini di contenimento e di razionalizzazione complessiva in tale strategico comparto, che si riferisce generalmente ad oneri di funzionamento dell'apparato amministrativo.

Su livelli più limitati appare la gestione di cassa, con l'accentuazione della notata prevalenza della parte corrente; i pagamenti complessivi si ragguagliano a poco più del 50 per cento della massa spendibile, con il 74 per cento per le spese correnti e appena il 31 per cento per il conto capitale. Ove si tenga più opportunamente conto delle autorizzazioni di cassa, gli indicatori cambiano notevolmente, mostrando un rapporto dell'83,2 per cento nel complesso, con una sostanziale coincidenza tra parte corrente e conto capitale, il che farebbe propendere per una valutazione positiva della gestione di cassa.

Quanto ai residui, ha inciso sulla gestione in maniera sensibile la riduzione dei termini di conservazione per perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale, disposta dalla legge finanziaria per il 2008: i residui finali, infatti, risultano di 1.273 milioni, rispetto agli iniziali 2.093,4, con una flessione di circa il 40 per cento.

#### 3.11.14. Ministero della salute

La spesa sanitaria è, come è noto, completamente regionalizzata, per cui le risorse allocate sullo stato di previsione del Ministero della salute risultano invero marginali.

Si rammenta, inoltre, che il Ministero non è stato direttamente coinvolto nel diverso accorpamento delle competenze ministeriali avvenuto nel 2006. Non è stato emanato il regolamento di organizzazione del Ministro.

Sullo stesso bilancio di competenza dello Stato l'incidenza della spesa del dicastero è appena dello 0,35 per cento e non si discosta sostanzialmente da quella registrata nel 2006.

In termini assoluti, peraltro, gli stanziamenti definitivi di competenza passano da 1.576 a 1.817 milioni e le autorizzazioni finali di cassa da 2.055 a 2.600 milioni.

Sulla competenza le previsioni iniziali espongono anzi un calo rispetto alle previsioni definitive dell'anno precedente. Il recupero è in parte dovuto alla seconda manovra di utilizzo dell'extragettito (196 milioni).

Tenuto conto dei residui di stanziamento iniziali il dicastero ha avuto a disposizione una massa impegnabile di 1.996 milioni.

A consuntivo gli impegni effettivi totali sulla massa impegnabile si commisurano a 1886 milioni, gli impegni effettivi sulla competenza a 1.737 milioni ed i pagamenti totali a 1481 milioni.

La gestione è pressoché integralmente concentrata sulla parte corrente (97 per cento del totale). Su tale comparto oltre il 72 per cento delle risorse è destinata ai trasferimenti (1.285 milioni), il 15 per cento ai consumi intermedi (253 milioni) e poco più del 7 per cento (circa 120 milioni) ai redditi da lavoro dipendente.

La spesa in conto capitale è in misura preponderante assorbita dai “contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche” (48 milioni).

Le caratteristiche gestionali nel Ministero si traducono, sostanzialmente, in una attività di mero trasferimento di fondi che non presenta particolari elementi di criticità. Nel 2007, peraltro, taluni profili problematici sul piano strettamente gestionale sono emersi in occasione degli interventi legati alla unificazione delle sedi del Ministero, in prospettiva della quale si sono anche generati debiti fuori bilancio per occupazione “*sine titolo*” di alcuni locali.

Migliora nettamente il rapporto tra impegni effettivi e stanziamenti definitivi (dal 90,9 al 95,6 per cento), mentre si deteriora il tasso di utilizzo della massa spendibile (da 49,3 al 44,8 per cento), con il contemporaneo cedimento di tutti gli altri indicatori di cassa, a fronte di un sostenuto incremento delle autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile (dal 66,5 al 78,7 per cento).

Diminuiscono del 21 per cento i residui passivi (da 1.488 a 1.175 milioni), per effetto esclusivamente del nuovo termine di perenzione dei residui propri di conto capitale, in base al quale sono stati tagliati residui per 551 milioni, per la quasi totalità (546 milioni) riferiti “ai contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche”.

## 3.11.15. Ministero dei trasporti

La struttura ministeriale trova il suo fondamento nel cosiddetto “spacchettamento” ai sensi della legge n. 233, di conversione del decreto legge n. 181, del 2006. La complessa operazione di ripartizione ha interessato, in pratica, il solo esercizio 2007, poiché il nuovo esecutivo, anche in linea con quanto previsto con la legge finanziaria 2008, ha provveduto nelle scorse settimane ad avviare l'accorpamento con il Ministero delle infrastrutture, recuperando sostanzialmente la precedente organizzazione amministrativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi del decreto legge n. 85 del 2008.

Per il 2007, gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e per la gestione sono stati stabiliti con direttiva del 15 febbraio 2007, assegnando gli obiettivi strategici e operativi e le connesse risorse ai centri di responsabilità, nell'ambito delle priorità politiche e delle linee guida individuate con il precedente atto di indirizzo del 18 ottobre 2006.

La gestione 2007 ha riguardato una massa impegnabile di 4.763,5 milioni, dei quali oltre i due terzi interessanti la parte corrente. I trasferimenti ad enti pubblici (1.233,8 milioni) e ad imprese (687 milioni) costituiscono la parte preponderante dell'aggregato, unitamente alle spese di funzionamento (1.166 milioni, di cui 698 per il personale). Nel conto capitale emergono i contributi agli investimenti a favore di imprese (692,4 milioni) e di enti pubblici (522 milioni), nonché gli investimenti diretti (405,4 milioni).

In termini di competenza, la gestione presenta elevati indicatori di utilizzo delle disponibilità, sia per le spese correnti che per quelle di capitale. Unica notazione di rilievo appare con riguardo alle spese per consumi intermedi, che danno luogo a sensibili economie di circa il 2 per cento delle disponibilità; il che farebbe pensare all'esistenza di ulteriori margini di contenimento per tali oneri, nonostante le riduzioni già apportate negli anni più recenti.

Anche la gestione di cassa ha dato luogo ad elevati volumi di pagamenti, sia in rapporto alla massa spendibile che con riguardo alle autorizzazioni; maggiormente accentuato si mostra il livello delle erogazioni per le spese correnti.

Infine, i residui finali si situano su un livello di 3.156,5 milioni, leggermente al di sopra della consistenza iniziale. La circostanza indica la scarsa incidenza per tale dicastero della norma sui nuovi termini di conservazione dei residui propri di conto capitale introdotta dalla legge finanziaria 2008.

### 3.11.16. Ministero dell'università e della ricerca

Con l'avvio della precedente legislatura si è proceduto ad una nuova separazione delle aree funzionali dell'istruzione e dell'università e della ricerca, con l'istituzione di due distinti Ministeri.

Dopo la transitoria soluzione del precedente esercizio, in cui il consuntivo del Ministero dell'Università e della ricerca – anche per effetto della gestione in avvalimento per suo conto svolta dal Ministero della pubblica istruzione – ha rappresentato appena il 2 per cento degli oneri dell'ex Ministero unitario, si riflettono finalmente sul consuntivo 2007 del dicastero gli effetti gestionali dello spacchettamento effettuato nel 2006.

Ciò rende disagiata il confronto tra le risultanze del 2007 e quelle del 2006, dopo aver inciso sulla stessa consistenza dei residui passivi iniziali. Con d.P.R. n. 260 del 2007 è stato emanato il regolamento di organizzazione del ministero.

Gli stanziamenti definitivi di competenza corrispondono a 11.370 milioni (2,22 per cento del totale di bilancio) e quelli di cassa a 12.061 milioni.

A consuntivo gli impegni effettivi risultano pari a 10.143 milioni, mentre i pagamenti totali raggiungono l'importo di 11.063 milioni.

La tipologia di spesa prevalente si riferisce a trasferimenti di fondi alle Università, agli Enti di ricerca ed agli Istituti di alta cultura che caratterizza anche i rapporti finanziari e contabili fra centro e periferia.

La gestione del Ministero è per tre quarti assorbita dalla parte corrente (8.486 milioni), con una incidenza largamente maggioritaria della spesa di trasferimento (8.043 milioni), alimentata, soprattutto, dalle risorse destinate al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (7.167 milioni). Impegni per 384 milioni riguardano i redditi da lavoro dipendente; altri 33 milioni interessano i consumi intermedi.

Dal lato della cassa il profilo gestionale è sostanzialmente analogo. I trasferimenti mostrano un flusso di 8.264 milioni. I pagamenti per il personale e per i consumi intermedi si ragguagliano rispettivamente a 392 e 34 milioni.

D'altra parte, circa il 99 per cento degli impegni e dei pagamenti di conto capitale (1.657 e 2.346 milioni) concerne i trasferimenti in favore di Amministrazioni pubbliche, imprese ed estero. Nell'ambito del primo aggregato figurano le risorse assegnate al Fondo per l'edilizia universitaria e le grandi attrezzature scientifiche (65 milioni di impegni e pagamenti).

Al di là di specifici profili di criticità, evidenziati nell'appendice al presente capitolo, va rilevata, sul piano generale, la mancata omogeneità di redazione dei conti consuntivi delle Università. Ciò rende problematica la costruzione del conto consolidato del Sistema universitario, che resta cruciale per la *governance* di questa importante area di finanza pubblica.

Significativa risulta la contrazione (-20,29 per cento) del volume dei residui passivi (passati da 7.254 a 5.998 milioni). La discesa dei resti è favorita dall'applicazione dei nuovi termini di perenzione dei residui propri di conto capitale, che hanno prodotto un taglio di 1.519 milioni, distribuito sulle categorie XXII "contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche" (407 milioni), XXIII "contributi agli investimenti ad imprese" (868 milioni) e XXXI "acquisizioni di attività finanziarie" (244 milioni).

### 3.11.17. Ministero della solidarietà sociale

Le considerazioni di ordine generale svolte per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale valgono anche per il Ministero della solidarietà sociale, istituito nel 2006 in sede di spaccettamento del Ministero delle politiche sociali. Non è stato emanato il regolamento di organizzazione del ministero.

Difficoltà di carattere organizzativo ed operativo non hanno consentito la presentazione di un autonomo consuntivo al termine dell'esercizio 2006 e ciò si è riflesso sul conto dei residui iniziali del 2007, in dipendenza anche della gestione in avvalimento svolta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La descritta situazione non consente un effettivo confronto fra le risultanze del 2007 con quelle dell'esercizio precedente.

La stessa separazione delle competenze rispetto all'ex Ministero unitario poggia su elementi distintivi di incerta definizione, peraltro ora superati dal ritorno al modello del Ministero delle politiche sociali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza risultano pari a 17.551 milioni e quelli di cassa raggiungono il valore di 18.022 milioni, grazie anche alle variazioni disposte con la legge di assestamento (rispettivamente 303 e 788 milioni).

A consuntivo gli impegni effettivi (17.530 milioni) e i pagamenti totali (17.707 milioni) incidono sulla spesa finale di bilancio per poco più del 3,5 per cento.

La gestione di competenza è praticamente concentrata sulla parte corrente e per il 99,7 per cento riguarda il settore dei trasferimenti (17.473 milioni), che hanno come quasi esclusivo destinatario l'INPS. A circa 32 milioni ammontano gli impegni per i redditi da lavoro dipendente e per i consumi intermedi, mentre 25 milioni sono ricompresi fra le "altre uscite correnti".

Analogo profilo gestionale emerge per la cassa, al cui interno i trasferimenti si commisurano a 17.674 milioni e i pagamenti riguardanti le prime due categorie di bilancio superano di poco i 22 milioni.

Profili di criticità di natura procedurale sono emersi nell'esercizio 2007 con riferimento alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, che costituisce la principale fonte di finanziamento delle politiche stesse.

Lo smaltimento degli stanziamenti definitivi di competenza è pari al 99,9 per cento, mentre i pagamenti totali sulla massa spendibile esprimono un rapporto del 97,02 per cento.

Si registra, infine, un calo del 39 per cento dei residui passivi (da 698 a 426 milioni).

#### 3.11.18. Ministero del commercio internazionale

Il Ministero è stato istituito con il decreto legge n. 181 del 2006, in sede di "spacchettamento" delle funzioni del dicastero delle attività produttive; l'esercizio 2007 è stato, in sostanza, il suo primo anno di attività autonoma.

In linea con la direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007, il Ministro ha emanato il 30 marzo un atto di indirizzo che ha individuato le seguenti priorità politiche:

internazionalizzazione incentrata soprattutto sulle piccole e medie imprese;

attività promozionale orientata alla valorizzazione del *made in Italy*;

politica commerciale attraverso lo sviluppo e la conclusione di negoziati multilaterali e bilaterali e la difesa commerciale;

protezione dei prodotti nazionali e contrasto alla contraffazione;

riorganizzazione interna, anche in attuazione della legge finanziaria.

Il dicastero si pone come una componente di dimensione minima del bilancio dello Stato, avendo gestito nel 2007 una massa impegnabile di soli 284,3 milioni, meno dello 0,5 per mille

del totale. Valgono, in proposito, le medesime considerazioni svolte per il Ministero delle comunicazioni, circa la piena condivisione della Corte del processo di accorpamento disposto dalla legge finanziaria per il 2008 e posto in essere dal nuovo esecutivo.

Circa i quattro quinti della spesa gestita attengono alla parte corrente, in gran parte relativi a trasferimenti ad enti pubblici (162,4 milioni) e imprese (32 milioni), nonché a spese di funzionamento della struttura (29 milioni). Le spese in conto capitale riguardano contributi agli investimenti ad enti pubblici (29,3 milioni) e all'estero (16,9 milioni), nonché investimenti diretti (14 milioni).

Sia la gestione di competenza che quella di cassa presentano indici notevolmente superiori alla media, con particolare accentuazione per le spese correnti. Unica notazione da sottolineare appare l'entità delle economie in rapporto alla massa impegnabile, che raggiunge il livello anomalo di poco meno del 30 per cento delle disponibilità nei consumi intermedi, generalmente spese di funzionamento, sulla cui insufficienza ad assicurare l'operatività minima dell'azione amministrativa si sono tuttavia concentrate le valutazioni dei dirigenti responsabili della gestione.

I residui presentano una notevole flessione nella parte corrente e una sostanziale stabilità nel conto capitale, rispetto al precedente esercizio, in relazione soprattutto allo smaltimento dei trasferimenti correnti ad enti pubblici. Nel complesso, essi si riducono del 27 per cento, a soli 170,7 milioni.

### *3.12. Analisi della spesa per missioni*

3.12.1. Un quadro complessivo della gestione della spesa nel decorso esercizio è fornito dall'analisi per missioni, effettuata sulla base dell'aggregazione di primo livello adottata a partire dal corrente esercizio 2008, la cui trasposizione nel consuntivo 2007 è stata effettuata sostanzialmente sulla base della metodologia seguita nelle elaborazioni di raffronto con l'esercizio precedente in sede di disegno di legge concernente il bilancio a legislazione vigente per il 2008, con la collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e in stretto contatto con le amministrazioni.

Dall'analisi emerge, anzitutto, che la gestione ha riguardato una massa impegnabile di spese finali ammontante a 523.448,2 milioni, oltre a rimborso di prestiti per 197.629 milioni.

Con riferimento alle spese finali, le missioni più rilevanti risultano, nell'ordine, *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* (103.199 milioni, pari al 19,7 per cento); *Debito pubblico*, limitatamente al servizio relativo (76.134,4 milioni, il 14,5 per cento); *Politiche previdenziali* (66.273,9 milioni, il 12,7 per cento); *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* (62.344,9 milioni, l'11,9 per cento); *Istruzione scolastica* (43.963,9 milioni, l'8,4 per cento). Queste cinque missioni coprono, da sole, oltre i due terzi (67,2 per cento) della gestione.

Seguono, a distanza, le spese per l'*Italia in Europa e nel mondo* (25.233,6 milioni, il 4,8 per cento); per i *Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia* (24.716,4 milioni, il 4,7 per cento); la *Difesa e sicurezza del territorio* (22.285,6 milioni, il 4,3 per cento); il *Diritto alla mobilità* (13.040,4 milioni, il 2,5 per cento); l'*Ordine pubblico e sicurezza* (10.568,5 milioni, il 2 per cento). Il restante 14,5 per cento si distribuisce, in dimensioni molto variabili, tra le residue 24 missioni: si va da 8.687 milioni dell'*Istruzione universitaria*, ai soli 395,8 milioni destinati all'*Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio*.

La descritta situazione di estrema variabilità dimensionale delle missioni potrebbe, ad avviso della Corte, costituire oggetto di utili approfondimenti in sede di revisione delle stesse, anche nell'ambito della complessiva razionalizzazione dell'ordinamento contabile, tenendo conto da un lato dell'esigenza di salvaguardare una linea di corrispondenza con la classificazione COFOG adottata sul piano internazionale ed europeo, dall'altro della necessaria tendenziale compatibilità con le strutture amministrative cui è demandato il compito di perseguire le finalità individuate attraverso la concreta attività gestionale.

3.12.2. Il già notato complessivo utilizzo della massa impegnabile nella gestione di competenza, che si pone sul livello del 92,2 per cento, in limitata flessione rispetto al precedente esercizio, si distribuisce in maniera molto diversificata nelle singole missioni, assumendo valori elevatissimi, prossimi al 100 per cento, per le *Politiche previdenziali*, per gli *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, per il *Turismo*, per le *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, per l'*Istruzione*. Valori minimi si riscontrano, invece, per lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (circa il 36 per cento), per la *Regolazione dei mercati* e per l'*Energia e diversificazione fonti energetiche*.

Un dato che potrebbe apparire singolare sembra emergere per la missione *Fondi da ripartire*, che per sua natura non dovrebbe dar luogo a impegni, in quanto dovrebbe accogliere

oneri destinati ad essere distribuiti sulle altre missioni nel corso della gestione mediante variazioni di bilancio. Risultano, invece, impegni per circa un quarto della massa impegnabile (più propriamente, massa ripartibile), per un importo in valore assoluto di tutto rilievo: 1.861,5 milioni. In realtà, trattasi di impegni contabili assunti soltanto al fine di consentire la conservazione in bilancio quali residui di stanziamento di importi utilizzabili nel successivo esercizio, essenzialmente il fondo per i contratti del personale statale.

La medesima missione *Fondi da ripartire* presenta economie per il 40,9 per cento delle dotazioni impegnabili (oltre 3.144 milioni), concentrate in massima parte nel Ministero dell'economia e delle finanze e riguardanti cospicue quote dei fondi per spese obbligatorie e imprevedute (495 milioni), per le elezioni (465 milioni), per i contratti (448 milioni) etc.. Al riguardo, non può non rilevarsi che una più accurata previsione delle dotazioni avrebbe consentito senza dubbio un contenimento dell'anomala entità delle economie.

3.12.3. Sotto il profilo della cassa, la complessiva gestione ha dato luogo ad un utilizzo della massa spendibile pari, come si è visto, al 76,2 per cento, lievemente al di sotto del dato corrispondente del precedente esercizio (77,3 per cento).

Rispetto al dato medio, le missioni che mostrano coefficienti di utilizzo nettamente superiori sono, principalmente, l'*Istruzione scolastica* (95 per cento), le *Politiche previdenziali* (91,5 per cento), il servizio del *Debito pubblico* (88,3 per cento), i *Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia* (86,7 per cento), l'*Italia in Europa e nel mondo* (86,5 per cento); viceversa, gli interventi che manifestano bassi livelli di utilizzo della massa spendibile sono, nell'ordine, la *Ricerca e innovazione* (22,3 per cento), lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (23,5 per cento), l'*Energia e diversificazione delle fonti energetiche* (27,2 per cento), la *Competitività e sviluppo delle imprese* (28,5 per cento).

Ove si tenga conto, più propriamente, del rapporto tra pagamenti e autorizzazioni di cassa, rispetto al dato medio relativo alle spese finali (89 per cento, anch'esso in flessione rispetto al 2006), le missioni più "efficienti" risultano l'*Istruzione scolastica* (97 per cento), le *Politiche previdenziali* (96,7 per cento), lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* (97,3 per cento), l'*Istruzione universitaria* (96,2 per cento); quelle con maggiori difficoltà di utilizzo appaiono l'*Energia e diversificazione delle fonti energetiche* (35,2 per cento), la *Casa e assetto urbanistico* (56,2 per cento), il *Soccorso civile* (59,8 per cento), le *Comunicazioni* (60,7 per cento).

3.12.4. Uno sguardo, infine, alla gestione dei residui, fa emergere che la già notata flessione tra residui iniziali e finali, da 112 a 88,6 miliardi – da attribuire in gran parte agli effetti della riduzione dei termini di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale – si riflette in modo molto diversificato tra le 34 missioni.

Sono, naturalmente, le missioni caratterizzate da maggiori quote di residui del conto capitale ad evidenziare le più rilevanti flessioni tra inizio e fine esercizio: *Tutela della salute* (-67,9 per cento), *Competitività e sviluppo delle imprese* (-58,9 per cento), *Istruzione scolastica* (-52,3 per cento), *Diritto alla mobilità* (-47,8 per cento), *Ricerca e innovazione* (-42,7 per cento), *Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici* (-42,2 per cento).

#### **4. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri**

##### *4.1. Considerazioni generali e raccordo con il bilancio dello Stato*

Il conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene trasmesso alla Corte dei conti, “ai fini del referto annuale”, unitamente all’invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (ai sensi dell’art. 13, comma 6, del dPCM 9 dicembre 2002 recante la “*Disciplina dell’autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*”).

L’analisi delle risultanze contabili e finanziarie nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato, in coerenza al citato disposto normativo, si fonda sistematicamente sulla interazione programmatica e di bilancio. Tale interazione acquista ulteriore spessore in relazione alla parallela evoluzione normativa ed attuativa sia dell’articolazione del bilancio dello Stato per *missioni* e per *programmi*, come definiti dalla manovra per il 2008, sia della disciplina di bilancio interna alla Presidenza del Consiglio. Di tale raccordo si è tenuto conto nella impostazione del conto finanziario 2007 e della relazione di accompagnamento, che opera una rilettura in tal senso delle risultanze contabili, anche a seguito di una specifica indicazione della Corte, intesa a consentire una più chiara ed unitaria lettura dei dati di bilancio.

La generale nuova configurazione del bilancio dello Stato per *missioni* e per *programmi*, nel rendere più evidenti i nessi con il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pone in risalto la parallela crescita delle risorse destinate a nuovi compiti che la hanno interessata, a partire dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, che ha fortemente inciso sulle sue competenze e sulle correlate risorse. Si osserva, al

riguardo, che, se, in base al DL 16 maggio 2008, n. 85, si è operato, nella legislatura appena avviata, in via generale, un ritorno al disegno tracciato dal d.lgs. n. 300 del 1999, in coerenza a quanto stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008, art. 1, commi 376-377), per quanto concerne la Presidenza del Consiglio dei Ministri, appare in larga parte confermato l'innesto di rilevanti competenze, in particolare con riguardo alle politiche per la famiglia, i giovani e lo sport, il turismo, le cui risorse incidono sensibilmente sulla stessa architettura contabile. Nel rinviare al capitolo di questa relazione appositamente dedicato a *“Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi”* ed agli ulteriori approfondimenti settoriali con riferimento alle missioni e ai programmi specificamente previsti (dettagliatamente ripresi nel vol. II), si opera qui il quadro generale di raccordo delle risultanze contabili e finanziarie.

Va segnalato, sul versante normativo, che il dPCM 4 luglio 2007 ha apportato significative modifiche al citato decreto del 9 dicembre 2002: da un lato ha modificato l'articolo 6, comma 3, stabilendo che l'ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza trasmetta il progetto di bilancio “redatto sulla base del disegno di legge del bilancio dello Stato presentato alle Camere e tenuto conto delle eventuali note di variazione al momento intervenute”; dall'altro, in maniera coerente con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, ha aggiunto, alla dizione “unità previsionali di base”, le parole “missioni/programmi”. A tale indirizzo è seguita, nel conto finanziario 2007, una rivisitazione innovativa dei dati di bilancio, articolati, a consuntivo, seppur in via sperimentale, anche per missioni/programmi. In base a tale aggregazione la (unica) missione di riferimento - denominata *“Unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo”* - comprende 13 programmi, ciascuno dei quali ricondotto ad uno o più centri di responsabilità. Tale innovazione, pur sperimentale, consente una lettura aggregata dei dati riferiti anche a più centri di responsabilità, come nel caso del *Coordinamento delle politiche relative agli affari regionali e autonomie locali*, che riguarda sia il C.d.R. 2 (Conferenza Stato-Regioni), che il C.d.R. 7 (Affari Regionali); analogo raccordo concerne il *Coordinamento delle politiche relative ai rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali*, che comprende i due diversi centri di responsabilità, ed il *Coordinamento delle politiche relative alle riforme e l'innovazione nella P.A.*, che comprende sia il C.d.R. 6 (Funzione pubblica), che il C.d.R. 12 (Innovazione e tecnologie).

Nel prendere atto di tale positivo approccio, da sviluppare in maniera più puntuale, anche in correlazione ai dati finanziari del preventivo 2008 ed ai raccordi con i profili organizzativi, resi più complessi dalla mutevole articolazione degli apparati, come esposto nel successivo

paragrafo, si riporta il prospetto riepilogativo del consuntivo per missione e programmi, come rappresentato nel conto finanziario 2007.

Tavola 2.2

<b>Presidenza del Consiglio Dei Ministri</b>		
<i>MISSIONE : UNITA' DI INDIRIZZO POLITICO ED AMMINISTRATIVO DEL GOVERNO</i>		<i>totale =</i>
<b>PROGRAMMI</b>		<b>Totale</b>
<b>CENTRI DI RESPONSABILITA'</b>		
Coordinamento dei servizi istituzionali e generali della PCM	1. Segretariato generale	505.571.648
Coordinamento delle politiche relative agli affari regionali e autonomie locali	2. Conferenza Stato- Regioni 7. Affari Regionali	35.368.557
Coordinamento delle politiche relative ai rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali	3. Rapporti con il Parlamento 5. Riforme istituzionali	12.355.281
Coordinamento delle politiche europee	4. Politiche comunitarie	11.274.630
Coordinamento delle politiche relative alle riforme e l'innovazione nella P.A.	6. Funzione pubblica 12. Innovazione e tecnologie	205.086.370
Coordinamento delle politiche relative alle pari opportunità	8. Diritti e pari opportunità	31.148.512
Coordinamento delle attività di informazione, comunicazione delle politiche relative al prodotto editoriale	9. Informazione ed editoria	537.996.813
Attuazione del programma di Governo	10. Attuazione e programma di governo	6.092.129
Coordinamento delle politiche relative alla protezione civile	13. Protezione civile	2.058.845.229
Coordinamento delle politiche relative alla famiglia	16. Politiche per la famiglia	314.488.868
Coordinamento delle politiche relative ai giovani e attività sportive	17. Politiche giovanili ed attività sportive	322.885.936
Coordinamento delle politiche per lo sviluppo e competitività del turismo	18. Sviluppo e competitività del turismo	234.752.352
Coordinamento delle politiche per la programmazione economica e della politica economica	19. Programmazione e coordinamento della politica economica	4.285.294

*\*Nota : i valori riportati sono in termini di impegni*

Nella direzione di una maggiore flessibilità, si pone anche una altra modifica apportata al decreto che disciplina l'autonomia contabile e finanziaria della Presidenza, con riguardo alle variazioni al bilancio: si dispone, infatti, che "eventuali limiti di spesa disposti dalla legge operano sulla spesa complessiva delle varie tipologie considerate. Ai sensi dell'articolo 1, comma 422, della legge 296/2006, tali limiti possono essere superati dai singoli centri di responsabilità e di spesa mediante compensazione su altri capitoli del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri che presentino le necessarie disponibilità. In tal caso sui decreti di

variazione di bilancio sono indicati i capitoli sui quali viene data compensazione. Nessuna compensazione può comunque essere operata a carico di capitoli di parte capitale o riferiti ad autorizzazione di spesa finalizzate”. Si rammenta che la citata disposizione della legge finanziaria per il 2007 dispone - con una modifica apportata all’articolo 8 del decreto legislativo 303/1999 (“Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”) - che all’attuazione di disposizioni legislative recanti limiti per specifiche categorie di spesa si provveda con decreti del Presidente del Consiglio, in modo da assicurare, nel sistema dell’autonomia contabile e di bilancio e dandone adeguata evidenza, l’invarianza in termini di fabbisogno e di indebitamento netto dei risultati previsti dalle stesse disposizioni legislative.

Il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio per l’anno 2007, approvato con decreto del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2006, aveva previsto entrate globali pari a 3.676.635.224 euro, già comprensive di una quota dell’avanzo di esercizio degli anni precedenti (25.000.000 euro). Esso si basava su una previsione iniziale di entrate provenienti dal bilancio dello Stato indicate nel relativo d.d.l. (atto Senato 1184-ter) in 3.651.635.224 euro. Tali risorse risultano poi definite, a seguito dell’approvazione della manovra di bilancio, in un ammontare pari a 3.774.807.224 euro di stanziamenti iniziali di competenza allocati nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, come risulta dalla successiva tavola, che include (a partire dagli stanziamenti definitivi di competenza 2007) anche l’unità di base UPB 3.2.10.7 (conto capitale) “Celebrazioni”<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. capitolo 7438 (UPB 3.2.10.7), per “Somme da destinare alla realizzazione di opere interventi ed iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell’Unità d’Italia”.

Tavola 2.3

	Stanziamenti iniziali di competenza 2006	Stanziamenti iniziali di competenza 2007	Stanziamenti definitivi di competenza 2007	Impegni 2007	Pagamenti di competenza 2007	Stanziamenti iniziali di competenza 2008
UPB 3.1.5.2						
Presidenza del Consiglio dei Ministri	304.302.000	976.323.537	1.346.002.792	1.341.381.977	603.577.660	433.882.000
UPB 3.1.5.14						
Editoria (parte corrente)	351.790.000	371.926.000	430.426.000	427.435.638	427.435.638	297.988.000
UPB 3.1.5.15						
Protezione civile (parte corrente)	40.180.000	78.864.000	83.869.087	23.869.087	0	39.341.000
UPB 3.1.5.16						
Servizio civile nazionale	207.760.000	256.128.000	296.128.000	296.128.000	0	253.422.000
UPB 3.1.5.22						
Enit (parte corrente)		50.271.000	49.081.968	49.081.968	49.081.698	49.994.000
UPB 3.2.10.2						
Editoria (conto capitale)	69.690.260	79.378.260	79.378.260	79.378.260	79.378.260	33.966.000
UPB 3.2.10.3						
Protezione civile (conto capitale)	1.543.095.370	1.738.075.000	1.976.529.540	1.976.529.540	0	1.702.765.000
UPB 3.2.10.5						
Sport (conto capitale)		208.841.427	228.841.427	228.841.427	0	173.928.000
UPB 3.2.10.6						
Sostegno agli investimenti negli enti locali (conto capitale)		15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000	15.000.000
UPB 3.2.10.7						
Celebrazioni (conto capitale)			140.000.000	140.000.000	140.000.000	140.000.000
Totale	2.516.817.630	3.774.807.224	4.645.257.074	4.577.645.897	1.314.473.256	3.650.090.000 <sup>77</sup>

L'impatto delle nuove funzioni sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri è dunque evidenziato, sia in termini complessivi, che di crescita del numero di unità previsionali di base presenti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze. Ai nuovi capitoli<sup>78</sup> si accompagna, nel 2007, la notevole espansione del cap. 2115 *“Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio”* (UPB 3.1.5.2), con 976.323.537 euro di stanziamenti iniziali di competenza, a fronte di 304.302.000 euro nel 2006, che si sono poi assestati in 433.882.000 euro nel 2008. Va al riguardo considerato che nell'esercizio in corso risultano nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze capitoli di nuova istituzione espressamente dedicati alle funzioni assegnate alla Presidenza del Consiglio: si tratta

<sup>77</sup> In relazione alla riclassificazione delle poste del bilancio dello Stato per missioni e per programmi, che ha determinato per l'esercizio 2008 l'emergere di nuovi capitoli (2102, 2106, 2107, 2108, 2111, 2115), le cui risorse nel 2007 erano unitariamente ricomprese nel capitolo 2115, vanno considerate, ai fini di raffronto, anche le risorse dislocate sugli stessi capitoli, che portano ad un ammontare complessivo di 3.650.090.000, come più analiticamente evidenziato nelle successive tavole 2.4 e 2.5.

<sup>78</sup> Tra i nuovi capitoli si rinvengono, tra gli altri, il capitolo 2194 (UPB 3.1.5.22) *“Contributo per le spese di funzionamento e per lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Enit”*; il capitolo 7450 (UPB 3.2.10.5) *“Somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli investimenti in materia di sport”*; il capitolo 7448 (UPB 3.2.10.6) *“Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali”*, istituito in base al comma 893, articolo 1, della legge finanziaria per il 2007.

delle risorse per le politiche di sostegno alla famiglia (capitolo 2102); per le politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù (capitolo 2106); per le politiche dello sport (capitolo 2111); per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (capitolo 2107); per le politiche delle pari opportunità (capitolo 2108), facenti capo a specifiche missioni e programmi del bilancio dello Stato.

Tali andamenti contabili emergono dalle tavole che seguono, in cui appare evidenziato l'impatto sulle nuove allocazioni di bilancio con riguardo ai capitoli di nuova istituzione nel 2008 e che hanno concorso alla espansione registratasi nel 2007 del capitolo 2115 (UPB 3.1.5.2). La tavola 2.4 evidenzia una proiezione, sia in termini assoluti che percentuali, di quanto sarebbe stato destinato nel bilancio 2007 agli altri capitoli istituiti nel 2008 se si fosse seguita una tale impostazione; la tavola 2.5 riporta le risorse ora distintamente allocate sui nuovi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, (effettuando una mera simulazione del capitolo 2115, sempre in termini di stanziamenti iniziali di competenza, per l'esercizio 2008, ove non fosse stata seguita la opportuna differenziazione).

Tavola 2.4

Stanziamento totale 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007	Proiezione stanziamento ripartito 2007
Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio	<i>Capitolo 2102 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sostegno alla famiglia</i>	<i>Capitolo 2106 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù</i>	<i>Capitolo 2107 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sviluppo e competitività del turismo</i>	<i>Capitolo 2108 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità</i>	<i>Capitolo 2111 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche dello sport</i>	<i>Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>
976.323.537	320.324.120	129.851.030	68.342.648	52.721.471	5.857.942	399.316.327
Percentuale di ripartizione	32,80	13,30	7,00	5,40	0,60	40,90

Tavola 2.5

<i>Proiezione stanziamento totale 2008</i>	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008	Stanziamento 2008
<i>Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio</i>	Capitolo 2102 Somme da corrispondere alla Presidenza dei Ministri per le politiche di sostegno alla famiglia	Capitolo 2106 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù	Capitolo 2107 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche di sviluppo e competitività del turismo	Capitolo 2108 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità	Capitolo 2111 Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche dello sport	Capitolo 2115 Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri
943.686.000	280.000.000	119.700.000	62.604.000	45.000.000	2.500.000	433.882.000
Percentuale di ripartizione	29,68	12,68	6,63	4,77	0,26	45,98

#### 4.2. Gli andamenti finanziari complessivi

Come si è anticipato, il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio per l'anno 2007 aveva previsto entrate globali pari a 3.676.635.224 euro (già comprensive di una quota dell'avanzo di esercizio degli anni precedenti, indicata in 25.000.000 euro), ridefinite a seguito della approvazione della manovra di bilancio dello Stato, e che, in base alle consistenti variazioni successivamente intervenute, ammontano a 5.952.764.460,39 di euro in termini di previsioni finali, evidenziando un incremento di circa il 61,9 per cento.

### ENTRATE

Tavola 2.6

	Previsioni iniziali 2007	Variazioni	Previsioni finali	Entrate accertate	Somme rimosse	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori entrate accertate
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	3.651.635.224	1.209.995.836,01	4.861.631.060,01	4.861.631.060,01	4.861.618.934,01	12.126,00	12.126,00
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0,00	30.151.603,41	30.151.603,41	30.151.603,41	30.151.603,41	0,00	0,00
Avanzo d'esercizio	25.000.000	1.035.981.796,97	1.060.981.796,97	1.060.981.796,97	1.060.981.796,97	0,00	0,00
TOTALE ENTRATE	3.676.635.224	2.276.129.236,39	5.952.764.460,39	5.952.764.460,39	5.952.752.334,39	12.126,00	12.126,00

Fonte: dati tratti da consuntivo PCM

In parallelo, il conto consuntivo evidenzia le sensibili variazioni tra previsioni iniziali e previsioni finali di spesa (al netto delle partite di giro):

## SPESE

Tavola 2.7

	Previsioni iniziali 2007	Variazioni	Previsioni finali <i>A</i>	Impegni <i>B</i>	Pagamenti <i>C</i>	Somme rimaste da pagare (residui) <i>D=B-C</i>	Economie <i>E=A-B</i>
Spesa corrente	1.914.266.395	693.792.057,90	2.608.058.452,90	2.013.712.471,83	1.153.828.696,20	859.883.775,63	594.345.981,07
Spesa in conto capitale	1.762.368.829	1.582.325.052,49	3.344.693.881,49	2.266.439.148,12	1.484.384.214,88	782.054.933,24	1.078.254.733,37
TOTALE SPESA	3.676.635.224	2.276.117.110,39	5.952.752.334,39	4.280.151.619,95	2.638.212.911,08	1.641.938.708,87	1.672.600.714,4

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RgS)

Oltre alle rilevanti variazioni tra previsioni iniziali e previsioni finali, può essere utile segnalare l'incremento complessivo in raffronto con l'esercizio precedente, come emerge nelle seguenti tavole in cui si riportano i dati dell'esercizio 2006 e gli scostamenti in termini assoluti e percentuali nel biennio 2006-2007:

Tavola 2.8

	Previsioni iniziali 2006	Variazioni	Previsioni finali <i>A</i>	Impegni <i>B</i>	Pagamenti <i>C</i>	Somme rimaste da pagare (residui) <i>D=B-C</i>	Economie <i>E=A-B</i>
Spesa corrente	1.205.424.900	594.765.166,27	1.800.190.066,27	1.499.896.895,69	1.032.956.364,56	466.940.531,13	300.293.170,58
Spesa in conto capitale	1.431.197.000	1.081.654.834,08	2.512.851.834,08	1.761.403.146,76	1.348.087.990,42	413.315.156,34	751.448.687,32
TOTALE SPESA	2.636.621.900	1.676.420.000,35	4.313.041.900,35	3.261.300.042,45	2.381.044.354,98	880.255.687,47	1.051.741.857,90

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.)

Tavola 2.9

	Previsioni iniziali	Variazioni	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare(residui)	Economie
Spesa corrente	708.841.495 58,80%	99.026.892 16,54%	807.868.387 44,86%	513.815.576 34,26%	120.872.332 11,70%	392.943.245 84,15%	294.052.810 97,82%
Spesa in Conto capitale	331.171.829 23,14%	500.670.218 46,29%	831.842.047 33,10%	505.036.001 28,67%	136.296.224 10,11%	368.739.777 89,22%	326.806.046 43,49%
TOTALE SPESA	1.040.013.324 39,44%	599.697.110 35,77%	1.639.710.434 38,02%	1.018.851.578 31,24%	257.168.556 10,80%	761.683.021 86,53%	620.858.856 59,03%

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.)

Sulla base dei dati sopra e di seguito esposti è possibile ricostruire taluni andamenti significativi della rilevante incidenza, anche in termini finanziari e contabili, dell'assetto di cui al d.l. 18 maggio 2006 n. 181, ed alle successive citate disposizioni normative.

La sensibile implementazione di risorse correlate alle nuove competenze ha contribuito al rallentamento della dinamicità nella capacità di spesa: se si considera il rapporto tra impegni (pari a 4.280.151.619,95 euro per il 2007 e a 3.261.300.042,45 euro per il 2006) e stanziamenti definitivi di competenza (pari a 5.952.752.334,39 euro per il 2007 e 4.313.041.900,35 euro per il 2006), questo risulta pari a 71,9 per cento per il 2007 ed a 75,61 per cento per il 2006; l'indice di realizzazione finanziaria - calcolato come rapporto percentuale tra pagamenti di competenza ed impegni dell'esercizio, e quindi indicativo anche del grado di formazione dei residui (di competenza) - si attesta intorno al 61,64 per cento<sup>79</sup>, che scende al 47 per cento se si escludono i dati relativi alla protezione civile (C.d.R. 13).

Tavola 2.10

<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	A STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA	B IMPEGNI	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C PAGAMENTI DI COMPETENZA	C/B Indice % di realizzazione finanziaria
	5.952.752.334,39	4.280.151.619,95	71,90	2.638.212.911,08	61,64

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RgS)

Consistente appare l'ammontare dei residui di nuova formazione, pari a 1.641.938.708,87 euro; si rinvencono, altresì 1.672.600.714,4 euro di economie. Con riguardo alla gestione dei residui, il consuntivo 2007 espone quali residui iniziali l'importo di 1.369.160.826 euro, sui quali risultano pagati 704.860.965 euro, con 596.887.361 euro rimasti da pagare sul conto dei residui, che in aggiunta ai residui di competenza, determina un ammontare definitivo di residui passivi pari a 2.238.826.069 euro. I residui andati in perenzione ammontano a 11.473.151,85 euro.

Tavola 2.11

	Residui definitivi iniziali	Pagato totale	Residui propri di competenza	Residui propri provenienti dai residui	Residui Totali
Parte corrente	604.895.567,41	378.180.287,15	859.883.775,64	187.635.308,93	1.047.519.084,57
Parte capitale	764.265.258,86	326.680.678,82	782.054.933,24	409.252.052,09	1.191.306.985,33
<b>Totali</b>	<b>1.369.160.826,27</b>	<b>704.860.965,97</b>	<b>1.641.938.708,88</b>	<b>596.887.361,02</b>	<b>2.238.826.069,90</b>

<sup>79</sup> Nella relazione che accompagna il conto finanziario 2007, il divario tra impegni assunti ed i pagamenti effettuati è anche ricondotto alle assegnazioni di fondi disposte dal Ministero dell'economia e finanze in prossimità della chiusura dell'esercizio, oltre i termini atti a concludere l'iter procedurale dei pagamenti di spesa.

In questo quadro complessivo, si confermano le osservazioni della Corte in ordine alla eccessiva divaricazione fra previsioni iniziali e finali, riconducibile, oltre che alle integrazioni disposte in corso di gestione, anche al ricorso all'istituto del riporto, di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente del Consiglio 9 dicembre 2002, istituto del quale appare utile un ridimensionamento quantitativo ottenibile sviluppando adeguatamente gli indirizzi programmatici già individuati<sup>80</sup>.

In via più generale, si ricorda che l'esigenza di un riadeguamento dell'ordinamento contabile è avvertita dalla stessa direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2007, del 5 marzo 2007, che assegnava espressamente, quale obiettivo per l'Ufficio di bilancio e ragioneria, l'istruttoria finalizzata alla revisione del dPCM 9 dicembre 2002 recante la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel prendere atto del riferito primo limitato intervento, assunto con dPCM 4 luglio 2007, residuano ulteriori significativi aspetti, messi in risalto dalla più volte citata normativa intervenuta nel recente periodo, che ne sollecita una sua ridefinizione.

Al di là di tali aspetti, appare utile svolgere alcune specifiche considerazioni sull'inquadramento contabile. Si osserva, in primo luogo, come nel bilancio di previsione 2007 si rinvergono, rispetto al bilancio di previsione 2006, articolato in 15 C.d.R., nuovi centri di responsabilità e di spesa. Si tratta dei C.d.R. relativi alle "Politiche per la famiglia", alle "Politiche giovanili ed attività sportive", allo "Sviluppo e competitività del turismo" (peraltro presenti nel conto consuntivo 2006). Ad essi si aggiunge, nel conto consuntivo 2007, il nuovo C.d.R. n. 19, istituito con dPCM 192/BIL del 29 ottobre 2007, denominato "*Programmazione e coordinamento della politica economica*", che aggrega le risorse gestite dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica<sup>81</sup>. Tale Dipartimento, istituito con due dPCM in data 21 giugno 2007<sup>82</sup> riunisce le funzioni trasferite del CIPE, in base al decreto legge 181/06<sup>83</sup>, e del preesistente Dipartimento per gli affari economici.

<sup>80</sup> Alla necessità di impostare previsioni il più possibile coerenti e congrue rispetto alla attività gestionale programmata, in linea con quanto già rilevato dalla Corte, si riconduceva anche una esplicita raccomandazione ad "una migliore e più razionale programmazione", rivolta a ciascun centro di responsabilità, nella direttiva "interna" del settembre 2006 per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2007.

<sup>81</sup> Il centro di responsabilità 19 è dotato di 14 nuovi capitoli, e riportano uno stanziamento definitivo (quello iniziale è ovviamente pari a zero) di competenza di euro 24.607.072,14.

<sup>82</sup> Cfr. G.U. 28 luglio 2007, n. 174.

<sup>83</sup> Cfr. dPCM. 31 gennaio 2007, avente ad oggetto: "*Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 10, del D.L. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2006, n. 233*" (G. U. 26 marzo 2007, n. 71). Con questo provvedimento sono state trasferite alla PCM le funzioni, le strutture e le risorse inerenti il Servizio centrale di

La complessità, anche contabile, di tali trasferimenti si rinviene nella istituzione transitoria di alcuni capitoli rappresentativi delle nuove competenze (v., ad es. il capitolo 204 “*Somme attribuite per le attività della segreteria del CIPE*”; il capitolo 145 “*Somme trasferite per il trasferimento del dipartimento del turismo*” nell’ambito del centro di responsabilità 1 Segretariato Generale)<sup>84</sup>.

I dati che seguono riportano i valori finanziari relativi ai diversi Centri di responsabilità, al netto delle partite di giro, in migliaia di euro:

CDR 1 Segretariato generale	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	570.490	794.932	613.378		577.247		36.131	181.554
Spese in conto capitale	10.380	22.391	8.437		3.117		5.320	13.954
<b>Totale spesa</b>	<b>580.870</b>	<b>817.323</b>	<b>621.815</b>	<b>76,08</b>	<b>580.364</b>	<b>93,33</b>	<b>41.451</b>	<b>195.508</b>

  

CDR 2 Conferenza Stato Regioni	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	306	306	83		66		17	223
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
<b>Totale spesa</b>	<b>306</b>	<b>306</b>	<b>83</b>	<b>27,12</b>	<b>66</b>	<b>79,51</b>	<b>17</b>	<b>223</b>

  

CDR 3 Rapporti con il Parlamento	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	1.580	1.580	1.364		712		652	216
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
<b>Totale spesa</b>	<b>1.580</b>	<b>1.580</b>	<b>1.364</b>	<b>86,33</b>	<b>712</b>	<b>52,20</b>	<b>652</b>	<b>216</b>

  

CDR 4 Politiche comunitarie	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	3.447	4.220	2.845		1.886		959	1.375
Spese in conto capitale	2	2	0,406		0,406		0	2
<b>Totale spesa</b>	<b>3.449</b>	<b>4.222</b>	<b>2.845</b>	<b>67,38</b>	<b>1.886</b>	<b>66,29</b>	<b>959</b>	<b>1.377</b>

segreteria del CIPE, il Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l’Unità tecnica finanza di progetto (UTF).

<sup>84</sup> Si ricorda che con dPCM del 22 ottobre 2007 di ricognizione delle competenze e delle relative risorse trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l’esercizio delle competenze in materia di turismo in attuazione dell’articolo 1, commi 19-bis e quater, del decreto legge 181/06, si sono individuate le risorse finanziarie da attribuire alla Presidenza relative alle spese di parte corrente e di conto capitale afferenti le funzioni della soppressa Direzione Generale del turismo, iscritte come residui sui capitoli istituiti nel CdR 3 “Imprese” dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e che per l’anno 2007 sono quelle, appunto, stanziare presso il Segretariato Generale e presso il relativo dipartimento.

CDR 5 Riforme istituzionali	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	484	684	248		222		26	436
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	484	684	248	36,25	222	89,52	26	436

  

CDR 6 Funzione pubblica	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	26.563	49.984	25.057		6.228		18.829	24.927
Spese in conto capitale	2.595	10.535	2.470		1.627		843	8.065
Totale spesa	29.158	60.519	27.527	45,48	7.855	28,53	19.672	32.992

  

CDR 7 Affari regionali	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	3.950	85.713	6.652		3.018		3.634	79.061
Spese in conto capitale	85	15.168	15.115		88		15.027	53
Totale spesa	4.035	100.881	21.767	21,58	3.106	14,26	18.661	79.114

  

CDR 8 Diritti e pari opportunità	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	60.894	79.539	25.049		5.376		19.673	54.490
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	60.894	79.539	25.049	31,49	5.376	21,46	19.673	54.490

  

CDR 9 Informazione ed editoria	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	430.738	539.976	519.496		259.389		260.107	20.480
Spese in conto capitale	16.300	24.474	2.177		0		2.177	22.297
Totale spesa	447.038	564.450	521.673	92,42	259.389	49,72	262.284	42.777

  

CDR 10 Attuazione del programma di governo	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	4.070	5.049	1.737		1.046		691	3.312
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	4.070	5.049	1.737	34,4	1.046	60,22	691	3.312

## 2. LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO.

CDR 12 Innovazione e tecnologie	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	862	36.533	18.853		17.059		1.794	17.680
Spese in conto capitale	3.377	340.593	138.687		734		137.953	201.906
Totale spesa	4.239	377.126	157.540	41,77	17.793	11,29	139.747	219.586

CDR 13 Protezione civile	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	218.776	416.639	325.509		176.264		149.245	91.130
Spese in conto capitale	1.530.663	2.406.692	1.708.535		1.409.318		299.217	698.157
Totale spesa	1.749.439	2.823.331	2.034.044	72,04	1.585.582	77,95	448.462	789.287

CDR 16 Politiche per la famiglia	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	343.630	375.926	311.003		18.891		292.112	64.923
Spese in conto capitale	0	0	0		0		0	0
Totale spesa	343.630	375.926	311.003	82,73	18.891	6,07	292.112	64.923

CDR 17 Politiche giovanili ed attività sportive	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	135.333	136.755	105.594		45.587		60.007	31.161
Spese in conto capitale	198.841	288.909	213.778		69.500		144.278	75.131
Totale spesa	334.174	425.664	319.374	75,03	115.187	36,07	204.187	106.290

CDR 18 Sviluppo e competitività del turismo	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese correnti	113.143	56.322	55.115		39.605		15.510	1.207
Spese in conto capitale	126	235.220	177.237		0		177.237	57.983
Totale spesa	113.269	291.542	232.352	79,70	39.605	17,05	192.747	59.190

CDR 19 Programmazione e coordinamento della politica economica	Previsioni iniziali 2007	A Previsioni definitive 2007	B Impegni effettivi	B/A Indice % di dinamicità di spesa	C Pagamenti totali	C/B Indice % di realizzazione finanziaria	Residui finali	Economie
Spese Correnti	0	23.897	1.730		1.132		598	22.167
Spese in conto capitale	0	710	0		0		0	710
Totale spesa	0	24.607	1.730	7,03	1.132	65,43	598	22.877

Nota metodologica: il totale espresso nelle tavole può differire dalla somma delle cifre ivi presentate per gli arrotondamenti dovuti alla presentazione delle somme in migliaia di euro (Dati tratti da consuntivo PCM).

Sotto l'aspetto contabile si segnalano, anche per i sottesi profili procedurali, le risorse innovativamente assegnate, in relazione ai rapporti con il sistema delle Autonomie locali, al C.d.R. 7 "Affari Regionali", che riporta uno stanziamento definitivo pari a 100.880.215 euro, impegnato per 21.766.386 euro e pagati per 3.106.612 euro. Si evidenziano le risorse dedicate al *Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali* (cap. 933 con dotazione di 15 milioni di euro) e quelle di cui all'art. 35 del DL n. 159 del 2007, convertito in legge n. 222 del 2007, che istituisce presso la Presidenza del Consiglio il *Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale* (cap. 446, con dotazione di 25 milioni di euro per il 2007). Le modalità di erogazione del fondo, riguardante specifici progetti finalizzati allo sviluppo economico e sociale dei Comuni confinanti con le Regioni a statuto speciale, sono stabilite con dPCM su proposta del Ministro degli affari regionali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentite le province interessate<sup>85</sup>.

Da una analisi per unità conoscitive nell'ambito del macroaggregato funzionamento, sulla base dei dati che emergono con il sistema integrato Ragioneria Generale dello Stato – Corte dei conti, risultano a consuntivo, per la Presidenza nel suo complesso, considerando anche il centro di responsabilità 13 "Protezione civile", spese per personale (unità conoscitiva 001) pari a 249.796.715 di euro in termini di impegno ed euro 224.250.621 in termini di pagamento, con un aumento di circa il 3,2 per cento (impegni) tra il 2006 e il 2007 e 1,5 per cento per i pagamenti. La spesa relativa ai beni e servizi (unità conoscitiva 025) di supporto al funzionamento dell'apparato segna un percorso di razionalizzazione e di graduale riduzione già a partire dall'esercizio 2005 (in relazione a quanto disposto dai provvedimenti di contenimento di tali spese che si sono susseguiti). Le risorse impegnate nel 2007 si assestano in 150.633.923 euro, rispetto ai 197.136.560 euro nel 2006 ed ai 288.294.976 euro nel 2005; quelle pagate risultano nel 2007 pari a 92.399.522 euro, rispetto ai 132.492.770 euro del 2006 ed ai 154.060.562.32 euro del 2005. In termini percentuali, la variazione in diminuzione riportata nel triennio 2005-

<sup>85</sup> Nella ricognizione delle risorse analogamente affidate alla Presidenza del Consiglio, si riscontrano anche quelle relative al finanziamento del *Fondo nazionale della montagna* (cap. 445 con dotazione pari a 45 milioni di euro). In base alla legge Finanziaria per il 2008 (art.2 comma 41) si affidano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri anche le risorse relative al *Fondo di sviluppo delle isole minori*, che finanzia interventi specifici nei settori dell'energia, trasporti e concorrenza, diretti a migliorare le condizioni e la qualità di vita in tali zone (v. peraltro la riduzione dell'autorizzazione di spesa disposta dal d.l. 27 maggio 2008, n. 93, recante "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie").

2007 è pari a 47,7 per cento: rispetto al biennio 2005-2006 la variazione ha registrato un meno 31,6 per cento, mentre nell'ultimo biennio un meno 23,6 per cento<sup>86</sup>.

In una visione d'insieme, appare utile illustrare le seguenti tavole che riclassificano i dati di bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri per categorie economiche di primo livello<sup>87</sup>, confrontando i dati dell'esercizio 2006 e dell'esercizio 2007.

**Esercizio 2006**

Tavola 2.12

	Stanzamenti iniziali	Stanzamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
Categoria 1						
Redditi da lavoro dipendente	188.770.500	243.069.510	214.526.555	197.899.603	16.626.952	28.542.956
Categoria 2						
Consumi intermedi	341.438.400	762.242.514	523.462.375	279.860.564	243.601.811	238.780.139
Categoria 3						
Imposte pagate sulla produzione	8.041.00	9.747.434	9.354.895	8.049.835	3.305.060	392.538
Categoria 4						
Trasferimenti correnti ad A.P.	209.609.000	91.220.952	90.749.176	4.001.174	86.748.002	471.777
Categoria 5						
Trasferimenti correnti a famiglie ed i.s.p.	56.439.000	57.746.000	57.053.241	38.337.526	18.715.715	692.759
Categoria 6						
Trasferimenti correnti ad imprese	179.638.000	348.481.000	347.563.632	247.870.817	99.692.815	917.368
Categoria 9						
Interessi passivi e redditi da capitale	819.000	729.000	304.571	255.774	48.797	424.429
Categoria 10						
Poste correttive e compensative	61.083.000	311.947.269	116.309.768	77.514.491	38.795.277	195.637.501
Categoria 12						
Altre uscite correnti	220.670.000	286.953.565	256.882.451	256.681.073	201.378	30.071.205
Categoria 21						
Investimenti fissi lordi	1.370.114.000	2.200.904.565	1.645.093.379	1.270.573.499	374.519.880	555.811.186
Categoria 22						
Contributi agli investimenti ad A.P.	0.00	0.00	0.00	0.00	00.0	0.00
Categoria 23						
Contributi agli investimenti ad imprese	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0	0.00

<sup>86</sup> A titolo di esemplificazione: "le spese telefoniche" contabilizzate al capitolo 219 ammontano a 2.911.842 in termini di impegno rispetto al dato relativo del 2006 pari a 3.429.953, ed ammontano in termini di pagamento ad euro 2.737.745 nel 2007 ed euro 3.346.105 nel 2006, con variazioni percentuali del 15 per cento per gli impegni e del 18 per cento per i pagamenti.

<sup>87</sup> Si ricorda che anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri è ricompresa tra le Amministrazioni Pubbliche inserite nel conto economico consolidato di cui all'elenco cui fa riferimento l'articolo 1, comma 5, della legge finanziaria per il 2005 del 30 dicembre 2004, n. 311.

## Esercizio 2007

Tavola 2.13

	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
Categoria 1 Redditi da lavoro dipendente	212.212.180	264.733.005	219.265.148	196.724.189	22.540.959	45.467.857
Categoria 2 Consumi intermedi	1.003.880.315	1.442.963.900	943.237.255	367.441.046	575.796.209	499.726.645
Categoria 3 Imposte pagate sulla produzione	8.915.000	10.237.386	9.061.665	7.828.802	1.232.863	1.175.721
Categoria 4 Trasferimenti correnti ad A.P.	190.834.000	165.038.866	149.439.942	9.157.749	140.282.193	15.598.924
Categoria 5 Trasferimenti correnti a famiglie ed i.s.p.	50.578.000	63.985.000	63.388.313	44.783.207	18.605.106	596.687
Categoria 6 Trasferimenti correnti ad imprese	182.479.000	301.328.670	297.311.105	198.781.406	98.529.699	4.017.565
Categoria 9 Interessi passivi e redditi da capitale	579.900	559.900	421.731	348.790	72.941	138.169
Categoria 10 Poste correttive e compensative	5.959.802	343.952.524	118.178.419	1.396.618	116.781.801	225.774.105
Categoria 12 Altre uscite correnti	264.788.000	359.211.725	331.587.312	328.763.506	2.823.806	27.624.413
Categoria 21 Investimenti fissi lordi	1.746.409.027	2.985.241.358	2.148.260.729	1.482.987.597	665.273.132	836.980.629
Categoria 22 Contributi agli investimenti ad A.P.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Categoria 23 Contributi agli investimenti ad imprese	10.000.000	15.500.000	0.00	0.00	0.00	15.500.000

(Elaborazione CdC su dati RgS)

Considerando la spesa complessivamente sostenuta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in termini di impegni, emerge in particolare, un aumento dei *consumi intermedi* - non intesi solo come spese per beni e servizi di funzionamento, ma considerati, come nella analisi dei dati ripresi nelle tabelle che seguono, come inclusivi, ad esempio anche dei fondi e contributi relativi alle diverse politiche - di circa l'80 per cento circa nel biennio 2006-2007, in termini di impegno, e del 30 per cento in termini di pagamento.

Raggruppando i dati riferiti alle categorie economiche per centri di responsabilità si riportano nelle tavole che seguono gli importi per il 2007, in valori assoluti, per i CDR correlati alle missioni che, in base alle disposizioni prima citate, sono state affidate alla Presidenza (famiglia, giovani e sport, turismo).

## 2. LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO.

CdR16 POLITICHE PER A FAMIGLIA	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	251.800	251.800	210.314	179.143	31.171	41.486
<i>Consumi intermedi</i>	343.378.200	375.674.667	310.792.410	18.711.409	292.081.001	64.882.257
CdR17 POLITICHE GIOVANILI ED ATTIVITA' SPORTIVE	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	232.350	249.177	245.955	203.309	42.646	3.222
<i>Consumi intermedi</i>	135.100.300	136.505.727	105.348.438	45.483.326	59.865.112	31.157.289
<i>Investimenti fissi lordi</i>	198.841.427	288.909.356	213.779.795	69.499.857	144.279.938	75.129.561
CdR18 SVILUPPO E COMPETITIVITA' DEL TURISMO	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui di competenza	Economie
<i>Consumi intermedi</i>	113.142.880	56.322.146	55.114.568	39.605.499	15.509.069	1.207.578
<i>Investimenti fissi lordi</i>	126.000	235.219.653	177.237.128	0	177.237.128	57.982.525

(Elaborazioni CdC su dati R.G.S.)

Le spese per *consumi intermedi* (non riferiti alle spese di funzionamento interno) evidenziano 375.674.667 euro di previsioni definitive per il CDR 16 - *Politiche per la famiglia* -, impegnati per 310.792.410 euro, con soli 18.711.409 euro di pagamenti e 292.081.001 euro di residui di competenza.

Anche per le *Politiche giovanili ed attività sportive* (C.d.R. 17), la voce dei *consumi intermedi* assume evidenza contabile, principalmente per le risorse relative al *Fondo per le politiche giovanili*. Il fondo, istituito in base all'articolo 19 comma 2 del DL 223/2006 e integrato dalla legge finanziaria per il 2007 (il comma 1290 dell'art. 1 ne ha portato la dotazione a 130 milioni di euro)<sup>88</sup>, è stato ripartito con decreto del 21 giugno 2007<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Il DL n. 81 del 2 luglio 2007 (art. 15) recante "disposizioni urgenti in materia finanziaria" ha stornato una parte di detto fondo per 10 milioni di euro per l'istituzione di un fondo rotativo presso la Presidenza (fondo per il credito ai giovani – capitolo di bilancio 848), finalizzato a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i 18 e 35 anni, per il rilascio di garanzie dirette anche fideiussorie agli istituti di credito ed altri intermediari finanziari. Tale disposizione conferma la diversa fisionomia assunta dal bilancio della Presidenza anche con riguardo a specifici moduli contabili.

<sup>89</sup> Sono stati così individuati tre canali di spesa: quello riguardante azioni e progetti di rilevante interesse nazionale, quali: iniziative finalizzate ad assicurare una uniforme attuazione degli obiettivi del Piano nazionale giovani, in coerenza al Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2007-2011 (per i quali il decreto stanziava 35 milioni di euro); azioni e progetti "destinati al territorio" con l'individuazione, l'attuazione ed il monitoraggio delle iniziative mediante accordi di programma quadro, con uno stanziamento di 75 milioni (60 milioni destinato alle Regioni e 15 milioni a Comuni e Province); azioni e progetti di iniziativa di soggetti pubblici o privati sulla base di apposite procedure ad evidenza pubblica per i restanti 20 milioni di euro, attinenti, comunque, il Piano nazionale giovani con riguardo a diverse aree tematiche (area giovani ed *housing*, area giovani e legalità, area giovani immigrati di seconda generazione, area giovani e attitudine allo scambio culturale, progetto giovani e consumi

Per il C.d.R. 18 - *Sviluppo e competitività del turismo* - le spese classificate come *consumi intermedi* si riconducono principalmente al contributo per il funzionamento e sviluppo dell'ENIT (capitolo 864 che, a fronte di previsioni finali pari a circa 49.290.549 di euro, totalmente impegnati, riporta pagamenti di competenza pari a 36.542.068 di euro) e in altri contributi <sup>90</sup>. Sempre per tale C.d.R., sul versante delle spese in conto capitale, incidono in particolare le spese per la realizzazione delle opere, degli interventi, e delle iniziative connesse alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia<sup>91</sup> (capitolo 981, su cui risultano allocati 140 milioni di euro per il 2007, impegnati, ma su cui non risultano pagamenti, così come per tutte le spese in conto capitale relative al centro di responsabilità<sup>92</sup>).

Rilevanti appaiono le spese in conto capitale anche per il C.d.R. 17 - *Politiche giovanili ed attività sportive* - che evidenziano 288.909.356 euro di previsioni definitive per la categoria *Investimenti fissi lordi*, impegnati per 213.779.795 euro, con 69.499.857 euro di pagamenti e 144.279.938 euro di residui di competenza.

Nel rinviare agli appositi capitoli del III volume di questa relazione, si confermano le criticità correlate all'innesto di nuove competenze, segnalando l'allontanamento dal disegno delineato dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, con la compresenza di funzioni anche gestionali, che hanno, come si è visto, ampliato sensibilmente la dimensione anche in termini finanziari del conto della Presidenza del Consiglio. A fronte di tale incremento di funzioni, rileva il profilo del rispetto dell'invarianza di spesa, espressamente sancita dal DL n. 181/2006, con riguardo al passaggio di dipendenti dai Ministeri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attesa la

---

meritori). Le risorse stanziare nel fondo risultano impegnate per oltre 100 milioni di euro, con una percentuale di pagamento di circa il 40%.

<sup>90</sup> Si tratta di: contributi vari al Club Alpino Italiano (capitolo 865, con risorse stanziare ed impegnate pari a 1.201.268 euro, quasi del tutto pagate; capitolo 866, riferito alle assicurazioni dei volontari del Corpo nazionale del soccorso alpino, con stanziamenti ed impegni pari a 449.446 euro, pagati quasi interamente; capitolo 867, relativo alle attività del Corpo stesso, con stanziamenti definitivi di competenza pari a 1.113.166 euro, parimente impegnati e quasi del tutto pagati); somme afferenti (capitolo 863) il fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico, con stanziamenti definitivi pari a euro 579.354, impegni pari a 552.491 euro e nessun pagamento relativo; somme destinate all'Osservatorio Nazionale del turismo ivi comprese le spese di funzionamento (capitolo 868), che riporta uno stanziamento definitivo pari a 2.000.000 euro, impegni pari a 1.008.340 euro, e pagamenti pari a 5.546 euro).

<sup>91</sup> Con dPCM 15 giugno 2007, è stata istituita una struttura di missione denominata "Struttura di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia" allo scopo di fornire supporto al Comitato dei Ministri, di cui al dPCM 24 aprile 2007, denominato "150 anni dell'Unità d'Italia". Cfr. art. 36 del DL 1° ottobre 2007 n. 159 recante "Interventi urgenti in materia economico finanziaria per lo sviluppo e equità sociale" convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

<sup>92</sup> Tra le altre spese: le somme di cui ai capitoli 989 e 990, nell'ambito dell'unità previsionale di base "Strutture turistiche ricettive" (UPB 18.2.3.2, che complessivamente evidenzia per il 2007 95.093.653 euro, dei quali impegnati 37.111.127, senza pagamenti), ed al capitolo 985 nell'ambito della UPB 18.2.3.1 "Attrezzature ed impianti", con risorse stanziare pari a 126.000 euro, impegnate, ma anch'esse non pagate.

diversità dei comparti di riferimento<sup>93</sup>. Sempre con riguardo all'attuazione del DL n. 181/2006, sono emerse difficoltà operative relative alla scarsa accettazione ed utilizzazione, anche per difficoltà logistiche e operative, della figura dell'“avvalimento” del personale (ma anche delle risorse economiche e materiali), sulla cui concreta idoneità funzionale erano già state espresse dalla Corte talune perplessità nella scorsa relazione. Vanno anche ricordati i principi espressi con riguardo alle modalità di esercizio del coordinamento interdipartimentale<sup>94</sup>.

In definitiva, nella mutevole configurazione organizzativa, appare significativo l'esercizio di compiti di impulso, di monitoraggio e di conoscenza della azione amministrativa, che risulta oggi maggiormente articolata alla luce della evoluzione complessiva dell'ordinamento<sup>95</sup>. In tal senso, la stessa architettura contabile, nell'evidenziare tali aspetti, consente utili approfondimenti, che vanno a riverberarsi in una più ampia rivisitazione, per missioni e programmi, della generale cornice di bilancio<sup>96</sup>.

## 5. I Fondi di rotazione

### 5.1. Premessa

5.1.1. Gli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993<sup>97</sup> hanno previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori del bilancio dello Stato Fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio stesso (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i Fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

---

<sup>93</sup> Cfr. la relazione resa nel dicembre 2007 dalla struttura prevista dall'art. 40 del dl 262/2006 per seguire la fase di transizione dell'assetto istituzionale conseguente all'applicazione del DL 18 maggio 2006.

<sup>94</sup> La Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (I° Collegio Del. n. 7/2007/P del 21 settembre 2007) ha ricusato il visto al decreto di istituzione (ai sensi dell'art. 7, comma 4 bis, del decreto legislativo n. 303 del 1999) di una *Unità di coordinamento interdipartimentale* operante nell'ambito del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Va poi segnalato che nel programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nell'anno 2008 (Deliberazione n. 1/2008/G), una apposita indagine è prevista in ordine alle “Strutture di missione”.

<sup>95</sup> Cfr. quanto esposto nel successivo cap. VI.

<sup>96</sup> Sintomatici di tali problematiche risultano i “fondi a destinazione vincolata”, in parte riferibili anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che richiedono ulteriore approfondimento, sia con riguardo alla complessità del quadro attuativo dei principi costituzionali, che dei profili più propriamente procedurali, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale (cfr. capitolo dedicato all'Ordinamento contabile).

<sup>97</sup> Legge 23 dicembre 1993, n. 559.

La legge finanziaria 2003 (art. 93, comma 2) ha soppresso tutte le gestioni fuori bilancio ad eccezione di quelle fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione. Il legislatore, mentre ha voluto limitare il fenomeno delle gestioni fuori bilancio, che nel tempo avevano assunto una ampiezza non giustificata dalle reali necessità dell'Amministrazione dello Stato, ha dimostrato di privilegiare i Fondi di rotazione, costituiti per facilitare l'accesso al credito di categorie di soggetti che svolgono un'attività economica ritenuta meritevole di sostegno. Le disponibilità pubbliche sono utilizzate per l'erogazione di finanziamenti, i cui rimborsi confluiscono al Fondo, andando a costituire le risorse per nuove operazioni. Nulla peraltro è stato innovato per quanto attiene alla rendicontazione dei Fondi rotativi, che rimane regolamentata dalle leggi n. 1041 del 1971<sup>98</sup> e n. 559 de 1993.

Nella medesima sede normativa, con l'art. 72 si è inteso limitare le ipotesi di contributi a fondo perduto per ridurre l'impatto sulla finanza pubblica dei contributi alla produzione ed agli investimenti e, nel contempo, responsabilizzare maggiormente le imprese anche attraverso un graduale mutamento da un sistema di contributi in conto capitale ad un sistema di finanziamenti in parte pubblico, da restituire, ed in parte bancario. In questa linea si è mossa la legge finanziaria 2005<sup>99</sup> che ha istituito uno specifico fondo rotativo per il sostegno alle imprese presso la Cassa Depositi e Prestiti, che finanzia diverse leggi di incentivazione. In coerenza con il processo di riforma degli incentivi, il decreto legge n. 35 del 2005<sup>100</sup>, art. 8, con riferimento alla concessione delle agevolazioni per investimenti in attività produttive di cui alla legge n. 488 del 1992<sup>101</sup>, ha tra l'altro previsto che i contributi in conto capitale non possano superare il finanziamento con capitale di credito, composto, per pari importo, da un finanziamento pubblico agevolato attraverso il Fondo di rotazione e da un finanziamento bancario ordinario a tasso di mercato.

I commi 38 e 39 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006<sup>102</sup>, per contrastare il fenomeno non raro del ridotto utilizzo di somme a disposizione dei Fondi di rotazione, segnalato anche dalla Corte nelle precedenti relazioni, hanno disposto il prelievo del 60 per cento delle risorse immobilizzate da più di un anno, recuperandole al bilancio dello Stato. Nel 2006 sono stati effettuati prelievi dal Fondo di rotazione per lo sviluppo in agricoltura e dal Fondo per il settore bieticolo-saccarifero, mentre nel 2007 non vi sono stati ulteriori prelievi.

<sup>98</sup> Legge 25 novembre 1971, n. 1041.

<sup>99</sup> Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

<sup>100</sup> Decreto legge. 14 marzo 2005 n. 35.

<sup>101</sup> Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

<sup>102</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266.

5.1.2. La Corte, in sede di relazione sull'esercizio 2006, in merito al permanere di somme non utilizzate, sollecitava un approfondimento riguardo al Fondo di rotazione istituito dall'art. 91 della legge finanziaria 2003<sup>103</sup> con uno stanziamento di 10 milioni destinato al finanziamento dei progetti presentati da datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro asili nido. Fondo mai operativo in quanto, nelle more dell'erogazione dei benefici, era intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 320 del 2004, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 91 per contrasto con gli artt. 117, terzo comma e 119 della Costituzione. Nonostante fossero trascorsi due esercizi finanziari dalla sentenza richiamata, le somme erano state mantenute a residui nel bilancio del Ministero della solidarietà sociale, ancorché gli interventi non fossero più realizzabili. Il DL n. 147 del 2007<sup>104</sup>, che ha previsto interventi urgenti per l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008, ha destinato l'autorizzazione di spesa al finanziamento di progetti per l'ampliamento dell'offerta formativa rivolta a bambini dai 24 ai 36 mesi di età.

A parte questo intervento, nel 2007 si sono consolidate alcune situazioni di somme in bilancio non utilizzate ovvero scarsamente movimentate. Si segnalano in particolare le seguenti fattispecie.

Nonostante la soppressione del Fondo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese, per effetto della legge finanziaria 2007<sup>105</sup> (gestito dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., ex Sviluppo Italia), che ne ha disposto il trasferimento delle risorse al nuovo Fondo (non rotativo) per la finanza di impresa, sul conto corrente infruttifero acceso presso la tesoreria centrale dello Stato, si trovano ancora i 53 milioni della dotazione del Fondo rotativo, mentre non sono ancora riaffluiti i 12 milioni trasferiti al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio nel 2005 per interventi coerenti con le finalità del Fondo stesso. Risorse anch'esse non utilizzate.

Non sono stati movimentati, nell'esercizio in esame, il Fondo per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse, gestito dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (per le motivazioni v. *infra* paragrafo 5.5.2.), ed il Fondo per la demolizione delle opere abusive, gestito dalla Cassa Depositi e

<sup>103</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

<sup>104</sup> Decreto legge 5 settembre 2007, n. 147.

<sup>105</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Prestiti S.p.A.. In questo secondo caso lo scarso interesse dimostrato sino ad oggi dai Comuni appare doversi ricondurre, almeno in parte, alle resistenze delle comunità locali verso interventi di demolizione. Un diverso atteggiamento delle Amministrazioni locali sta facendosi strada anche per gli interventi in questo settore da parte dell'autorità giudiziaria.

Gli andamenti del Fondo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato di programmi di penetrazione commerciale e del Fondo istituito per la concessione di agevolazioni alle imprese a fronte di spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali, gestiti dalla SIMEST S.p.A., confermano una progressiva riduzione delle domande; tale perdita di interesse da parte delle imprese richiede un approfondimento volto a valutare l'attuale adeguatezza di questi strumenti di sostegno al composito mondo delle imprese.

Il Fondo destinato a finanziare interventi di formazione e riqualificazione per l'incremento dei livelli occupazionali presenta ogni anno non irrilevanti avanzi di gestione che, in parte, sono da ricondurre a ritardi delle Regioni nell'utilizzo delle somme trasferite dal bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e non utilizzate nei tempi previsti. Tale fenomeno potrebbe determinare problemi nei riguardi della Comunità Europea in quanto parte dei trasferimenti sono di provenienza comunitaria.

5.1.3. Tale sintetica ricognizione pone in evidenza alcune criticità del sistema di sostegno alle imprese attraverso la concessione di agevolazioni che utilizzano lo strumento dei Fondi di rotazione che, in taluni casi, ove si consideri il ridotto interesse da parte delle imprese, non appaiono più corrispondere in modo soddisfacente alle esigenze ed alle finalità per le quali sono stati previsti.

Anche in considerazione della particolare congiuntura che richiede una ponderazione attenta tra l'obiettivo finale strategico da perseguire, la crescita del nostro sistema produttivo, gli obiettivi individuati dalle singole leggi di sostegno e le risorse limitate a disposizione, è necessario un attento monitoraggio dell'efficacia dei flussi di spesa che riconsideri la qualità dei risultati ottenuti e superi la mera gestione dell'esistente in un'ottica che consideri unitariamente l'insieme degli strumenti di sostegno, siano essi contributi a fondo perduto ovvero finanziamenti solo in parte pubblici.

Inoltre, il complesso normativo che disciplina gli interventi di sostegno è caratterizzato da un elevato numero di disposizioni che spesso si sovrappongono al di fuori di una organica visione di insieme, dando vita a norme il più delle volte prive di coordinamento, che

trasferiscono quote di risorse da un Fondo ad un altro con una talvolta incongrua frammentazione degli interventi ed incrementano i soggetti gestori anche per lo svolgimento di attività sostanzialmente analoghe.

Alle modifiche legislative che si succedono non corrisponde la necessaria azione di armonizzazione con le norme vigenti, con ricadute negative anche sulla tempestività delle procedure di concessione.

Un discorso a parte richiede l'esame degli interventi nel settore della ricerca scientifica e tecnologica<sup>106</sup>, nel cui ambito operano per interventi sostanzialmente analoghi i Ministeri dell'università e della ricerca e dello sviluppo economico e la Cassa Depositi e Prestiti. La legge finanziaria 2005, art. 1, comma 354 ha istituito presso la "Cassa" un Fondo rotativo con uno stanziamento di 6 miliardi alimentato dal risparmio postale, finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati da destinare ad interventi previsti da leggi agevolative già in vigore; leggi che sono altresì alla base di analoghi interventi di sostegno direttamente amministrati attraverso appositi Fondi di rotazione (Fondo agevolazioni alla ricerca, Fondo per l'innovazione tecnologica) dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'università e della ricerca.

Questa che appare una duplicazione di strumenti di sostegno e di soggetti gestori - la "Cassa" finanzia progetti proposti dalle Amministrazioni stesse - trova ragione nel ricorso al risparmio postale per la necessaria provvista, che consente di non gravare con ulteriori spese sui saldi di finanza pubblica.

Nella relazione sul precedente esercizio finanziario si è data notizia dell'istituzione presso le rappresentanze diplomatiche, con la legge finanziaria 2007<sup>107</sup>, di un Fondo speciale destinato a finanziare la manutenzione degli immobili, i contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale ed attività di studio su iniziativa degli uffici diplomatici e consolari. Il Fondo si finanzia con somme derivanti da atti di liberalità o da sponsorizzazioni.

La Corte si era riservata di valutare la natura del Fondo dopo l'approvazione del decreto che doveva disciplinarne le modalità di funzionamento e di rendicontazione. Il DM 5 ottobre 2007 ha individuato una particolare tipologia di gestione in parte assimilabile alla gestione dei

<sup>106</sup> Il Fondo speciale rotativo per la ricerca applicata è stato istituito dalla legge n. 1089 del 1968. In materia sono poi intervenuti i seguenti provvedimenti: leggi n. 46 del 1982, n. 488 del 1992, il d.lgs. n. 297 del 1999, la legge n. 296 del 2006, il DL n. 81 del 2007, il DL n. 159 del 2007, la legge finanziaria 2008.

<sup>107</sup> Articolo 1, comma 1318.

Conti Correnti Valuta Tesoro (CCVT). L'ufficio all'estero entro il 31 marzo ed il 30 settembre di ciascun anno, successivamente all'attivazione del Fondo da parte dell'Amministrazione centrale e l'apertura di conto corrente, comunica agli uffici centrali il controvalore in euro delle somme introitate attraverso donazioni e liberalità o contratti di sponsorizzazione. L'Amministrazione centrale chiede alla Ragioneria generale dello Stato di apportare negli stati di previsione dell'entrata e della spesa le corrispondenti variazioni e provvede al versamento sul capitolo dello stato di previsione dell'entrata dell'importo pari alla variazione di bilancio effettuata.

Attraverso questa procedura agli uffici all'estero è riconosciuta la pertinenza esclusiva delle somme, delle quali hanno la tempestiva disponibilità attraverso un'apposita contabilità. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo devono presentare idonea rendicontazione per l'approvazione della gestione annuale del Fondo.

Con riferimento alle osservazioni formulate in sede di relazione sull'esercizio 2006 relativamente alle iniziative di sostegno all'imprenditoria cinematografica, oggetto negli ultimi anni di una profonda riforma normativa volta a semplificare le modalità di erogazione dei finanziamenti con l'istituzione di un Fondo unico per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche cinematografiche, si sottolinea che il Ministero per i beni e le attività culturali ha convenuto sulla natura rotativa del Fondo, nonostante il riferimento lessicale degli ultimi interventi normativi alla concessione di contributi anziché di finanziamenti. La Corte aveva espresso dubbi che tale modifica terminologica avesse cambiato nella sostanza la natura del Fondo, atteso che l'attuale articolo 13 del d.lgs. n. 28 del 2004, al comma 4 mantiene la previsione della restituzione delle somme erogate, prevedendo solo come ipotesi residuale, in caso di rientri parziali ovvero totalmente mancanti, l'attribuzione dei diritti di sfruttamento dei *film* allo Stato. In considerazione del permanere dell'obbligo a carico dei beneficiari della restituzione totale da parte delle imprese beneficiarie delle somme percepite, in relazione agli incassi effettuati dall'opera filmica, il Ministero ha comunicato di concordare con le richiamate valutazioni (v. paragrafo 5.9.1.).

L'art. 15, comma 6, del DL n. 81 del 2007<sup>108</sup>, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Fondo di rotazione per il credito ai giovani per il finanziamento di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i diciotto e i quaranta anni, attraverso il rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle

<sup>108</sup> DL 2 luglio 2007, n. 81.

Banche ed agli intermediari finanziari. La dotazione di 10 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 è tratta dalle risorse del Fondo per le politiche giovani. Non risulta sia stato ancora emanato il decreto, di natura non regolamentare, che deve disciplinare i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo in parola.

La legge finanziaria 2008, oltre a disporre incrementi alle disponibilità di taluni Fondi (Fondo per la demolizione delle opere abusive, v. paragrafo 5.5.4.) e riduzioni per altri (fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, v. paragrafo 5.5.8.), ha autorizzato il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ad attivare Fondi di rotazione, che possono utilizzare le risorse del nuovo Fondo istituito per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica attraverso il controllo e la riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti, nonché la promozione della produzione di energia elettrica dal solare termodinamico. Sulle eventuali iniziative che verranno assunte dall'Amministrazione, si riferirà nella prossima relazione al Parlamento.

5.1.4. Da ultimo, si deve aggiungere che un intervento di razionalizzazione del complesso quadro normativo di sostegno alle imprese deve essere accompagnato da un'analisi degli effetti degli strumenti di aiuto pubblico in termini di crescita del sistema produttivo. Ciò presuppone il possesso di elementi di conoscenza che superano il ristretto ambito temporale dei singoli esercizi finanziari e richiede, in particolare da parte delle Amministrazioni, una costante attività di monitoraggio e di analisi che deve stabilmente implementare un circuito di informazioni che metta in relazione il sistema degli aiuti pubblici con il grado di sviluppo dei singoli settori di intervento.

Dalle relazioni trasmesse dai soggetti che gestiscono i Fondi di rotazione o che svolgono su quest'ultimi attività di vigilanza, non è dato ricavare questi elementi informativi. E' soprattutto sulle Amministrazioni pubbliche che grava quest'onere, che va ben oltre il mero controllo contabile degli andamenti delle singole gestioni. Alla mera verifica delle regolarità formali deve pertanto sostituirsi una più efficace e significativa attività di analisi.

5.1.5. Come osservato nei paragrafi precedenti, le leggi che disciplinano i diversi Fondi rotativi sono frequentemente oggetto di interventi normativi, che ne modificano l'operatività estendendo ovvero riducendo gli ambiti di intervento ed in ragione di ciò implementano o riducono le disponibilità, trasferendo risorse verso altri interventi agevolativi. Non è raro che un Fondo rotativo sia gestito con sottoconti, che interessano settori produttivi non omogenei.

Da ciò la difficoltà di distinguere i Fondi di rotazione per settori di intervento, con classificazioni che diano conto con immediatezza delle tipologie di soggetti destinatari delle agevolazioni e degli obiettivi di sostegno che con le agevolazioni medesime si intende perseguire.

Ciò nonostante, in questa sede, si è cercato di individuare i principali settori di intervento nei quali operano i Fondi di rotazione, ricorrendo in taluni casi alla valutazione dell'aspetto prevalente che caratterizza il singolo Fondo:

1. sostegno agli investimenti e all'internazionalizzazione delle imprese;
2. sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione;
3. sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica;
4. misure per la riduzione degli squilibri territoriali;
5. sostegno all'agricoltura ed alla pesca;
6. sostegno ai Paesi in via di sviluppo;
7. sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani;
8. sostegno all'imprenditoria cinematografica.

## *5.2. Sostegno agli investimenti ed internazionalizzazione delle imprese*

### **5.2.1. Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato - SIMEST S.p.A.**

Con d.lgs. n. 143 del 1998<sup>109</sup>, a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla SIMEST S.p.A. - Società Italiana per le Imprese all'Estero - la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale<sup>110</sup>. L'attività riguarda la

<sup>109</sup> D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, che ha disposto misure di riordino e razionalizzazione degli strumenti di supporto pubblico alle imprese per le loro attività sull'estero. L'art. 25 del decreto aveva previsto, oltre al trasferimento dei Fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio alla SIMEST S.p.A. delle risorse e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

<sup>110</sup> Legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica". Oltre al Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, l'attività riguarda anche la concessione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge n. 295 del 1973 per operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II – *ex lege* n. 227 del 1977) e per investimenti in imprese all'estero (legge n. 100 del 1990, art. 4 e legge n. 317 del 1991, art. 14). La gestione degli

concessione di contributi per il pagamento degli interessi, a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, del DL n. 251 del 1981, poi convertito in legge n. 394 del 1981.

*\* Fondo per la concessione di contributi per il pagamento degli interessi, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 295 del 1973.*

Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti all'esportazione, riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, studi, progettazioni e lavori e relativi servizi, interventi previsti dal d.lgs. n. 143 del 1998<sup>111</sup>, per i crediti all'esportazione; alla concessione di contributi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da SIMEST<sup>112</sup>, in Paesi non appartenenti all'UE; alla concessione di contributi alle imprese localizzate nel Triveneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, in Paesi dell'Europa centrale e orientale, partecipate da FINEST<sup>113</sup>.

Il Fondo ha natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contributi. Peraltro, con riferimento agli interventi previsti dalla legge n. 143 del 1998, la natura rotativa della gestione nasce dalle particolari modalità con cui opera. Al fine di stabilizzare i tassi di interesse nei crediti all'esportazione, agli acquirenti esteri di beni e servizi italiani sono concessi finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR), stabilito dall'OCSE, a fronte di una raccolta delle Banche finanziatrici a tasso variabile. Quando il primo è superiore al secondo, il Fondo, semestralmente e per tutta la durata dei finanziamenti, concede contributi agli interessi pari alla differenza tra il costo variabile della raccolta ed il tasso fisso CIRR. Quando il tasso fisso è superiore, incassa la differenza, destinando i differenziali per la concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali.

Negli anni 2003/2004 i differenziali sono stati favorevoli al Fondo (194,8 milioni a favore a fronte di 137,9 a carico nel 2003; 195,8 milioni a fronte di 143,8 a carico nel 2004), mentre

---

interventi è disciplinata da due convenzioni, stipulate il 16 ottobre 1998, relative al Fondo *ex lege* n. 295 del 1973 ed al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

<sup>111</sup> D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143.

<sup>112</sup> Legge 24 aprile 1990, n. 100.

<sup>113</sup> Legge 9 gennaio 1991, n. 19.

dal 2005 ad oggi sono stati sempre più marcatamente a carico del Fondo (103,5 milioni a favore a fronte di 145,3 a carico nel 2005; 25 milioni a fronte di 129,1 nel 2006; 5,7 milioni a fronte di 160,9 milioni nel 2007).

Come si può osservare, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari, i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali configurano un'ipotesi di Fondo rotativo più formale che sostanziale. Appare pertanto opportuno un approfondimento che ne valuti la reale natura ed in tal senso si richiama l'attenzione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per completezza di informazioni si sottolinea che la legge finanziaria 2007, in applicazione dell'art. 46, comma 5 della legge n. 448 del 2001, di istituzione presso ciascun ministero di un Fondo per gli investimenti, ha disposto la confluenza nel Fondo unico per gli investimenti delle risorse destinate al Fondo "295", per la loro successiva destinazione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Successivamente, la legge finanziaria 2008, all'art. 3, comma 33, ha abrogato il Fondo unico per gli investimenti ed ha disposto l'assegnazione delle risorse alle autorizzazioni legislative che erano confluite nel Fondo medesimo.

In precedenza, le Commissioni parlamentari avevano espresso (attraverso il silenzio-assenso) parere favorevole al riparto in favore del Fondo "295" a condizione che il Governo definisse i criteri guida generali di valutazione che la SIMEST avrebbe dovuto seguire al momento dell'assegnazione degli incentivi, e che fosse prevista una rendicontazione degli impegni assunti, che evidenziasse le assegnazioni effettuate e le eventuali discrepanze con i criteri guida adottati.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha rappresentato che il Fondo è regolato da norme internazionali, comunitarie e nazionali, che presentano un carattere più stringente delle linee guida richieste dalla Commissione parlamentare, norme che devono essere indicate nel rendiconto annuale.

La relazione trasmessa dalla SIMEST dà conto del complesso quadro normativo di riferimento

Attraverso il c.d. "intervento di stabilizzazione del tasso" la SIMEST corrisponde alla Banca che ha finanziato il committente estero il differenziale tra il tasso variabile nella misura ritenuta congrua ed il tasso fisso CIRR, quando il tasso variabile è superiore al tasso fisso. In caso contrario, la Banca corrisponde il differenziale alla SIMEST.

Di norma, questo programma è utilizzato per operazioni di rilevante importo (oltre i 10 milioni) e con una durata media che eccede i sette anni, per la fornitura di impianti, infrastrutture e mezzi di trasporto. Generalmente, queste operazioni hanno come presupposto l'intervento assicurativo della SACE.

La circostanza che questo intervento interessa un numero limitato di forniture di importo molto elevato, l'approvazione di una singola operazione influenza notevolmente il livello annuo di operatività del Fondo<sup>114</sup>.

Nel 2007, sono state accolte 118 operazioni a fronte delle 123 dell'anno precedente. L'importo del credito all'esportazione assistito dai programmi SIMEST è diminuito del 28 per cento in termini di credito capitale assistito (dai 3,7 milioni del 2006 ai 2,6). Le erogazioni per smobilitazioni a tasso fisso sono state pari a 114 milioni, a circa 28 milioni per operazioni a tasso variabile; le entrate hanno raggiunto gli 11,4 milioni.

*\* Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981*

Il Fondo in esame è destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE ed è alimentato dai rientri a fronte dei finanziamenti erogati e da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato. I finanziamenti a tasso agevolato sono concessi a sostegno di imprese italiane: A) per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); B) a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti all'UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); C) a sostegno di spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti all'UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5). I Fondi di cui alle lettere B) e C) sono sottoconti del Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981.

---

<sup>114</sup> Nel 1999 l'approvazione dell'intervento sul finanziamento di 1.146,3 milioni per il progetto del gasdotto dalla Russia alla Turchia, ha determinato nel 2000 volumi, con riferimento al comparto dei beni d'investimento, difficilmente uguagliabili. Ha ripreso a crescere il comparto della cantieristica dopo la revisione dell'accordo navi in sede OCSE. Il gruppo Fincantieri si avvale degli interventi SIMEST e SACE soprattutto per le navi da crociera ed i traghetti. I volumi di intervento sono, pertanto, determinati dalle scelte di pochi operatori e dalla capacità della SACE di assumere esposizioni verso un singolo debitore.

Nel corso dell'anno di riferimento sono intervenute alcune innovazioni<sup>115</sup> che hanno contribuito a confermare quella contrazione delle attività già avviata dal 2005. In particolare, la SIMEST S.p.A. ha segnalato che influiscono negativamente le difficoltà che incontrano le imprese nel reperire le necessarie garanzie ed il “contenuto agevolativo degli interventi, ancora troppo esiguo nonostante l'aumento del tasso di riferimento”. La media annua dei tassi di riferimenti, ai quali si rapportano i tassi agevolati, è cresciuta dal 3,90 del 2006 al 4,78 del 2007.

L'ingresso nella UE della Bulgaria e soprattutto della Romania ha contribuito al consolidamento del *trend* discendente. Il numero di domande di finanziamento accolte è passato da 156 a 103 (-34 per cento) ed il relativo importo da 121,6 ad 88,3 milioni (-27 per cento).

Sul fronte delle garanzie, è stato sottolineato il ruolo marginale delle assicurazioni, la riduzione degli spazi di disponibilità dei confidi e le difficoltà incontrate per la sottoscrizione di convenzioni con gli intermediari finanziari.

Un aspetto positivo della relazione della SIMEST S.p.A. riguarda l'attività di monitoraggio *in loco* dei programmi di penetrazione commerciale finanziati, attività che, come osservato nelle premesse, è spesso assente. Gli esiti dei controlli hanno consentito di esprimere giudizi positivi per quasi tutte le iniziative.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, che fornisce i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti. Al 31 dicembre 2007 le disponibilità sono pari a 810,6 milioni, i rientri per quote capitale ammontano a 77,5 milioni, i finanziamenti accreditati alle imprese a circa 46 milioni, di cui circa 42 per agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 394 e 4 milioni per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica *ex d.lgs. n. 143*.

Il settore del contenzioso presenta 150 procedimenti giudiziali in corso, di cui cento per finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale, due per operazioni ai sensi della legge n. 304 (gare internazionali) e sei per interventi che si riferiscono contemporaneamente alla legge n.394 del 1981 ed al d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22.

<sup>115</sup> che hanno riguardato, in particolare, un'estensione dei settori destinatari dei benefici (sono esclusi solo i settori indicati dall'art. 1, comma 1, del regolamento C.E. n. 1998 del 2006 “*de minimis*”); l'importo complessivo *de minimis* concessi ad una medesima impresa non può superare i 200 mila euro nell'arco di tre esercizi finanziari; sono finanziabili i programmi che prevedono esclusivamente un Paese di destinazione nel quale è realizzata una struttura permanente le cui spese di funzionamento sono considerate ammissibili; le merci in deposito e i campionamenti sono finanziabili se inviati in regime di temporanea esportazione; la Garanzia Integrativa e Sussidiaria - GIS, di cui alla legge n. 57 del 2001, concessa a valere sul Fondo della legge n. 394 a parziale copertura dei finanziamenti per la penetrazione commerciale, è sostituita da riduzioni di garanzia fino ad un massimo del 40 per cento del finanziamento concesso, da applicare alle sole Piccole Medie Imprese (P.M.I.); la stessa misura di riduzione della garanzia si applica ai finanziamenti concessi ai sensi del d.lgs. n. 143 del 1998 per gli studi ed i programmi di assistenza tecnica.

A) Finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale.

I finanziamenti hanno un massimale di 2,065 milioni, che arrivano a 3,098 milioni se il richiedente è un consorzio, una società consortile o un raggruppamento di piccole e medie imprese. I finanziamenti possono coprire fino all'85 per cento delle spese preventivate per il programma ed hanno una durata massima di sette anni (due di preammortamento); sono concessi ad un tasso agevolato pari a 40 per cento del tasso di riferimento *export* vigente alla data di stipula del contratto di finanziamento. Nel 2007, il tasso di riferimento medio (4,78 per cento) ed il tasso agevolato medio (1,91 per cento) confermano l'andamento in crescita registrato già nel 2006 (rispettivamente, 3,90 per cento e 1,56 per cento).

Nel 2006 la flessione era stata pari al 15 per cento delle domande accolte ed al 9 per cento per quanto riguarda l'importo; nel 2007, rispettivamente, il 32 per cento con riferimento alle domande accolte (74) e -26 per cento all'ammontare (81,3 milioni). Le ragioni di questo progressivo minor interesse sono ricondotte ai termini ed alle condizioni attuali degli interventi agevolativi; in tal senso è significativo il dato percentuale delle revoche, la cui ragione principale è l'impossibilità da parte delle imprese di reperire le necessarie garanzie, oltre alla difficoltà di realizzare i programmi nei termini preventivati. Nell'ultimo triennio, le revoche rispetto alle domande accolte sono passate dal 43,3 per cento nel 2005 al 29,3 per cento nel 2006 ed al 12,8 per cento nel 2007. Quest'ultimo dato, peraltro, è ancora parziale perché fa riferimento alle sole operazioni accolte nel 2007 ed è, plausibilmente, destinato ad aumentare nel corso della realizzazione dei progetti.

Il Nord America è ancora l'area di preminente interesse seppur in diminuzione rispetto al 2006 (dal 38 al 26 per cento); segue l'Europa Centro-Orientale (24 per cento). Se si considerano i singoli Paesi, gli Stati Uniti confermano il ruolo principale con 19 operazioni, seguiti dalla Federazione Russa con 8 e dalla Cina con 7 operazioni.

Rispetto alla ripartizione regionale delle imprese che hanno beneficiato dei finanziamenti, il Veneto ha dimostrato il maggior interesse, superando la Lombardia, seguite dalla Toscana e dall'Emilia-Romagna. Continua ad essere notevole il divario tra Nord Italia e Centro-Sud, con una quota pari al 70,3 per cento (in crescita rispetto al dato del 2006, pari al 66,1 per cento).

La percentuale di piccole e medie imprese che usufruiscono delle agevolazioni, seppur in flessione, si mantiene sempre elevata (84 per cento) rispetto alle grandi imprese.

B) Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali

I finanziamenti, nel limite di 25,8 milioni, sono a valere sul medesimo Fondo di cui al precedente punto A). Sono concessi ad imprese italiane per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti all'UE. Il loro massimale è rapportato al valore della commessa per la quale concorre l'impresa; può coprire fino al 100 per cento delle spese di partecipazione alla gara.

Rispetto all'anno 2006, quando erano state accolte sei operazioni, l'esercizio in esame mostra un lieve decremento con cinque operazioni, numero che si allontana ancora di più dal dato del 2004 (14). Anche l'ammontare dell'importo complessivo approvato è lievemente diminuito (2,3 milioni rispetto a 2,9 nel 2006).

La relazione inviata sottolinea che il ridimensionamento dell'interesse per questo genere di agevolazioni è anche da ricondurre alle caratteristiche proprie dell'intervento. L'importo massimo del finanziamento concedibile è rapportato al valore della commessa sottostante la gara, il che comporta che il valore dell'ordinativo deve essere piuttosto elevato per determinare un importo finanziabile interessante per il richiedente. L'intervento, di fatto, sostiene la partecipazione delle imprese italiane a gare internazionali indette soprattutto per grandi commesse, per la cui acquisizione sono necessari investimenti di rilievo già in fase di gara. Ciò comporta che possono essere interessate a questo tipo di intervento le imprese maggiori che, peraltro, come già evidenziato per il sostegno ai programmi di penetrazione commerciale, hanno minore interesse per queste agevolazioni, potendo accedere facilmente a fonti finanziarie di mercato a condizioni concorrenziali.

Anche per tale strumento viene sottolineata la necessità di un intervento di riforma che lo renda più aderente alle esigenze di un maggior numero di imprese.

C) Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Decreto legislativo n. 143 del 1998, art. 22, comma 5

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 25 per cento del tasso di riferimento *export*, vigente al momento della stipula) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato. Nel 2007 il tasso medio è stato pari all'1,195 per cento rispetto allo 0,975 per cento del 2006.

Il 2007 conferma ulteriormente l'andamento decrescente delle domande di finanziamento, già sottolineato nella precedente relazione, che si è ancor più accentuato. Sono state presentate solo 25 domande per studi di fattibilità (55 nel 2006) collegati ad investimenti/esportazioni italiani all'estero e solo sette (5 nel 2006) domande per programmi di assistenza tecnica, per un totale di 32 nuove richieste (60 nel 2006) di intervento e un ammontare di 7,6 milioni (13,2 nel 2006). Di queste ne sono state accolte 24 (41 nel 2006), pari a circa 4,7 milioni (9 nel 2006). Complessivamente, rispetto al 2005, si osserva una contrazione del 30,5 per cento del numero delle domande accolte.

Con riguardo alle aree geografiche, nell'anno in esame è stata privilegiata l'Asia con il 46 per cento delle richieste.

#### 5.2.2. Fondo unico di venture capital - SIMEST S.p.A.

I Fondi di *venture capital*, istituiti nel 2003, sono operativi dal febbraio 2004, per l'acquisizione di quote di partecipazione in società estere, aggiuntive rispetto alla partecipazione in proprio della SIMEST S.p.A..

Nel 2007 ha cominciato ad operare il Fondo unico di *venture capital*, nel quale la legge finanziaria 2007<sup>117</sup> ha unificato tutti i preesistenti Fondi di *venture capital* al fine di garantire, in presenza di un progressivo esaurimento delle risorse finanziarie destinate a particolari aree geografiche, il sostegno alle attività di piccole e medie dimensioni e, nel contempo, di

---

<sup>117</sup> Art. 1, comma 932, della legge 296 del 2006, legge finanziaria 2007.

razionalizzare l'operatività dei diversi fondi anche alla luce dell'intervento dei Fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche.

Le aree interessate sono l'Asia, l'Africa, il Medio Oriente ed il Mediterraneo, l'America Centrale e Meridionale, l'Europa Orientale.

Le iniziative deliberate comportano un impegno complessivo sul Fondo pari a circa 37 milioni; investimenti da parte delle società estere di circa 287 milioni, con un'occupazione attesa di 4.805 addetti.

Nel 2007 ha subito un ridimensionamento l'area dell'Europa Orientale, per l'ingresso nelle UE della Bulgaria e della Romania. Le nuove iniziative si sono rivolte principalmente verso l'Estremo Oriente, ed in particolare la Cina (22 iniziative in Asia, 11 in Francia, Medio Oriente e Mediterraneo, 6 in America Centrale e Meridionale, 7 in Europa Orientale).

Il comparto elettromeccanico e meccanico è il più interessato con 29 iniziative ed un impegno complessivo a gravare sul Fondo di circa 19,7 milioni.

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2007 sono pari a circa 103 milioni, a fronte di disponibilità iniziali di circa 141 milioni. Nel corso dell'anno i proventi da impieghi sono stati pari a circa 2,4 milioni, mentre in uscita i versamenti di quote di partecipazione hanno raggiunto circa 37,8 milioni e le commissioni di gestione a favore della SIMEST S.p.A. circa 5 milioni.

5.2.3. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità - *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., ex Sviluppo Italia S.p.A. (denominazione modificata dal comma 460 della legge finanziaria 2007<sup>118</sup>)*.

Il d.lgs. n. 185 del 2000<sup>119</sup> ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, a favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese<sup>120</sup>, dei servizi in specifici comparti<sup>121</sup> e in

<sup>118</sup> La legge n. 296 del 2006, al comma 461 ha disposto che entro il 31 marzo 2007 fosse approvato un piano di riordino e di dismissione delle partecipazioni societarie nei settori non strategici di attività.

<sup>119</sup> D.lgs. 21 aprile 2000, n. 195.

<sup>120</sup> Con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

<sup>121</sup> Con riferimento ai seguenti comparti: fruizione dei beni culturali, turismo, manutenzione di opere civili ed industriali, innovazione tecnologica, agricoltura e trasformazione e tutela ambientale.

agricoltura<sup>122</sup>. Finanzia, altresì, le cooperative sociali<sup>123</sup>, le attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale e le microimprese in forma di società di persone e *franchising*.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 72 della legge finanziaria 2003, che ha disposto, come già sottolineato nelle premesse, che i contributi alla produzione ed agli investimenti affluissero in appositi Fondi rotativi, è stato istituito il Fondo in esame, disciplinato con DM 30 novembre 2004<sup>124</sup>, che ne ha stabilito i criteri e le modalità di concessione da parte della Società.

A seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2007, sono stati modificati alcuni obiettivi. E' stato elaborato un piano di riordino industriale soprattutto nell'ambito del settore turistico, per un migliore sviluppo delle aree sotto utilizzate.

Sono state individuate due diverse strutture societarie: Italia Turismo S.p.A. per la razionalizzazione degli *asset* turistici di proprietà del gruppo e per la concentrazione delle competenze strategiche e del *know how* per la realizzazione dei progetti di sviluppo, ed Italia Navigando S.p.A., con l'obiettivo di promuovere e valorizzare il patrimonio paesaggistico, storico e culturale delle coste italiane attraverso la realizzazione di una rete di porti turistici.

L'attuazione di queste modifiche ha contribuito, secondo quanto comunicato dall'Agenzia, ad una mancata stipula di contratti di finanziamento.

La disponibilità finale delle risorse giacenti sul Fondo rotativo al 31 dicembre 2007 ammonta a circa 172,5 milioni, di cui 107,8 sul conto corrente infruttifero di tesoreria e 64,6 nei conti correnti bancari in attesa di utilizzo per erogazioni. Rispetto al precedente esercizio si sono incrementati i prelievi per erogazioni da effettuare (100 milioni nel 2006, 250 milioni nel 2007). Per rate di mutuo relative agli anni 2004/2006 sono stati incassati circa 67 milioni, di cui circa 55 milioni sono stati girocontati sul c/c 22043 (fondo perduto), da dove erano stati prelevati per insufficienza delle risorse sul Fondo rotativo.

---

<sup>122</sup> Finanzia i giovani agricoltori che intendano subentrare a parenti entro il secondo grado nella conduzione di iniziative agricole di produzione e/o trasformazione.

<sup>123</sup> Trattasi di cooperative sociali di tipo b), nuove o preesistenti, per la realizzazione di iniziative nei settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

<sup>124</sup> L'articolo 4 del decreto ministeriale 30 novembre 2004 dispone l'istituzione di uno specifico Fondo rotativo, depositato presso un apposito conto corrente infruttifero della Tesoreria Centrale dello Stato, intestato alla società Sviluppo Italia S.p.A..

#### 5.2.4. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese - *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia)*

Il Fondo in esame, previsto dalla legge finanziaria 2004<sup>125</sup>, è stato soppresso dall'art. 1, commi 847-850 della legge finanziaria 2007<sup>126</sup>, che ha istituito, in attesa della riforma delle misure a favore dell'innovazione industriale, il Fondo per la finanza d'impresa, al quale sono state trasferite anche le risorse della gestione in esame che, peraltro, non ha mai operato a causa dapprima della dichiarazione di illegittimità costituzionale<sup>127</sup> dell'art. 4, comma 110 della legge finanziaria 2004, recepita dalla delibera CIPE del 29 luglio 2005 e, successivamente, per l'attesa di una pronuncia dell'Unione Europea circa la compatibilità delle sue finalità con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Le risorse erano destinate all'acquisizione di partecipazioni di minoranza, nella misura del 30 per cento, in medie e grandi imprese operanti sul territorio nazionale in base alla presentazione di iniziative di sviluppo, ovvero di quote di minoranza, nella misura massima del 30 per cento, di fondi mobiliari chiusi, che investissero in medie e grandi imprese<sup>128</sup>. La dotazione finanziaria iniziale di 55 milioni era stata incrementata dalla legge finanziaria 2005 con ulteriori 10 milioni e successivamente ridotta per il trasferimento di 12 milioni al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio, per operazioni coerenti con le finalità del Fondo stesso. L'Agenzia ha comunicato che dal Ministero dell'economia e delle finanze è stato richiesto il trasferimento di detta somma dal Banco Desio al c/corrente infruttifero n. 22047, acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, in attesa di essere di nuovo trasferita al Fondo per la finanza di impresa.

Si ricorda che l'art. 11, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, aveva rifinanziato il Fondo di rotazione con uno stanziamento di ulteriori 100 milioni, mai accreditati da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sullo specifico conto corrente di tesoreria, presumibilmente a causa della pendenza del procedimento di notifica circa la compatibilità dello strumento con la normativa comunitaria. Tale procedura è stata successivamente interrotta per la soppressione del Fondo stesso avvenuta, come detto, con legge finanziaria 2007.

<sup>125</sup> legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 106

<sup>126</sup> Legge n. 296 del 2006.

<sup>127</sup> Sent. Corte costituzionale n. 242 del 2005.

<sup>128</sup> Modalità e criteri di utilizzo delle risorse sono state stabilite dalla Delibera CIPE n. 10 del 2004.

#### 5.2.5. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - *FONCOOPER (Gestione stralcio)*

Trattasi di una gestione stralcio dopo il trasferimento alle Regioni delle risorse del “Fondo” istituito dalla legge n. 49 del 1985<sup>129</sup> presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., per il finanziamento delle cooperative. L’Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d’Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo.

Complessivamente, dall’inizio dell’operatività (1987) sino al 31 dicembre 2007 il Fondo, al netto dei rientri, che dal 1° luglio 2000 sono di competenza delle Regioni, ha ridotto la propria consistenza a circa 53 milioni. La disponibilità complessiva a tutto il 2007 ammonta a circa 370 milioni, di cui circa 312 per rientri (considerati dall’inizio di operatività del Fondo) limitatamente alla quota capitale. A tutto il 2007 sono stati utilizzati 365 milioni, con un residuo disponibile di circa 5,3 milioni.

Al 31 dicembre 2007, l’ammontare complessivo dei rientri registrati dal 1° luglio 2002 e spettanti alle Regioni è pari a circa 161 milioni, dei quali 9 sono ancora da versare.

### 5.3. *Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione*

#### 5.3.1 Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l’accesso al Fondo sociale europeo - *Ministero del lavoro e della previdenza sociale*

Il Fondo di rotazione è stato istituito dall’art. 25 della legge n. 845 del 1978<sup>130</sup> per favorire l’accesso al Fondo sociale europeo (F.S.E.) ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. L’art. 9 del DL n. 148 del 1993<sup>131</sup>, ha disposto il versamento nel “Fondo” di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

Il comma 72, dell’art. 1 della legge n. 549 del 1995<sup>132</sup>, ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del “Fondo”, che derivano da versamenti da parte dell’INPS, al Fondo

---

<sup>129</sup> Legge 27 febbraio 1985, n. 49

<sup>130</sup> Legge 21 dicembre 1978, n. 845.

<sup>131</sup> DL 20 maggio 1993, n. 148, art. 9.

<sup>132</sup> Legge 28 dicembre 1995, n. 549.

di rotazione per le politiche comunitarie (art. 5 della legge n. 183 del 1987<sup>133</sup>), per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo sociale europeo.

Con dPCM del 16 gennaio 2002 al Fondo in esame sono state riconosciute le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione, limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi INPS, nonché di quelli finanziati dall'UE e/o dalle Regioni.

Le entrate ordinarie sono costituite dal versamento, con periodicità trimestrale, da parte dell'INPS, su apposito c/c infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 160 del 1975<sup>134</sup>. Inoltre, altre entrate derivano dal trasferimento degli stanziamenti iscritti su capitoli dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al fine di assicurare la continuità operativa delle attività previste dagli artt. 2 e 18 della legge n. 845 del 1978. Ulteriori risorse affluiscono a seguito dei finanziamenti del Fondo sociale europeo destinati alle attività di formazione professionale e degli interessi attivi maturati sulle somme depositate in c/c presso l'istituto di credito incaricato di svolgere il servizio di cassa.

Le disponibilità al 1° gennaio 2007 erano pari a circa 2.183 milioni, incrementate per circa 555 milioni, di cui il 54 per cento costituiti dai trasferimenti dal bilancio del Ministero ed il 42 per cento da contributi INPS. Atteso che l'entità dei versamenti INPS è direttamente proporzionale al numero degli occupati, in periodi di crisi occupazionale, per il funzionamento del Fondo è determinante l'intervento dello Stato.

Si sottolinea che la relazione inviata dal Ministero illustra i diversi progetti finanziati, ma non fornisce alcun elemento di conoscenza riguardo agli obiettivi raggiunti, con riferimento agli esercizi precedenti, in termini di incremento dell'occupazione con riferimento al numero di partecipanti ai corsi. Ciò non consente alcuna valutazione sull'efficacia dello strumento in esame.

Dal rendiconto risulta che le spese di funzionamento della gestione in esame ammontavano, nelle previsione, a circa 18 milioni (circa il 3,3 per cento delle entrate).

Le disponibilità al 31 dicembre 2007 ammontano a circa 2.253 milioni, con residui passivi di circa 1.329 milioni e disponibilità effettive non impegnate di circa 935 milioni, che

<sup>133</sup> Legge 16 aprile 1987, n. 183.

<sup>134</sup> Legge 3 giugno 1975, n. 160.

corrispondono all'avanzo di gestione. Si conferma, pertanto, un fenomeno tipico della gestione in esame, caratterizzata da previsioni di spese cui non fa riscontro un effettivo utilizzo delle risorse previste.

Si sottolinea che il bilancio di previsione, alla data del 15 gennaio 2007, alla voce "entrate" non indica in dettaglio alcuna previsione, limitandosi a utilizzare "l'avanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2005" come unica voce di "entrata" a totale copertura della voce "uscita" di pari entità. Su tale disponibilità è costruito il bilancio di previsione delle spese, che vengono incrementate nel corso dell'esercizio una volta noti gli importi dei trasferimenti dall'INPS e dal Ministero.

#### *5.4. Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica*

##### *5.4.1. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) - Cassa Depositi e Prestiti*

Il comma 354 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ha istituito, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati come anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. La dotazione iniziale, pari a 6 miliardi, è alimentata con le risorse del risparmio postale. Il Fondo è ripartito con delibere CIPE per essere destinato ad interventi agevolativi alle imprese, individuati dalle stesse delibere sulla base degli interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste apposito stanziamento di bilancio. Nelle sedute del 15 luglio 2005 e del 22 marzo 2006, il CIPE, stabiliti i criteri generali di erogazione dei finanziamenti a carico del Fondo ed approvato lo schema di convenzione per la disciplina dei rapporti tra la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., i Ministeri ed i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti, ha fissato la misura del tasso di interesse minimo da applicare ai finanziamenti agevolati, stabilito la durata massima e ripartito interamente le risorse del Fondo (6 miliardi). Alla ricerca ed allo sviluppo sono stati assegnati 1,790 miliardi (d.lgs. n. 297 del 1999<sup>135</sup>); per interventi di innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie 525 milioni (legge n. 46 del 1982<sup>136</sup> - FIT - Fondo Innovazione Tecnologica); per incentivi alle imprese 1,710 miliardi (legge n. 488 del 1992); ancora per interventi per i settori dell'economia a rilevanza nazionale 1,025 miliardi; per i contratti di programma 350 milioni, successivamente destinati, ai sensi

<sup>135</sup> D.lgs. 27 luglio 1999, n. 297.

<sup>136</sup> Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

dell'art. 8 *bis* del decreto legge n. 81 del 2007 che, a far data dalla emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale sono stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legge n. 415 del 1992, ha sospeso l'operatività del Fondo per gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992, alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla "legge obiettivo"; 140 milioni ai patti territoriali e contratti d'area, da ripartirsi orientativamente in uguale misura tra i vari strumenti di agevolazione; 300 milioni per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari.

L'articolo 1, comma 855, della legge finanziaria 2007, ha esteso l'ambito operativo del Fondo agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione o comunque conferiti dalla regione stessa per gli investimenti produttivi e per la ricerca. Allo scopo, la dotazione iniziale del Fondo è stata incrementata fino a 2 miliardi. Peraltro, i prescritti indirizzi interministeriali di attuazione, a tutto il 31 dicembre 2007, non sono stati emanati ed i 2 miliardi sono rimasti inutilizzati.

Successivamente, l'articolo 20 *bis* del decreto legge n. 159 del 2007 ha ulteriormente esteso alle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, di cui alla "legge obiettivo", l'operatività del Fondo di rotazione.

Il 38,6 per cento (2,315 milioni) dello stanziamento del Fondo è stato destinato allo sviluppo ed alla ricerca ed il 61,4 per cento agli interventi *ex lege* n. 488 del 1992, legge n. 46 del 1982, contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area, contratti di filiera agroalimentare. Questi ultimi interventi sono stati oggetto del decreto interministeriale del 22 novembre 2007 (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico), che ha stabilito le condizioni di accesso ai finanziamenti agevolati del FRI, da applicare ai contratti di filiera e di distretto nonché agli interventi di riordino fondiario.

La ripartizione su base territoriale dei 6 milioni vede il 67,08 per cento (2,220 milioni) assegnato ad interventi nelle aree sottoutilizzate e la restante quota, 32,98 per cento (1,975 milioni), per altri territori.

Nel corso dell'esercizio in esame sono stati deliberati finanziamenti agevolati ai sensi delle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982 e del d.lgs. n. 297 del 1999.

Nel settore delle agevolazioni afferenti il FIT-PIA (Pacchetto Integrativo di Agevolazioni) sono stati stipulati 110 contratti per un importo complessivo di circa 145,5

milioni, nel settore FIT-Poli Tecnologici sono stati deliberati 5 progetti, per un importo di circa 8,2 milioni, ma nessun contratto è stato trasmesso alla Cassa; nel settore FIT-Distretti industriali per tecnologie digitali è stato deliberato un solo progetto, per circa 8,1 milioni il cui contratto, peraltro, non è ancora stato trasmesso alla Cassa; nel settore dei finanziamenti FAR-GPS (Fondo Agevolazioni Ricerca) sono stati deliberati 189 progetti per circa 342,3 milioni, ma nessun contratto è pervenuto alla Cassa; per gli interventi di cui alla legge n. 488 del 1992 (industria, turismo, commercio, contratto d'area Salerno, artigiani) sono stati deliberati 1.679 progetti, di cui 914 trasmessi alla Cassa per un importo di circa 797,5 milioni.

Le erogazioni sono concesse dopo la stipula dei relativi contratti di finanziamento e per stati di avanzamento dei lavori; nel corso del 2007 sono stati erogati circa 17,5 milioni. La Cassa ha sottolineato che nei primi mesi del 2008 si è avuta una forte accelerazione delle erogazioni.

A carico del Ministero dell'economia e delle finanze sono posti gli interessi maturati dalla Cassa (35,2 mila euoro) e le spese di gestione (70,2 mila euro).

#### 5.4.2. Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR)

Include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata - Ministero università e ricerca scientifica<sup>137</sup>.

L'art. 5 del d.lgs. n. 297 del 1999, ricomponendo in modo organico la complessa e stratificata normativa in materia di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica<sup>138</sup>, ha previsto la diretta gestione da parte del Ministero dell'università e della ricerca del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR), ex Fondo per la ricerca applicata, ora confluito nel Fondo per

<sup>137</sup> Legge n. 46 del 1982, legge n. 346 del 1988, legge n. 451 del 1994, legge n. 488 del 1992, d.lgs. n. 297 del 1999.

<sup>138</sup> Gli interventi di sostegno della ricerca industriale, di base ed applicata, delineati dalla preesistente normativa, avevano sostanzialmente una dimensione territoriale. Infatti le leggi n. 1089 del 1968 e n. 46 del 1982 riguardavano l'intero territorio nazionale, mentre la legge n. 488 del 1992 si rivolgeva alle aree economicamente depresse. A queste norme si erano affiancate altre che regolavano interventi a carattere nazionale: la legge n. 67 del 1988 prevedeva finanziamenti a favore dell'attività di formazione professionale di ricercatori e tecnici di ricerca; la legge n. 22 del 1987 sosteneva l'ammissione di progetti di ricerca applicata nel campo della cooperazione internazionale e comunitaria agli interventi della legge n. 46 del 1982; l'art. 14 della legge n. 196 del 1997 riguardava l'occupazione e norme inerenti incentivi di natura fiscale (art. 5 della legge n. 449 del 1997, relativamente all'assunzione di ricercatori).

Tali interventi si distinguevano tra quelli diretti a condurre gli investimenti in ricerca e sviluppo degli operatori verso specifici ambiti di ricerca di rilevanza strategica per lo sviluppo e il progresso del Paese e quelli rivolti ad incentivare iniziative di ricerca di base ed applicata e di formazione derivanti dagli stessi operatori.

gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST)<sup>139</sup>. Permane la gestione stralcio svolta dal gruppo bancario INTESA SANPAOLO S.p.A., limitatamente alle domande presentate entro il 1999, di cui al successivo paragrafo 5.4.3..

Con dPCM del 4 giugno 2003 è stata in parte riconosciuta al Fondo in esame la caratteristica della rotatività e sono stati individuati gli interventi gestibili sulla contabilità speciale intestata allo stesso FAR, quali il credito agevolato per progetti autonomi di ricerca e formazione (*sub* 1-b)<sup>140</sup> e i progetti di ricerca e formazione su bandi MUR (*sub* 12)<sup>141</sup>. Inoltre, con decreto ministeriale n. 1563 del 2004 sono state disciplinate le modalità di gestione dei fondi misti, prevedendo un'anticipazione sul fondo di rotazione del finanziamento relativo al contributo nella spesa, con il reintegro trimestrale delle anticipazioni dall'apposito capitolo di bilancio relativo ai finanziamenti a fondo perduto.

Il Fondo di rotazione, articolato in due sezioni relativamente all'area nazionale e alle aree depresse, è alimentato annualmente dagli stanziamenti iscritti in una specifica unità previsionale di base dello stato di previsione della spesa del Ministero, dai rientri, dalle economie di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato negli anni precedenti, nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti massimi concessi. Inoltre gestisce progetti che rientrano nel Programma operativo nazionale ricerca, cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo sociale europeo e dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Tali risorse sono annualmente ripartite con decreto direttoriale tra le diverse iniziative finanziabili ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 297 del 1999. L'allocazione delle risorse stabilita dal piano è flessibile e può essere modificata in corso d'anno, qualora si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di assorbimento delle risorse stesse da parte delle iniziative, ovvero sopravvengano maggiori somme da ripartire.

I progetti finanziabili sono classificati in iniziative con procedimento valutativo, iniziative con procedimento negoziale e iniziative con procedimento automatico. L'ambito operativo degli interventi a sostegno della ricerca comprende sia la ricerca industriale, intesa come ricerca pianificata o come indagini critiche mirate ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi esistenti, sia lo sviluppo precompetitivo,

<sup>139</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 870.

<sup>140</sup> Legge 17 febbraio 1982, n. 46 art. 7; d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, art. 5 e d.m. n. 593 del 2000, artt. 5 e 6.

<sup>141</sup> D.lgs. n. 297 del 1999 e d.m. n. 593 del 2000, art. 12.

definito come la concretizzazione dei risultati delle attività di ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno relativo a prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati e migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la produzione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali. Ai sensi della normativa in vigore i progetti di ricerca per i quali possono essere richiesti i finanziamenti del Fondo non debbono necessariamente contenere importanti attività di sviluppo precompetitivo, che sono comunque ammissibili purché necessarie alla validazione dei risultati delle attività di ricerca industriale.

Tra le iniziative finanziabili con procedimento valutativo ricadono le domande presentate da soggetti interessati, che indicano direttamente il settore di interesse. Su tali istanze si pronuncia il Comitato tecnico scientifico che, riscontrati i presupposti formali di ammissibilità del progetto, designa un esperto per la valutazione degli aspetti tecnico-scientifici e per monitorare gli stati d'avanzamento con l'istituto di credito convenzionato.

Attraverso le iniziative finanziabili con procedimento negoziale si esprime, invece, la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività di ricerca industriale propria del Ministero. I soggetti che possono beneficiare degli interventi sono invitati a presentare i progetti in aree tematiche di interesse strategico per migliorare la competitività del nostro Paese, individuate in precedenza dall'autorità di Governo.

Le iniziative finanziabili con procedimento automatico possono riguardare agevolazioni per assunzioni di personale qualificato di ricerca, per borse di studio o per corsi di dottorato di ricerca, per il distacco temporaneo di personale dipendente da Enti pubblici di ricerca e da università, contributi a piccole medie-imprese che utilizzano laboratori iscritti in apposito albo ministeriale per specifiche commesse esterne o per contratti di ricerca, ovvero premi per progetti di ricerca già finanziati nell'ambito dei programmi quadro comunitari di ricerca e sviluppo.

Nel corso dell'anno 2005, a seguito della cartolarizzazione dei crediti esistenti sul Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) e sul Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR), sono state introdotte nuove procedure che hanno interessato anche le modalità di recupero dei crediti, attraverso i concessionari alla riscossione (ora Riscossione S.p.A.), ai sensi dell'art. 6, comma 6 *bis*, del DL n. 35 del 2005.

A differenza dei precedenti esercizi, nei quali a seguito delle cartolarizzazioni dei crediti le disponibilità di cassa non avevano richiesto ulteriori versamenti dal capitolo 7308 del bilancio del Ministero, destinato ad implementare il Fondo, nel 2007 sono stati trasferiti dal Ministero 20 milioni. Sono stati, inoltre, introitati 26 milioni di fondi comunitari (FESR), a seguito della

chiusura del programma 1994/1999 a valere sul Programma Operativo Ricerca, Sviluppo Tecnologico ed Alta Formazione.

Complessivamente, nel 2007 sono stati incassati 186 milioni (252,2 nel 2006) e sono stati effettuati pagamenti per 278 milioni euro. Al 31 dicembre 2007 la disponibilità di cassa presso il conto di contabilità speciale in tesoreria è pari a 227 milioni.

#### 5.4.3. Fondo agevolazioni alla Ricerca ed agli Investimenti (FRI) - *INTESA SAN PAOLO*<sup>142</sup> (*gestione stralcio*)

Trattandosi di un Fondo misto, che interveniva con crediti agevolati e contributi alla spesa, in questa sede si forniscono elementi di conoscenza solo con riferimento ai progetti finanziati con la concessione di crediti agevolati, che giustifica il permanere della rotatività del Fondo stesso.

Per quanto riguarda la gestione stralcio, relativa alle domande pervenute entro il 1999, affidata ancora al gruppo bancario INTESA SAN PAOLO S.p.A., sono stati erogati incentivi per 4,8 milioni, tutti destinati a sostenere progetti presentati autonomamente dalle imprese.

Dall'istituzione del Fondo al 31 dicembre 2007 sono stati conclusi 3.266 progetti per un costo complessivo di circa 10 milioni di euro, largamente indirizzati alla innovazione di prodotto e/o di sistema (64,4 per cento). Con riguardo al grado di avanzamento tecnologico, la relazione inviata dall'Istituto gestore afferma che circa il 41 per cento può essere classificato d'avanguardia.

Con riferimento all'utilizzazione dei risultati si conferma la netta prevalenza dei progetti destinati ad un rapido trasferimento in attività produttiva. Le ricerche che richiedono un'ulteriore fase di studio assorbono solo 13,8 per cento del costo complessivo dei 2.936 progetti conclusi.

I più importanti settori finali di impiego risultano le telecomunicazioni, i trasporti, l'informatica, la sanità, l'energia, la difesa, l'alimentazione.

---

<sup>142</sup> Legge n. 46 del 1982.

5.4.4. Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività -  
CENTROBANCA<sup>143</sup>

Il Fondo in esame è stato istituito dall'art. 6 della legge n. 626 del 1954 per l'incremento della produttività attraverso la concessione di mutui a favore di piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole ed artigiane nonché di società cooperative e loro consorzi. Lo stanziamento iniziale di 6.575 milioni di originarie lire non è stato ulteriormente implementato da altre risorse provenienti dal bilancio dello Stato, rimanendo alimentato dai rientri della rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo Fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Alla fine degli anni '90, nell'ambito del conferimento alle Regioni di funzioni e compiti dello Stato, il Fondo per l'incremento della produttività venne ricompreso tra quelli oggetto del trasferimento. In tal senso, si richiama in particolare l'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 10 del medesimo decreto ha introdotto una differenziazione tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nel senso che per quest'ultime il trasferimento delle funzioni doveva avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti. Successivamente, il dPCM 26 maggio 2000 ha previsto il trasferimento delle risorse alle Regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° luglio 2000. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il sistema di finanziamento resta in vigore fino a quando i rispettivi statuti non individuino le modalità del trasferimento.

Ciò premesso, ai sensi della normativa richiamata, nel mese di luglio 2000 è stato disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, contestualmente al conferimento delle relative funzioni e compiti, delle risorse disponibili sul conto corrente di tesoreria centrale intestato al Fondo in esame.

Le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno adeguato i rispettivi statuti, consentendo il trasferimento delle risorse. Le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta non vi hanno ancora provveduto.

Come risulta dal Conto generale del patrimonio, al 1° gennaio 2007 la consistenza del Fondo era pari a circa 834 mila euro; a seguito dei trasferimenti ad altri enti per complessivi 302,5 mila euro (trattasi di quote di rientri che affluiscono direttamente alle Regioni a statuto

---

<sup>143</sup> Legge 1° marzo 1986, art. 6, comma 2, lett.g).

ordinario e costituiscono mancati rientri per lo Stato), la consistenza finale, costituita dalle quote parte del Fondo non ancora trasferite alle Regioni a statuto speciale, Sicilia e Valle d'Aosta, ammonta a circa 531,6 mila euro (conservati sul c/c di tesoreria centrale n. 22002).

### 5.5. Misure per la riduzione degli squilibri territoriali

5.5.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse nel Mezzogiorno - *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia)*<sup>144</sup>

Il Fondo, costituito nel 1991, è stato nel tempo confermato dalle disposizioni legislative che si sono succedute alla soppressione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. E' destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate dall'Agenzia, per investimenti e azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale. I prestiti sono concessi ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto, per una durata massima di 15 anni.

Dal 1993 l'Agenzia ha stipulato 21 contratti di finanziamento con le proprie società partecipate, per complessivi 35 milioni ed erogazioni effettuate pari a circa 29,6 milioni. Ulteriori 5,6 milioni devono essere erogati.

Il Fondo ha aperto l'esercizio con disponibilità iniziali pari a 27,8 milioni, alle quali devono aggiungersi 2,1 milioni per incassi di rate in c/capitale. Attesa la mancanza di erogazioni, le disponibilità finali al 31 dicembre 2007 sono pari a circa 31 milioni.

5.5.2 Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse - *Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia)*<sup>145</sup>

Le disponibilità del Fondo sono destinate, sulla base di delibere del CIPE, anche per il riordino e l'attività del sistema nazionale di promozione imprenditoriale. Le modalità di esecuzione delle attività e le linee di intervento attuabili dall'Agenzia sono state stabilite in specifiche convenzioni stipulate nel 2003 tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle politiche di coesione e l'Agenzia medesima. Il Fondo nasce come “Fondo

<sup>144</sup> Legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g).

<sup>145</sup> Legge 30 giugno 1998, n. 208.

rotativo improprio” perché in passato ha finanziato interventi a fondo perduto, per i quali mancava la previsione di restituzione delle somme erogate<sup>146</sup>.

Le risorse attualmente nella disponibilità del Fondo ammontano a circa 1,6 milioni e sono allocate, come “appoggio transitorio”, nel conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato intestato alla Società, istituito con d.m. 30 novembre 2004 per accogliere le risorse destinate alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore dell’autoimprenditorialità e dell’autoimpiego, Fondo rotativo di seguito esposto, previsto dal d.lgs. n. 185 del 2000.

Anche per il 2007 le somme non sono state utilizzate.

Si richiama, pertanto, l’attenzione del Ministero dell’economia e delle finanze, titolare dei Fondi in parola, sulla necessità di valutare l’attualità del mantenimento di fondi di rotazione e delle relative risorse, che per diversi esercizi non registrano movimentazioni.

#### 5.5.3. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni<sup>147</sup>. (Regioni - Enti locali) - Cassa Depositi e Prestiti

Presso la Sezione autonoma per l’edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti era stato istituito un Fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all’acquisizione e all’urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all’acquisto di aree edificate da recuperare. A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999<sup>148</sup>, che ha soppresso la Sezione autonoma dell’edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi, relative alla gestione dell’edilizia residenziale, sono state trasferite alle regioni. In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni. Con d.m. del 5 dicembre 2003 la titolarità del Fondo è stata trasferita al Ministero dell’economia e delle finanze, per conto del quale la Cassa provvede alle erogazioni, secondo gli stati di avanzamento dei mutui concessi ai Comuni, alla riscossione delle rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui conti correnti

<sup>146</sup> I finanziamenti erano gestiti non come gestione fuori bilancio, ma solo mediante capitoli dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, inizialmente 8189, poi 7136, denominato: “Somme da erogare al Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale”.

<sup>147</sup> Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5.

<sup>148</sup> D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

intestati alle Regioni, alle rilevazioni delle disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole Regioni ed al trasferimento delle stesse, alla rilevazione e ripartizione, effettuata nel 2004, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE delle risorse non ancora ripartite ed al loro trasferimento alle Regioni. Nel 2007, complessivamente, sono stati riversati dai Comuni e trasferiti alle Regioni 21, 4 milioni (24,1 nel 2006 e 23, 6 nel 2005). Complessivamente, la consistenza dei due conti correnti delle Regioni, sui quali si effettuano i trasferimenti, ammonta a 256,3 milioni (274,4 nel 2006).

#### 5.5.4. Fondo per le demolizioni delle opere abusive<sup>149</sup> - *Cassa Depositi e Prestiti*

Il Fondo è destinato alla concessione ai Comuni ed ai soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001<sup>150</sup>, di anticipazioni senza interesse sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Possono accedere al Fondo solo i Comuni nel cui territorio è stata realizzata l'opera abusiva, oggetto di provvedimento di demolizione. Le anticipazioni devono essere restituite in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendo le relative somme dai Fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai comuni. Il Fondo è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni incrementato di 10 milioni dalla legge finanziaria 2008 nonostante che, anche nel 2007 come nei precedenti esercizi, per assenza di istanze da parte dei potenziali beneficiari, non è stato concesso alcun finanziamento. Una prima erogazione, di 40 mila euro, si è perfezionata nel 2008 a favore del Comune di Tione degli Abruzzi.

Sulle ragioni della scarsa operatività del Fondo si è detto nelle premesse.

<sup>149</sup> Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

<sup>150</sup> D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni in materia edilizia. L'art. 27 affida al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi ove accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica.

5.5.5. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali - *Cassa Depositi e Prestiti*

Il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle Amministrazioni e degli enti pubblici.

L'art. 8 del DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e comunità montane) i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli enti locali, le società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli Enti locali e le aziende speciali di detti Enti. E' stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non può essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anni, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998 sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e a quelle dovute in caso di revoca.

Nel corso dell'anno 2007, sono state richieste anticipazioni per un importo complessivo di circa 13 milioni (22,7 nel 2006), di cui 10,6 dalle Regioni del Mezzogiorno, per un totale complessivo, considerando anche le anticipazioni relative a richieste degli anni precedenti, per un ammontare di circa 24,8 milioni. L'importo complessivo delle erogazioni è stato pari a circa 12.2 milioni (15 nel 2006). Si conferma la tendenza già sottolineata dal 2003 di una progressiva riduzione del numero delle domande.

La legge finanziaria 2003<sup>151</sup>, all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non ha corrisposto un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, sia con riferimento a quanto attiene all'attività regolamentare, sia per quella operativa.

---

<sup>151</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

- quota A - 120 milioni di euro (30 per cento della dotazione complessiva) per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo per quelli edificati in zone a rischio sismico (tale riserva rimarrà operativa per un biennio);

- quota B - 168 milioni di euro (60 per cento della quota residua) per le aree depresse del territorio nazionale e per l'attuazione di progetti comunitari, da parte di strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea, localizzati in tale aree<sup>152</sup>;

- quota C - fino a 28 milioni di euro (10 per cento della quota residua) per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge n. 443 del 2001<sup>153</sup>, non localizzate nelle predette aree depresse;

- quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)<sup>154</sup>.

Sulla quota A e C l'importo richiesto rimane contenuto. Le maggiori richieste, concessioni ed erogazioni, come per lo scorso anno, si sono concentrate sulla quota B (apprezzata prevalentemente dal Mezzogiorno), e sulla quota D, cui hanno ricorso Regioni del Nord e del Centro<sup>155</sup>.

<sup>152</sup> Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

<sup>153</sup> Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).

<sup>154</sup> Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>155</sup> La Tavola che segue illustra l'operatività del "Fondo" per aree geografiche:

		(importi in euro)				
Area geografica		Quota A	Quota B	Quota C	Quota D	Totale
Nord	Imp. Richiesto	0,00	361.519,95	0,00	1.679.920,00	2.041.439,95
	Imp. Concesso		286.519,95		1.569.420,00	1.855.940,94
	Imp. Erogato		130.129,35		1.454.637,27	1.584.766,62
Centro	Imp. Richiesto	0,00	86.000,00	0,00	294.200,00	380.200,00
	Imp. Concesso		0,00		9.274.200,00	9.274.200,00
	Imp. Erogato		153.460,24		1.609.767,37	1.763.227,61
Sud e Isole	Imp. Richiesto	0,00	10.384.490,93	0,00	226.006,45	10.610.497,38
	Imp. Concesso		13.595.410,32		88.639,55	13.684.049,87
	Imp. Erogato	189.190,88	6.700.745,09	1.061.474,06	898.212,93	8.849.622,96
Totale importo richiesto*		0,00	10.832.010,88	0,00	2.200.126,45	13.032.137,33
Totale importo concesso**			13.881.930,27		10.932.260,54	24.814.190,81
Totale importo erogato***		189.190,88	6.984.334,68	1.061.474,06	3.962.617,57	12.197.617,19

(\*) richieste dell'anno 2006;

(\*\*) anticipazioni relative a richieste dell'anno 2006 e degli anni precedenti;

(\*\*\*) erogazioni sulle anticipazioni concesse nel 2006 e negli anni precedenti.

Fonte: Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

Il 4,9 per cento (16,2 nel 2006) delle concessioni complessive, pari a 1,2 milioni, è stato destinato a Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, mentre i comuni con maggiori dimensioni demografiche hanno beneficiato del 30,9 per cento (26,8 nel 2006) delle risorse, corrispondenti a circa 7,7 milioni. Alle Province sono stati concessi 5 milioni (0,9 nel 2006).

Dal 2004 al 31 dicembre 2007, il totale concesso sul Fondo ammonta a circa 80 milioni, ripartito in circa 0,2 milioni per la quota A, 42,7 milioni per la quota B (78 nel 2006), 1,8 milioni per la quota C (2 nel 2006) e 35,1 milioni per la quota D (44 nel 2006)<sup>156</sup>.

L'erogato complessivo ammonta a circa 48,8 milioni. L'analisi dell'andamento percentuale delle erogazioni sulle concessioni, dal 2004 al 2007, segnala un andamento progressivo pari a circa 62 per cento. Tale dato indica la copertura progressiva delle concessioni con erogazioni.

Nel 2007 le erogazioni sono state pari a circa il 49 per cento delle concessioni, mentre nel precedente esercizio la percentuale è stata pari al 134 per cento, in quanto l'erogato nell'anno 2006 rispetto al 2005, e nel 2007 rispetto al 2006 è diminuito, rispettivamente, del 5 e dell'11 per cento.

Il *trend* del concesso evidenzia una riduzione nel 2006 rispetto al 2005 del 18 per cento, a fronte di un incremento nel 2007 rispetto al 2006 di oltre il 37 per cento.

L'andamento delle richieste pone in evidenza un progressivo calo che si è momentaneamente stabilizzato tra il 2005 ed il 2006, per avere un'ulteriore ricaduta nel 2007. In valori assoluti, nell'esercizio in esame le richieste ammontano a 13 milioni, a fronte dei 22,7 nel 2006, del 21,5 nel 2005 e 37,9 nel 2004.

#### 5.5.6. Fondo per l'innovazione tecnologica - *Ministero dello sviluppo economico*<sup>157</sup>

Non è stato trasmesso il rendiconto relativo all'esercizio in esame.

Il Fondo eroga finanziamenti a favore di programmi di imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti. Trattasi di un Fondo misto, che

<sup>156</sup> La circolare della Cassa Depositi e Prestiti n. 1250 del 2003 ha posti dei limiti temporali alle concessioni che consentono la riduzione o la revoca dell'anticipazione in caso di mancata sollecita assegnazione dell'incarico e predisposizione del progetto da parte dell'ente.

<sup>157</sup> legge n. 46/82 art. 14 e fondi FIT - PIA

prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto. La quota non rotativa doveva rientrare in bilancio, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione.

Sono state mantenute fuori bilancio le gestioni con caratteristiche di fondi rotativi, che prevedono interventi per le aree depresse, limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dall'UE, caratteristiche di Fondi rotativi.

La legge n. 46 del 1982<sup>158</sup> ha previsto la concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che attuano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti e processi produttivi, ovvero al miglioramento di quelli esistenti. Considerata la natura degli interventi agevolativi, è mantenuta in bilancio solo la gestione che prevede rimborsi per i mutui (circa l'80 per cento) (conto di contabilità speciale 1201 – capitolo 7420, articolo 18 e 3103 – capitolo 7420);

#### 5.5.7. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata – *Ministero dello sviluppo economico*

Gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992<sup>159</sup> gravano su un fondo rotativo misto che è stato mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dall'UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29).

Le entrate complessive ammontano a circa 250,7 milioni, di cui circa 154 cofinanziati dall'UE. Sono stati trasferiti alle Regioni, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione, circa 97 milioni, di cui 51 ai sensi della legge n. 488 e circa 46 per la programmazione negoziata.

#### 5.5.8. Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti nazionali e finanziamenti UE) - *Ministero dell'economia e delle finanze*

Il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi

<sup>158</sup> Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

<sup>159</sup> Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

di politica comunitaria, nonché le anticipazioni a fronte dei contributi posti a carico del bilancio dell'Unione Europea ai soggetti degli interventi di cui ai suddetti programmi.

Per lo svolgimento della gestione finanziaria, il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 777/23209<sup>160</sup> e finanziamenti CEE c/c n. 975/23211<sup>161</sup>).

Il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" (c/c n. 23209) è alimentato dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977, dai contributi e sovvenzioni erogati dall'UE a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni.

Complessivamente, nel 2007, nel Fondo sono affluiti circa 10,1 miliardi (4 miliardi nel 2006); le erogazioni sono state pari a circa 10,2 miliardi (4,8 miliardi nel 2006), determinando un risultato di cassa positivo, pari a circa 239 milioni. Atteso che il fondo cassa ad inizio esercizio era di circa 10 miliardi, a fine esercizio lo stesso ammonta a 10,3 miliardi.

Come già osservato, l'art. 74 della legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria 1991) ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di tesoreria n. 777/23209, dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale, di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria. Affluiscono nel conto corrente anzidetto le somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia<sup>162</sup>, le restituzioni e rimborsi delle somme non utilizzate dagli assegnatari e altre voci di bilancio della Comunità.

<sup>160</sup> Rendiconto c/c 777/23209 - Finanziamenti nazionali

(in milioni)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2005	8.855	4.666	4.219.	9.301
2006	9.301	4.051	4.855.	8.497
2007	8.497	4.765	4.700	8.562

<sup>161</sup> Rendiconto c/c 975/23211 - Finanziamenti comunitari

(in milioni)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2005	1.407	4.399	4.008	1.798
2006	1.798	4.586	4.785	1.599
2007	1.599	5.650	5.475	1.774

<sup>162</sup> Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA – Sez. Orientamento); Fondo Sociale Europeo (FSE); Strumento Finanziario Orientamento Pesca (SFOP).

### *5.6. Sostegno all'agricoltura ed alla pesca - Ministero per le politiche agricole e alimentari*

#### 5.6.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura

Il Fondo è stato istituito con legge n. 949 del 1952<sup>163</sup> per finanziare opere di irrigazione, costruzioni rurali di edifici e acquisti di macchine agricole.

Con successiva legge n. 910 del 1966<sup>164</sup> le risorse del “Fondo” sono state destinate anche alla concessione di prestiti per l'acquisto di macchine agricole e attrezzature connesse ad attività di formazione professionale e assistenza tecnica, di attrezzature mobili per la copertura di colture di pregio, compresa la floricoltura e di mezzi agricoli per il trasporto di persone, animali e cose, a favore delle aziende silvo-pastorali situate in zone carenti di rete viaria.

Inoltre, a norma dell'art. 7 del DL n. 377 del 1975<sup>165</sup>, possono essere concessi finanziamenti di durata fino a dieci anni a favore di cooperative agricole, coltivatori diretti, singoli ed associati, mezzadri, coloni od affittuari, anche per l'acquisto di attrezzature mobili e semimobili, destinate alla realizzazione di reti di distribuzione dell'acqua al fine di sviluppare la pratica irrigua e per l'installazione di macchine ed attrezzature di distribuzione di gas per l'alimentazione di caldaie e condizionatori d'aria per serre destinate alla coltivazione di prodotti ortofrutticoli e floricoli.

I rapporti con gli istituti di credito abilitati alle concessioni e all'utilizzazione delle anticipazioni sono regolati da apposite convenzioni stipulate tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'economia e delle finanze e gli operatori bancari.

Per effetto dell'art. 11 del citato DL n. 377 del 1975<sup>166</sup> quote del “Fondo” vengono ripartite tra le Regioni e Province autonome, con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Le risorse assegnate, previa proposta delle regioni e province autonome, vengono concesse come anticipazioni ai singoli istituti di credito con successivi provvedimenti ministeriali d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

I mutui previsti per le iniziative di cui alla legge istitutiva n. 949 del 1952 venivano concessi per un ammontare fino al 75 per cento della spesa documentata, poi elevato al 90 per cento dalla legge n. 910 del 1966. Il prestito previsto dall'art. 7 del DL n. 377 del 1975 per gli

<sup>163</sup> Legge 25 luglio 1952, n. 949.

<sup>164</sup> Legge 27 ottobre 1966, n. 910.

<sup>165</sup> DL 13 agosto 1975, n. 377, art. 7.

<sup>166</sup> DL 13 agosto 1975, n. 377.

acquisti effettuati da cooperative agricole, mezzadri, coloni ed affittuari, da coltivatori diretti, singoli o associati può essere concesso nella misura dell'intero ammontare della spesa riconosciuta ammissibile, mentre per gli altri operatori agricoli rimane fissata la quota del 75 per cento della predetta spesa. Il tasso di interesse applicato alle operazioni di credito agrario varia in funzione del tasso di riferimento vigente al momento della stipula dell'operazione medesima. L'ammortamento delle operazioni di credito viene effettuato per non oltre cinque anni, per i prestiti inerenti ad acquisti di macchine agricole e concessi con rilascio di cambiali agrarie e fino a dieci anni per i mutui posti in essere con appositi contratti.

Le rate di ammortamento (comprehensive della quota capitale ed interessi) sono versate dagli istituti ed enti al "Fondo" semestralmente, anche in assenza dei pagamenti delle corrispondenti annualità da parte dei mutuatari.

Con l'entrata in vigore del d.P.R. n. 11 del 1972<sup>167</sup>, nonché del successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616<sup>168</sup>, ogni competenza relativa alla concessione dei prestiti e mutui, a valere sul "Fondo", è stata demandata, in via esclusiva, agli organi regionali, i quali provvedono ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla destinazione e congruità delle spese. A tale proposito l'Ufficio Centrale di Bilancio ha sottolineato la difficoltà di effettuare una approfondita verifica della gestione del "Fondo", atteso che anche la vigilanza è affidata agli organi regionali.

Le anticipazioni vengono erogate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, tratte dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, mediante versamento al c/c infruttifero intestato al "Fondo" presso la Tesoreria. Le somme occorrenti sono successivamente prelevate, mediante appositi ordinativi, e versate nei conti correnti fruttiferi vincolati, accesi presso la Tesoreria Centrale ed intestati agli istituti di credito e di credito agrario, ai fini dell'utilizzazione per la concessione dei prestiti. La gestione, che doveva terminare al 31 dicembre 2002, è proseguita per effetto di numerose proroghe. Da ultimo, l'art. 26, comma 2, del decreto legge n. 248 del 2007<sup>169</sup> ha stabilito il termine del 31 dicembre 2008.

<sup>167</sup> D.P.R. 15 gennaio 1972, n.11.

<sup>168</sup> L'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, intitolato "*Fondi nazionali di rotazione*", recita: "I fondi nazionali di rotazione di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1208, alla legge 26 maggio 1965, n. 590, alla legge 14 agosto 1971, n. 817 e agli articoli 13 e 32 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, sono soppressi. Le disponibilità finanziarie sui Fondi, di cui al comma precedente, sono versate man mano che si formano nel Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e sono ripartite tra le Regioni in conformità delle disposizioni del secondo comma dello stesso articolo".

<sup>169</sup> DL 31 dicembre 2007, n. 248.

Ai sensi dei commi 38 e 39 dell'art. 1<sup>170</sup> della legge n. 266 del 2005 (Finanziaria 2006), al fine di assicurare maggiori entrate per il bilancio dello Stato, è stata prelevata la somma di 43.932.768,74, pari al 60 per cento delle giacenze sui conti correnti di tesoreria intestati agli istituti di credito convenzionati, per essere riversata nel capitolo 3380 di entrata.

Al 31 dicembre 2007 risultano giacenti sul conto corrente di contabilità speciale circa 72 milioni, mentre il saldo dei conti correnti degli istituti di credito erogatori dei mutui ammonta a circa 75 milioni ed il residuo dei debiti che i mutuatari devono rimborsare è pari a complessivi 10,5 milioni. La consistenza patrimoniale del Fondo è di circa 157,4 milioni.

Nel 2007 sono stati concessi dagli istituti di credito 18 prestiti per acquisto di macchine agricole, mentre sono stati versati circa 9,3 milioni per rimborso di capitali ed interessi.

Complessivamente, le disponibilità “storiche” del Fondo sono pari a circa 3 miliardi. Dall'inizio di applicazione della legge n. 949 del 1952 sono stati erogati circa 2,5 miliardi, la cui quota maggiore (circa 2,4 miliardi) è stata destinata all'acquisto di macchine agricole (art. 12 della legge n. 910 del 1966). Le operazioni finanziate sono state 1.138.355.

#### 5.6.2. Fondo centrale per il credito peschereccio

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile con legge n. 1457 del 1956<sup>171</sup> con la funzione di effettuare anticipazioni ad istituti per l'esercizio del credito peschereccio, è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982, abrogata dall'articolo 23 del d.lgs. n. 154 del 2004<sup>172</sup>, adottato sulla base della delega conferita dall'art. 1, della legge n. 38 del 2003, al fine di completare il processo di modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste. Successivamente gli obiettivi del d.lgs. n. 154 sono stati ampliati dal d.lgs. n. 100 del 2005

A seguito dell'intervenuta abrogazione da parte dell'art. 23, comma 1, della legge n. 154 del 2004 della legge n. 41 del 1982 e dell'istituzione ai sensi dell'art. 14 del Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, finanziato con le risorse stanziare sull'apposito

<sup>170</sup> I commi 38 e 39 hanno disposto il versamento su apposito capitolo di entrata del 60 per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale, alimentati anche parzialmente con fondi del bilancio dello Stato, non movimentati da almeno un anno.

<sup>171</sup> Legge 26 dicembre 1956 n. 1457.

<sup>172</sup> Legge 17 febbraio 1982, n. 41; d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, recante “Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura”.

capitolo di bilancio 1476, le attività finalizzate agli aiuti nel settore della pesca dovrebbero continuare attraverso gli ordinari strumenti di bilancio. Sembra configurarsi una gestione “stralcio”, la cui attività deve essere limitata all’erogazione delle somme residue cui hanno diritto i beneficiari delle agevolazioni già perfezionate prima del cambio di destinazione delle risorse finanziarie giacenti. Ciò nonostante il Fondo ha continuato a ricevere stanziamenti ancora negli anni 2006 (272 milioni) e 2007 (195,5 milioni). Si richiama nuovamente l’attenzione del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali e della Ragioneria generale dello Stato sulla necessità di un approfondimento al fine di valutare la legittima attualità o meno del Fondo.

I rientri, per versamenti per rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora ecc., sono stati pari a circa 1,2 milioni, mentre sono state ricondotte in bilancio, ai sensi dell’art. 93, comma 8, della legge finanziaria 2003, circa 310 mila euro. Al 31 dicembre 2007, il Fondo presenta un saldo di circa 11,8 milioni ai quali deve essere aggiunto l’importo di circa 3,4 milioni di crediti vantati dal fondo nei confronti degli obbligati a rimborsarsi. Nell’esercizio in esame non sono stati erogati mutui.

#### 5.6.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice

Attraverso finanziamenti a favore di lavoratori agricoli singoli o associati, cooperative agricole ecc., il Fondo, istituito dall’art. 16 della legge n. 590 del 1965, doveva dare attuazione ad organiche iniziative per il miglioramento e lo sviluppo della proprietà coltivatrice. Il fondo è stato soppresso dall’art. 110 del d.P.R. n. 616 del 1977 e la sua operatività è ora limitata alla riscossione delle rate dei mutui erogati.

Sono affluiti, direttamente al capitolo 3347 del Ministero dell’economia e delle finanze, circa 4,2 milioni, in massima parte rate di ammortamento ed interessi di pre-ammortamento.

#### 5.6.4. Fondo per il risanamento del settore bieticolo-saccarifero (*gestione stralcio*)

Trattasi di una gestione stralcio che si è conclusa nell’anno in esame con il prelevamento delle residue disponibilità giacenti (circa 6,3 milioni), versate al capitolo di entrata 3585, con chiusura della relativa contabilità speciale.

### 5.7. Sostegno ai Paesi in via di sviluppo

#### 5.7.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo - ARTIGIANCASSA

Dall'8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987<sup>173</sup>, che prevede la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale, di cui è responsabile il Ministero degli affari esteri, sono affidati all'Artigiancassa S.p.A., subentrata al Mediocredito Centrale, quale aggiudicataria della gara indetta dal Ministero dell'economia e delle finanze<sup>174</sup>. A questi occorre aggiungere anche il sottoconto istituito ai sensi dell'art. 7 della legge n. 84 del 2001, recante finanziamento di progetti proposti dalle Regioni italiane nei paesi dell'area balcanica per interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo.

#### \* Crediti di aiuto allo sviluppo (art. 6)

La legge n. 49 del 1987, art. 6, disciplina la cooperazione italiana con Stati, Banche centrali ed Enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo, per la realizzazione di progetti e programmi che rispondono alle finalità della legge stessa. I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977<sup>175</sup>, art. 26, n. 38 del 1979<sup>176</sup> e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati, art. 6.

La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia autorizza l'istituto finanziario gestore a

<sup>173</sup> Legge 26 febbraio 1987, n. 46.

<sup>174</sup> Il contratto tra Artigiancassa S.p.A. e Ministero dell'economia e delle finanze è stato stipulato l'8 novembre 2004 in conformità con le delibere attuative assunte.

<sup>175</sup> Legge 24 maggio 1977, n. 227.

<sup>176</sup> Legge 9 febbraio 1979, n. 38.

stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti<sup>177</sup>.

Nell'esercizio in esame sono state autorizzate otto (19 nel 2006 e 22 nel 2005) concessioni di credito di aiuto verso l'Argentina, la Giordania, il Libano, il Mozambico, la Siria, la Tunisia, il Vietnam e lo Yemen, per un ammontare complessivo di circa 177, 2 milioni (260,7 nel 2008 e 562,5 nel 2005), così confermandosi un *trend* in diminuzione.

Anche nel 2007, come nel precedente esercizio, il Ministero dell'economia e delle finanze non ha effettuato alcun versamento per lo svolgimento dell'attività di cui all'art. 6.

Sulle erogazioni disposte nei precedenti esercizi, sono rientrate rate capitali, al lordo di cancellazioni ed annullamenti, per 282,6 milioni (circa 600,9 nel 2006 e circa 506,4 nel 2005), di cui 32 relativi a rientri per quote capitali per consolidamenti (139 nel 2006). Gli interessi incassati, quale remunerazione, comprensivi degli interessi di mora, ammontano a 25,3 milioni.

In particolare, tra le uscite si segnalano 17,6 milioni (95,6 nel 2006) a seguito di annullamento per conversione del debito e 50,6 (227,17 nel 2006) quale cancellazione del debito estero ai paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati ai sensi della legge n. 209 del 2000<sup>178</sup>. La gestione in esame presenta un disavanzo pari a circa 33,8 milioni.

Con riferimento alla consistenza del Fondo, si sottolinea che negli esercizi precedenti, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 266 del 1999, una quota fino ad un massimo del 20 per cento delle giacenze al 1° gennaio 1999, è stata destinata, per il triennio 1999/2001, ad altri interventi di sostegno. Ne è seguita la restituzione al Ministero dell'economia e delle finanze di 936.280.219.18, posta che è andata a sottrarsi alla dotazione di legge (6,4 miliardi)). La consistenza del Fondo al 31 dicembre 2007 ammonta, pertanto, a circa 5,4 miliardi.

Le erogazioni nel 2007 sono state pari a 247 milioni; non vi sono state erogazioni per accordi di consolidamento.

Al 31 dicembre 2007 sul Fondo ex art. 6 si trova una disponibilità pari a 2,4 miliardi, allocata sia sul conto corrente presso la Tesoreria Centrale dello Stato e sia su conti correnti accessi presso aziende di credito.

---

<sup>177</sup> I progetti ed i programmi di sviluppo sono di regola realizzati da imprese italiane, attraverso l'esecuzione di lavori, la fornitura di impianti, macchinari ed altri beni strumentali, ovvero attraverso la prestazione di servizi. La percentuale di spese *in loco* ed estere finanziabili è stabilita per ogni singolo intervento di credito di aiuto.

<sup>178</sup> Legge 25 luglio 2000, n. 209, recante misure per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito e maggiormente indebitati.

*\* Concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo (art. 7).*

I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del “Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 7”, costituito ai sensi della legge n. 49 del 1987. La legge, alla quale è stata data attuazione con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo n. 53 del 1993, prevede la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (*joint ventures*) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo<sup>179</sup>, con reddito *pro capite* non superiore a 3250 US \$.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica stabilisce i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, nonché la quota del “Fondo” che annualmente può essere utilizzata. I crediti di aiuto derivano da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

La valutazione delle iniziative, sotto l’aspetto politico e tecnico-economico, è di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri e del Comitato direzionale. Intervenuto il decreto di autorizzazione del Ministro dell’economia, l’Istituto stipula il contratto di finanziamento, eroga il credito e ne cura i rientri<sup>180</sup>.

Nell’esercizio in esame l’ARTIGIANCASSA non è stata autorizzata a nuovi crediti agevolati alle imprese italiane per il finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste.

Nel 2007 le erogazioni effettuate ammontano a 280 mila euro; i rientri totali al 31 dicembre 2007 risultano pari a 4,9 milioni, di cui 4,7 per quota capitale e 175 mila per quota interessi. Questi interessi, cui devono essere aggiunti gli interessi di mora, pari a circa 23,6 mila

<sup>179</sup> In sede OCSE, la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane, che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo, non è classificata come aiuto allo sviluppo.

<sup>180</sup> L’importo finanziabile è pari al 70 per cento dei primi 10 miliardi di lire della partecipazione italiana al capitale di rischio dell’impresa mista ed al 50 per cento della partecipazione eccedente, fino ad un importo massimo di 20 miliardi di lire, dietro garanzia bancaria. Il tasso di interesse è fisso per tutta la durata del finanziamento ed è pari al 30 per cento del tasso di mercato vigente al momento della stipula del contratto. Il rimborso deve avvenire entro 8 anni, oltre ad un periodo di garanzia per capitale ed interesse non superiore a 2 anni a partire dalla stipula del contratto.

euro, costituiscono le entrate dell'anno e concretizzano l'avanzo di gestione (198,7 mila euro); tale avanzo, sommato alla dotazione di legge (circa 99) ed all'avanzo di gestione dei precedenti esercizi (circa 10,6 milioni), determina la consistenza del Fondo al 31 dicembre 2007 in circa 109,8 milioni.

Tenuto conto delle erogazioni effettuate nell'anno in esame (280 mila euro), le disponibilità presenti in Tesoreria Centrale dello Stato ammontano a 101 milioni.

#### *5.8. Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani*

##### **5.8.1. Interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Balcani - ARTIGIANCASSA.**

La legge n. 84 del 2001, nell'art. 7<sup>181</sup>, ha previsto la concessione di finanziamenti di progetti proposti e gestiti dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni per la stabilizzazione, la ricostruzione e lo sviluppo dei paesi dell'area balcanica utilizzando uno stanziamento triennale (2001/2003) Trattasi di un sottoconto del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 49 del 1987, articoli 6 e 7. Tuttavia, dal 2003 la legge non è stata più rifinanziata e, pertanto, allo stato attuale, il sottoconto non è più operativo. La somma di 45 mila euro ivi presente nel 2007 è stata trasferita alla regione Marche. Nel 2005 e nel 2006 non si erano avute erogazioni.

##### **5.8.2. Fondo venture capital - Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo - FINEST<sup>182</sup>.**

Il Fondo Balcani è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi<sup>183</sup>. Entro otto anni, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

---

<sup>181</sup> Legge 21 marzo 2001, n. 84.

<sup>182</sup> Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).

<sup>183</sup> Normativa di riferimento: art. 5, comma 2, lett. g) della legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

Il Fondo è operativo dal 2004, sulla base della convenzione stipulata (in data 28 aprile 2004, esecutiva dal successivo mese di luglio) con il Ministero delle attività produttive, con una dotazione iniziale di 6.429.900,00, incrementata<sup>184</sup> di 1.751.960,00 (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005). Nel corso del 2005, su richiesta del Ministero è stato sottoscritto un nuovo testo della convenzione.

Nell'esercizio 2007 sono state deliberate e impegnate risorse del Fondo per circa 50 mila euro, sono stati stornati impegni per un valore di circa 1,5 milioni, mentre le erogazioni sono state pari a circa 740 mila euro. Al 31 dicembre 2007 le disponibilità del Fondo ammontano a circa 4,361 milioni. Peraltro, tenendo conto degli impegni già assunti per quote di partecipazioni, la cui acquisizione è stata deliberata dal Comitato, nonché dei compensi destinati all'Ente gestore, le risorse a disposizione per ulteriori acquisizioni risultano pari a 4,275 milioni.

### 5.8.3. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica - *UniCredit Banca*<sup>185</sup>

In data 16 dicembre 2005 UniCredit Banca ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.375.641,68, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001<sup>186</sup>, per il Fondo di rotazione destinato ad attività di microcredito nell'area balcanica.

Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare, con l'approvazione di alcune operazioni, nei primi mesi del 2007. Nel 2006 era stato completato l'esame e l'avvio del progetto, che si ripartisce in due fasi, di allestimento la prima e di formazione la seconda. L'UniCredit Banca opera in collaborazione con *Bulbank*, Banca bulgara pilota del Fondo, con la quale ha sottoscritto un accordo in data 26 gennaio 2007, a seguito del quale l'UniCredit Banca ha trasferito a *Bulbank* 3,4 milioni di euro.

La controllata bulgara nel mese di dicembre 2007 ha erogato 299 finanziamenti per oltre 2,6 milioni, con un *trend* in crescita che, nei primi mesi del 2008, ha portato all'utilizzo dell'intera dotazione di 3,4 milioni. Le erogazioni sono proseguite utilizzando il meccanismo rotativo del Fondo. Al 31 dicembre 2007, il Fondo ha una dotazione di circa 3,7 milioni.

<sup>184</sup> Con decreto del Ministero per le attività produttive del 3 settembre 2004.

<sup>185</sup> Legge 21 marzo 2001, n. 84.

<sup>186</sup> Legge 21 marzo 2001, n. 84

I prestiti, che non superano mai i 10 mila euro, sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

Nell'anno in esame si sono concluse le prime due fasi del progetto in Romania ed è stata messa a disposizione della controllata romena la somma di 500 mila euro. Le prime erogazioni sono state effettuate nel mese di febbraio 2008.

Nel mese di novembre 2007 è iniziata anche l'operatività in Bosnia. Nei primi mesi del 2008 si è conclusa la prima fase del progetto.

### *5.9. Sostegno all'imprenditoria cinematografica*

#### **5.9.1. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica**

ARTIGIANCASSA<sup>187</sup>

Di alcuni aspetti problematici relativi alla natura del Fondo in esame si è detto in premessa. Occorre ricordare brevemente che la disciplina degli interventi pubblici di sostegno alle attività cinematografiche per i film di interesse culturale è stata oggetto nel 2004, ad opera del d.lgs. n. 28, di un'ampia riforma, sulla quale, peraltro, si sono succedute nuove disposizioni<sup>188</sup>, che hanno apportato modifiche ed integrazioni all'impianto originario ed hanno ritardato l'avvio della riforma.

Ai sensi dell'art. 12 del richiamato d.lgs. n. 28 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, nel quale sono affluite le risorse presenti nei soppressi Fondi che erano stati istituiti dalle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994, gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A., che ha continuato ad operare fino al 31 dicembre 2006, come gestione stralcio, in attesa della scelta, a seguito di gara pubblica, del nuovo Ente gestore<sup>189</sup>.

Il comma 5 del citato articolo 12, preveda l'emanazione di un decreto ministeriale per l'approvazione della disciplina delle modalità di gestione, decreto che, anche per effetto dei

---

<sup>187</sup> D.lgs. 2 gennaio 2004, n. 28.

<sup>188</sup> Art. 2 del DL 22 marzo 2004, n. 72; comma 3, dell'art. 3, del DL 31 gennaio 2005, n. 7.

<sup>189</sup> Il comma 8 del citato art. 12, ha affidato la gestione finanziaria del nuovo Fondo alla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Sezione credito cinematografico e teatrale, che la gestiva secondo le procedure previste dalla precedente normativa, per dodici mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 28 del 2004. Peraltro, tale termine è stato prorogato una prima volta fino al 30 settembre 2005, ai sensi del DL n. 266 del 2004, successivamente al 30 giugno 2006 ad opera del DL n. 273 del 2005 e, da ultimo, al 31 dicembre 2006 dal DL n. 173 del 2006, art 1 *ter*.

diversi interventi legislativi che da subito hanno corretto l'originario impianto normativo, si è perfezionato solo il 6 marzo 2006. Nell'attesa del completamento del quadro di riferimento, primario e regolamentare, per assicurare correttezza alla gestione, con decreto interministeriale del 18 gennaio 2005 sono state mantenute in essere le medesime modalità tecniche di gestione ante riforma.

A seguito di gara con procedura aperta<sup>190</sup>, la gestione del Fondo è stata affidata al raggruppamento di imprese costituito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A..

Peraltro, prima ancora del perfezionamento della procedura di gara, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, modificando (con la legge finanziaria 2007) l'art. 12 e sostituendo l'art. 13 del d.lgs. n. 28, tra l'altro definendo gli interventi di sostegno quale "concessione di contributi". Da ciò, come già detto, una iniziale posizione dell'Amministrazione che propendeva per considerare il Fondo non più rotativo, superata da ultimo, in linea con le osservazioni della Corte, sulla base del permanere dell'obbligo della restituzione dei finanziamenti ricevuti a carico dei beneficiari.

Altra novità introdotta dal comma 1150 della "finanziaria 2007" e dall'art. 20 del DM di attuazione del 12 aprile 2007, consente alle imprese di produzione di estinguere il debito maturato per precedenti finanziamenti agevolativi concessi entro il 31 dicembre 2006 attribuendo i diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato.

La *ratio* della norma risponde all'esigenza di massimizzare il recupero delle somme già erogate per le quali non ci sono stati e non si prevedono rientri nel Fondo da parte dei beneficiari. Sostanzialmente, come già osservato dalla Corte nella relazione sull'esercizio 2006, si configura una forma di sanatoria dei debiti maturati dalle imprese, che hanno beneficiato dei finanziamenti pubblici verso il Fondo di rotazione, temperata dalla attribuzione dei diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero. Ciò in quanto già nel precedente sistema normativo era previsto il subentro dell'Amministrazione, e per essa della Sezione di Credito Cinematografico, nell'esercizio dei diritti di utilizzazione di film finanziati in presenza di mancati rientri al Fondo, ma tale possibilità non risultava aver comportato il recupero dei

<sup>190</sup> La selezione doveva essere effettuata sulla base dell'offerta più vantaggiosa e dell'adeguatezza delle strutture tecnico-organizzative in relazione alla peculiarità dei servizi richiesti.

crediti<sup>191</sup>. Si confermano pertanto le preoccupazioni che il Fondo non sia in grado di alimentarsi anche in parte con i rientri da parte delle imprese beneficiarie del sostegno pubblico, in relazione agli incassi che l'opera filmica sarà capace di realizzare.

Dal 1° luglio 2007 la gestione del Fondo è stata assunta dal raggruppamento temporaneo di imprese fra l'ARTIGIANCASSA (capofila) e la Banca Nazionale del Lavoro, sulla base di una convenzione sottoscritta il 15 giugno 2007.

Per coadiuvare nell'attività di gestione è stato costituito un Comitato di Coordinamento per il Cinema che si esprime in merito alle proposte di delibere concernenti le concessioni di finanziamento a tasso agevolato, di concessione di contributi in conto capitale e interessi, in ordine alla gestione delle posizioni in contenzioso, sulla rendicontazione annuale.

Il corrispettivo per la gestione è stato convenuto in 1,6 milioni per gli anni 2008 e 2009, mentre per il 2007 è stato fissato in 800 milioni.

Come dato storico, al 31 dicembre 2007 sono state versate dal bilancio dello Stato al Fondo circa 1,026 miliardi, nel corso dell'anno sono state erogate agevolazioni per circa 242,7 milioni. A fine esercizio la consistenza del Fondo era pari a circa 137,4 milioni, che si riduce a circa 46 milioni se si considerano gli impegni assunti (pari a circa 91,4 milioni).

La gestione ha sostanzialmente mantenuto la precedente struttura; la contabilità è stata frazionata in sottoconti che si riferiscono ciascuno ad una diversa tipologia di agevolazione.

---

<sup>191</sup> Relazione al Parlamento sull'esercizio 2003, Vol II, Tomo II, pag. 951.

## Tavole

CORTE DEI CONTI	Relazione annuale	299
Sezioni riunite in sede di controllo	2007	