SENATO DELLA REPUBBLICA
XVII LEGISLATURA

Doc. XIV
n. 5

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2016)

Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 2017

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2016

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati di Sistema informativo integrato R.G.S. – Corte dei conti.

La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2016

La Decisione e la Relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016
- ***Sintesi*** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa
- ***Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO***

  Premessa

  IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

  I RISULTATI DELL'ESERCIZIO
  - Le entrate dello Stato
  - Le spese dello Stato
  - La gestione del patrimonio

  L'ORDINAMENTO CONTABILE

  L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

  L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

  I FONDI DI ROTAZIONE E LE GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2016 PER AMMINISTRAZIONE***

  - Presidenza del Consiglio dei Ministri
  - Ministero dell'economia e delle finanze
  - Ministero dello sviluppo economico
  - Ministero del lavoro e delle politiche sociali
  - Ministero della giustizia
  - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
  - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
  - Ministero dell'interno
  - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
  - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- Ministero della difesa
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
- Ministero dei i beni e delle attività culturali e del turismo
- Ministero della salute

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI (TOMO I)***
  - Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI (TOMO II)***
  - Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa

- ***Volume IV – APPENDICE STATISTICA***

INDICE

Volume I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa VII

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA 1

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO 15
Le entrate dello Stato 15
Considerazioni generali di sintesi 15
La gestione delle entrate dello Stato nel 2016 19
L'attività di accertamento e di controllo tributario 30
Analisi specifiche e principali criticità emerse 71

Le spese dello Stato 105
Considerazioni di sintesi 105
Le spese dello Stato nel 2016 110
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati 134
Appendice: I Fondi per interventi strutturali di politica economica, per esigenze indifferibili e per la riduzione della pressione fiscale 189
Tavole 201

La gestione del patrimonio 215
Premessa 215
Conto generale del Patrimonio dello Stato 218
Analisi delle attività e passività finanziarie 220
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte 253

L'ORDINAMENTO CONTABILE 263
Premessa 263
La nuova struttura del bilancio dello Stato 264
Il potenziamento del bilancio di cassa 268
I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio 271
Tavole 275

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE 281
Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione 281
L'Assetto organizzativo delle Amministrazioni 285
La semplificazione e l'Agenda Digitale 287
Il personale pubblico 289
Le società di servizi strumentali 299

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE 307
Parte I – I controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato 308
Premessa 308
Il controllo preventivo di legittimità 308
Altri profili del controllo preventivo di legittimità 313
Il controllo successivo di legittimità 314

Parte II – Il controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali 315
Premessa 315
I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nell'ambito oggettivo del controllo sulla gestione 316
L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017 nei diversi settori 317
Gli esiti del controllo e i princìpi affermati dalla Sezione 319
Le attività di monitoraggio 320
Allegati 323

I FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE 327
Considerazioni di sintesi 329
Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio 332
Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993 341
Gestioni fuori bilancio ed altri Fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993 367
Allegati 417

PREMESSA

1. *L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano il momento conclusivo del ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti.*

La Relazione è orientata alla ricostruzione del contesto macroeconomico di riferimento, ad una complessiva valutazione delle politiche in materia di entrata e di spesa ed all'esame delle criticità o delle best practices *che emergono dall'analisi della gestione delle singole Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riguardo alle missioni e ai programmi gestiti.*

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016, con le analisi in essa svolte, costituisce uno dei documenti più significativi in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e si inserisce nel circuito integrato di controlli che comprende, oltre al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le relazioni quadrimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, le audizioni sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle nuove modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile.

Il Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni Riunite il 27 marzo 2017, costituisce, ormai da alcuni anni, l'occasione per porre a disposizione del Parlamento elementi di valutazione sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di bilancio, sulle dinamiche sottostanti i grandi aggregati di

entrate e di spesa, sulle Istituzioni che presiedono al coordinamento della finanza pubblica sul territorio nazionale, anche in relazione all'esigenza di interventi strutturali che, nel rispetto dei vincoli di appartenenza all'Unione europea, favoriscano la crescita di lungo periodo con le opportune azioni di riforma e di rilancio degli investimenti.

Nelle relazioni quadrimestrali la Corte, oltre alle valutazioni sulle coperture, ha affrontato le problematiche che nascono dall'implementazione della nuova normativa in materia di riforma del bilancio dello Stato.

***2.** L'impianto della Relazione si presenta essenzialmente rivisto rispetto agli anni precedenti, con analisi di carattere generale sui conti dello Stato e specifiche su politiche settoriali condotte con l'utilizzo di metodologie differenziate in funzione della natura delle analisi stesse.*

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato 2016 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Il primo volume contiene, in primo luogo, un'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2016 (entrate e spese), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Il Rendiconto dello Stato viene poi esaminato con riferimento al quadro generale di finanza pubblica, agli andamenti generali dell'Entrata (anche con riguardo alle principali criticità riscontrate, all'attività di contrasto all'evasione ed all'assetto del prelievo) e alla gestione della Spesa (distinta per voci di classificazione economica

e per missioni). Per quest'ultima, la relazione intende evidenziare, in un'ottica più strutturata, in primo luogo, la spesa, escluse le poste correttive e le acquisizioni di attività finanziarie, gestita direttamente dallo Stato, al netto dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche. In secondo luogo, gli effetti della legge di stabilità per il 2016 in termini di "contributo" delle Amministrazioni centrali alla finanza pubblica. Inoltre, specifici approfondimenti hanno riguardato le misure di contenimento e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la riduzione dei tempi di pagamento, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, le misure indirizzate a sostenere la crescita, la spesa destinata alla ricerca e la funzione dei fondi speciali, di parte corrente e di parte capitale, strumenti questi importanti per un ordinato svolgimento della legislazione di spesa.

Una particolare evidenza è stata data, inoltre, al Conto del Patrimonio, nel cui ambito è stata posta specifica attenzione alla gestione di Tesoreria e agli asset *patrimoniali di rilievo.*

I profili contabili e organizzativi hanno trovato spazio nei capitoli concernenti "l'ordinamento contabile", dedicato all'attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e "l'organizzazione e il personale" nel quale sono state analizzate le misure di riassetto organizzativo anche alla luce dei principi sottesi alla riforma della Pubblica amministrazione ed alle più rilevanti società di servizi strumentali statali.

Un capitolo è stato dedicato alle "attività di controllo" della Corte nel quale sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità e di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato che intendono offrire un quadro di insieme delle tematiche principali che hanno connotato l'attività della Corte, custode

dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Uno specifico approfondimento è poi dedicato all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche per i quali la Corte riferisce, come da previsione normativa, in apposita sezione.

***3.** Anche quest' anno in apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2016.*

Il Rendiconto viene raccordato con il Conto economico dello Stato che costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche nel quale confluiscono i Conti delle Amministrazioni locali e quello degli Enti di previdenza e che costituisce l'esclusivo quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

***4.** Il secondo volume è dedicato alla verifica dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato le cui analisi, centrate sui risultati ottenuti nella gestione per programmi, forniscono elementi in ordine alla realizzazione e coerenza delle misure previste e attuate e delle risorse utilizzate.*

In tale ambito i dati finanziari ed economici del Rendiconto sono stati analizzati in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di

attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di Governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore di cui sono stati valutati gli esiti.

Da una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni Amministrazione, l'analisi si è concentrata sui programmi ritenuti più significativi, sui loro risultati gestionali e sulle eventuali criticità emerse, evidenziando quelle di carattere contabile che hanno influito sulla realizzazione dei Programmi di spesa.

Le analisi sono state condotte sui fenomeni gestionali di rilievo e supportate da un'intensa attività di collaborazione con i Ministeri.

***5.** Nella terza parte della Relazione, la verifica dell'affidabilità dei dati del Rendiconto, svolta in riferimento alle entrate finali dello Stato, distinte per titoli e capitoli/articoli, prende l'avvio dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo raffronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'Entrata. Le analisi sono compiute, inoltre, sui dati del Rendiconto, al fine di porne in evidenza anomalie ed incoerenze.*

Sul versante della Spesa, quale strumento integrativo del giudizio di parificazione, la Corte, da alcuni anni, conduce verifiche dei pagamenti effettuati nell'esercizio al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di dichiarare l'affidabilità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio. In analogia con le esperienze ormai consolidate in ambito europeo, sono stati utilizzati metodi di campionamento in grado di selezionare specifici ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni riunite riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle

Amministrazioni al fine di adottare correttivi, utili al miglioramento dello svolgimento dell'azione amministrativa.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

La Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato ha lo scopo principale di proporre, a consuntivo, un esame della gestione del bilancio statale, sia a livello aggregato per le diverse categorie economiche delle entrate e delle spese, sia per la verifica dei risultati conseguiti dalle Amministrazioni ministeriali nell'attuazione delle missioni e dei programmi.

La Relazione espone risultati e valutazioni che utilizzano le grandezze di bilancio espresse in termini di contabilità pubblica, che sono alla base della decisione di parificazione del Rendiconto.

È noto, tuttavia, che la costruzione del quadro generale di finanza pubblica, nella definizione valida per le verifiche circa il rispetto degli obiettivi programmatici – in primo luogo di quelli concordati in sede europea con riguardo ai saldi – richiede di ricondurre tali grandezze a quelle definite secondo i criteri della contabilità nazionale.

A tal fine, è indispensabile sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti contabili complessi che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

Il Rendiconto viene, in tal modo, raccordato con il Conto economico dello Stato, che costituisce un sottosettore di rilievo del più generale Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono, altresì, i conti delle amministrazioni locali e quello degli enti di previdenza.

L'esigenza di disporre di un quadro informativo ordinato e completo ha indotto, da alcuni anni, la Corte dei conti a presentare ed illustrare nella Relazione sul rendiconto il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato di contabilità nazionale, evidenziando, per le principali categorie economiche di entrata e spesa e per i saldi, i passaggi e le differenze più rilevanti. Differenze da attribuire, in generale, ai diversi criteri di classificazione di entrate e spese della contabilità nazionale rispetto alla contabilità pubblica e alla scelta del momento di registrazione che, a partire dalle risultanze finanziarie, meglio "approssimi" la rappresentazione del consuntivo per competenza economica.

Gli andamenti di entrate, spese e saldi dello Stato, così raccordati, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti nel 2015 e posti a confronto sia con la più generale evoluzione della finanza pubblica che con gli obiettivi programmatici fissati per il 2016.

Va, infatti, ricordato che l'esigenza conoscitiva sollecitata dalla Corte in sede di consuntivo si è prospettata, con ancora maggiore pressione, nella fase della programmazione di bilancio, allorché l'approvazione da parte del Parlamento dell'annuale legge di bilancio impone di valutare *ex ante* la "coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica".

Al fine di rispondere a tale esigenza, in attuazione di una specifica disposizione normativa (legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 12-*quater e quinquies*), la Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio pubblica il quadro di raccordo tra il bilancio dello Stato e il Conto dello Stato relativi, entrambi, all'anno in corso e al triennio successivo.

2.

Il raccordo tra Rendiconto dello Stato e Conto dello Stato di contabilità nazionale, qui presentato, è l'esito di un lavoro condotto d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT.

TAVOLA 1

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010
ANNO 2016

(in milioni)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa	Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa
ENTRATE							
TITOLO I - TRIBUTARIE				*TITOLO I - TRIBUTARIE*			
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	262.402	249.358	D5	Imposte dirette	216.851	204.197
CAT. II +III+IV+ V	Imposte indirette totale	226.393	207.459	D2	Imposte indirette	201.924	185.604
TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE				*TITOLO II - EXTRATRIBUTARIE*			
CAT VI	Proventi speciali	950	947	P1	Vendita beni e servizi	6.500	6.173
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	32.114	25.558				
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	333	300	D4	Redditi da capitale	6.176	3.858
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.665	1.665				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.961	2.676				
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	46.233	28.040	D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.260	18.208
				D75	Trasferimenti correnti diversi	35.737	11.115
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.437	2.407		Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		**577.487**	**518.410**	**Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010**		**485.448**	**429.155**
TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI				*TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI*			
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	955	955	D92+D 99	Altri trasferimenti in conto capitale	14.959	14.962
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	380	380	P51c	Ammortamento	380	380
				D91	Imposte in conto capitale	5.236	5.142
Totale entrate in conto capitale		**1.335**	**1.335**	**Totale entrate in conto capitale riclass. Sec 10**		**20.576**	**20.484**
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti		578.822	519.746	TOTALE ENTRATE riclass. Sec 2010 netto rimborsi di anticip., crediti e accens. prestiti		506.024	449.640
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	2.493	2.429		Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	2.493	2.429
CAT XX	ACCENSIONE PRESTITI	264.618	264.618		ACCENSIONE PRESTITI	264.618	264.618
TOTALE ENTRATE		**845.933**	**786.793**	**TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010**		**773.135**	**716.686**
USCITE							
TITOLO I- SPESE CORRENTI				*TITOLO I- SPESE CORRENTI*			
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	89.878	89.492	D1	Redditi da lavoro dipendente	90.022	89.645
CAT 2	Consumi intermedi	13.121	12.471	P2	Consumi intermedi	14.055	13.545
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	4.911	4.917	D2	Imposte Indirette	4.911	4.917
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA.PP.	259.495	243.454	D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	247.783	231.541
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	14.746	14.328				
5.1	*Prestazioni sociali in denaro*	*9.709*	*9.715*	D62	Prestazioni sociali	11.629	11.585
5.2	*Trasferimenti sociali in natura*	*1.616*	*1.072*	D632	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.871	1.301
5.3	*Altri trasferimenti correnti a famiglie*	*3.421*	*3.541*	D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	3.126	2.439
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	6.765	6.824	D3	Contributi alla produzione	4.103	4.247
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.475	1.451	D74	Aiuti internazionali	1.482	1.458
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	16.130	16.130	D76	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.891	13.891
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	71.598	71.604	D41	Interessi	71.598	71.604
CAT 10	Poste correttive e compensative	68.655	65.762		Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11	Ammortamenti	380	380	P51c	Ammortamento	380	380
CAT 12	Altre uscite correnti	2.492	723	D75	Altre uscite correnti	1.161	63
Totale uscite correnti		**549.647**	**527.535**	**Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010**		**466.012**	**446.616**
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				*TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE*			
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.916	4.223	P51g	Investimenti fissi lordi	13.769	12.509
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA. PP.	17.405	13.174	D92	Contributi agli investimenti a AA. PP.	19.286	15.255
CAT 23, 24 e 25	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	12.702	12.011	D92	Contributi a imprese, famiglie ed estero	9.689	9.829
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	5.457	2.490	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	8.573	5.117
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie		**40.480**	**31.897**	**Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010 netto acquisizione attività finanziarie**		**51.318**	**42.710**
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		590.128	559.432	TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010 netto rimborso passività e partite finanziarie		517.330	489.326
Indebitamento netto		**-11.306**	**-39.686**	**Indebitamento netto**		**-11.306**	**-39.686**
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	2.314	4.208		Acquisizione attività finanziarie	2.314	4.208
Saldo netto da finanziare		**-11.126**	**-41.465**	**Saldo netto da finanziaro**		**11.126**	**41.465**
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	195.982	198.972		Rimborso passività finanziarie	195.982	198.972
TOTALE USCITE		*788.423*	*762.612*	*TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010*		*715.625*	*692.506*
Saldo complessivo di bilancio		**57.510**	**24.181**	**Saldo complessivo di bilancio**		**57.510**	**24.181**

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato e dati ISTAT

TAVOLA 2

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2016

(in milioni)

Classificazione SEC2010 del Bilancio dello Stato		Competenza	Cassa	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Comparto Stato (CN)
ENTRATE						
	Tributarie	418.775	389.801	-	2.546	392.347
D5	*Imposte dirette*	*216.851*	*204.197*	-	*5.631*	*209.828*
D2	*Imposte indirette*	*201.924*	*185.604*	-	*-3.085*	*182.519*
D612	Contributi sociali figurativi	0	0	-	2.085	2.085
D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	18.260	18.208	-	-5.915	12.293
	Trasferimenti da altri soggetti	35.737	11.115	-	391	11.506
D75	*Trasferimenti correnti diversi*	*35.737*	*11.115*	-	*391*	*11.506*
	Altre entrate correnti	12.676	10.031	-	3.313	13.344
D74	*Aiuti internazionali*	*0*	*0*	-	*134*	*134*
D4	*Redditi da capitale*	*6.176*	*3.858*	-	*3.718*	*7.576*
P1	*Vendita beni e servizi*	*6.500*	*6.173*	-	*-539*	*5.634*
Totale entrate correnti riclassificate Sec 2010		**485.448**	**429.155**	**-**	**2.420**	**431.575**
D91	Imposte in conto capitale	5.236	5.142	-	14	5.156
D92+D 99	Trasferimenti in conto capitale	14.959	14.962	-	-8.921	6.041
Totale entrate in conto capitale riclassificate Sec 2010		**20.195**	**20.104**	**-**	**-8.907**	**11.197**
TOTALE ENTRATE riclassificate Sec 2010		**505.643**	**449.259**	**-**	**-6.487**	**442.772**
USCITE						
D1	Redditi da lavoro dipendente	90.022	89.645	3.120	-854	91.910
	Consumi intermedi totale	15.926	14.846	1.543	2.894	19.283
P2	*Consumi intermedi*	*14.055*	*13.545*	*1.543*	*2.211*	*17.299*
D632	*Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura*	*1.871*	*1.301*	-	*683*	*1.984*
D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	247.783	231.541	-5.549	8.984	234.976
	Trasferimenti correnti a altri soggetti	34.231	33.620	414	3.328	37.362
D62	*Prestazioni sociali*	*11.629*	*11.585*	-	*2.484*	*14.069*
D75	*Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP*	*3.126*	*2.439*	*327*	*-10*	*2.756*
D3	*Contributi alla produzione*	*4.103*	*4.247*	*87*	*-214*	*4.120*
D74	*Aiuti internazionali*	*1.482*	*1.458*	-	*14*	*1.472*
D76	*Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa*	*13.891*	*13.891*	-	*1.054*	*14.945*
D41	Interessi	71.598	71.604	-	-6.824	64.780
	Altre uscite correnti	6.072	4.980	199	-32	5.147
D2	*Imposte Indirette*	*4.911*	*4.917*	*199*	*2*	*5.119*
D71	*Premi di assicurazione*	*1.161*	*63*	*0*	*-35*	*28*
Totale uscite correnti riclassificate Sec 2010		**465.632**	**446.236**	**-273**	**7.495**	**453.458**
P51	Investimenti fissi lordi	13.769	12.509	230	949	13.689
D92	Contributi agli investimenti a AA.PP.	19.286	15.255	512	-9.060	6.707
D92	Trasferimenti ad altri soggetti	9.689	9.829	31	527	10.387
D99	Altri trasferimenti in conto capitale	8.573	5.117	-500	504	5.121
Totale uscite in conto capitale riclassificate Sec 2010		**51.318**	**42.710**	**273**	**-7.079**	**35.904**
TOTALE USCITE riclassificate Sec 2010		**516.950**	**488.945**	**0**	**416**	**489.362**
INDEBITAMENTO NETTO		**-11.306**	**-39.686**	**0**	**-6.903**	**-46.590**

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato e dati ISTAT

Le operazioni di traduzione delle risultanze finanziarie del Rendiconto 2016 nelle grandezze proprie della contabilità nazionale sono analiticamente descritte nel riquadro "Il raccordo tra Rendiconto e Conto dello Stato 2016".

Ai fini di una sintetica illustrazione dei criteri generali adottati, deve essere sottolineato come tale esercizio di raccordo si articoli, sostanzialmente, in tre principali passaggi:

- in primo luogo, attraverso operazioni di "transcodifica", si procede a separare le operazioni di natura finanziaria, che non rilevano per la contabilità nazionale, da quelle di tipo economico e ad effettuare la riclassificazione delle categorie economiche del bilancio statale secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010). Il tutto senza riflessi sul livello del saldo di riferimento;
- in secondo luogo, ai dati del Rendiconto, basati sulla contabilità finanziaria - competenza giuridica e cassa - si applicano i principi della contabilità nazionale, apportando correzioni che

mirano ad approssimare il criterio *accrual*, alla base dei bilanci redatti secondo la competenza economica. A tal fine, rileva la scelta del momento di registrazione delle poste di bilancio più opportuno, tenendo presente che le stime di contabilità nazionale assumono come periodo di imputazione di spese ed entrate quello in cui si verificano gli eventi economici, indipendentemente dalla fase in cui si effettua la loro regolazione monetaria. Nella particolare esperienza italiana, un aspetto di rilievo riguarda la gestione di Tesoreria, le cui operazioni devono essere attentamente vagliate, al fine di valutarne l'impatto sul Conto dello Stato, ad integrazione dei flussi provenienti dalla sola gestione di bilancio. Per alcuni tipi di operazioni il SEC2010 prevede l'applicazione di trattamenti specifici (come, per esempio, il caso delle forniture militari per armamenti complessi).

- in terzo luogo, il raccordo deve tener conto del diverso perimetro cui l'accezione "Stato" fa riferimento nel quadro della contabilità nazionale, che richiede una rappresentazione completa dei poteri statali (esecutivo, legislativo, impositivo e di controllo).

A tal fine, il Conto dello Stato si estende ad un "comparto" che ricomprende la Presidenza del Consiglio, la Corte dei Conti, le Agenzie fiscali, il Consiglio di Stato e i TAR, organismi dotati di autonomia contabile e di bilancio e non include gli Organi costituzionali.

RIQUADRO - IL RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO 2016

1.

Con riguardo alle entrate, le differenze rispetto alle risultanze del Rendiconto sono da attribuire, in primo luogo, ai criteri utilizzati per fornire una rappresentazione "per competenza economica" del prelievo tributario. In linea generale, questi criteri consistono nel "nettizzare" alcuni dati di entrata registrati "al lordo" nel rendiconto e nel ricorrere, alternativamente, ai dati di competenza giuridica (accertamenti) o a quelli sugli incassi, in relazione al grado di certezza circa l'acquisizione effettiva del gettito della tipologia di entrata considerata.

Da tenere presente che gli accertamenti del bilancio dello Stato registrano, per la quasi totalità, le somme riscosse dalla struttura di gestione. Trattandosi di somme versate direttamente dal contribuente al concessionario è implicita la certezza della riscossione. Per tutte le imposte, invece, per le quali non c'è certezza della riscossione, come i ruoli o gli accertamenti per adesione, la contabilità nazionale utilizza un metodo che ricorre in larga misura ai dati di cassa del Rendiconto (talvolta, il criterio adottato può essere una via intermedia tra le due opzioni indicate).

Lo scostamento che, anche nel 2016, si può osservare nel confronto rendiconto/contabilità nazionale per le entrate tributarie dipende, inoltre, da alcune altre riclassificazioni contabili previste dal SEC2010: i rimborsi e le compensazioni, le regolazioni contabili tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, le vincite e gli aggi che nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse e che, invece, in contabilità nazionale sono scorporati dalle imposte indirette. Per quanto riguarda le entrate da trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, le rilevanti differenze, di segno riduttivo rispetto al rendiconto finanziario, sono principalmente da imputare alle operazioni di Tesoreria.

2.

Se si passa ad esaminare la spesa, il raccordo evidenzia scostamenti di scarsa portata per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi (cosiddetti consumi collettivi), tanto nella fase della mera riclassificazione di bilancio quanto nell'applicazione del criterio *accrual*. Al riguardo, la variazione più rilevante da segnalare attiene all'inclusione tra i consumi intermedi dei cosiddetti SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) non registrati nel bilancio dello Stato e pari a 1,6 miliardi.

Sempre con riguardo alla spesa finale diretta, gli investimenti fissi lordi subiscono una variazione importante solo nella fase di transcodifica (e non nel passaggio alla competenza economica), con un livello di tale categoria di spesa che nella contabilità nazionale all'incirca triplica il valore espresso in contabilità finanziaria.

La ragione principale risiede nella regola di contabilizzazione della produzione, per propri usi finali, della "ricerca e sviluppo" (effettuata per l'Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca) che, secondo il SEC2010, è riconosciuta come bene di investimento

e registrata in capo allo Stato (di fatto il principale utilizzatore dei prodotti della ricerca, ricevuti in forma di "cessione gratuita") quale soggetto che la finanzia. Al riguardo, è opportuno sottolineare che tale rilevante aumento dei livelli di spesa in conto capitale non si riflette in un pari peggioramento del saldo di bilancio, in quanto il criterio di contabilizzazione prescritto dal SEC2010 prevede che, a fronte della maggiore spesa per investimenti in ricerca, siano registrati in entrata trasferimenti in conto capitale allo Stato di pari importo provenienti dal comparto Università ed Enti di ricerca.

Non tutte le attività che generano nuove conoscenze rientrano tra gli investimenti per ricerca e sviluppo considerati nei conti nazionali, ma soltanto quelle che sono esercitate in maniera sistematica e che richiedono l'impiego di risorse ad essa dedicate per le quali si sostengono delle spese (ovvero spese per l'impiego di lavoro, di capitale e di beni e servizi utilizzati come input intermedi). Per tale ragione, la contabilità nazionale registra il bene d'investimento in ricerca e sviluppo prodotto da università ed Enti di ricerca come componente degli investimenti dello Stato.

3.

I maggiori scostamenti tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale si concentrano, dunque, sull'attività di intermediazione dello Stato e, in particolare, sui trasferimenti e sui contributi alle altre amministrazioni pubbliche e altri soggetti. Va osservato, in proposito, che le variazioni di spesa, in aumento o in diminuzione, imputabili alla gestione di Tesoreria (e, come tali, non registrate nella gestione del bilancio) riguardano in modo particolare tali categorie economiche.

Nella parte corrente del bilancio, i contributi alla produzione sono una categoria di spesa sottoposta ad un complesso trattamento contabile nel raccordo tra il Rendiconto e la contabilità nazionale. In primo luogo, va precisato che i "contributi alla produzione" sono una definizione tipica della contabilità nazionale e che, nel bilancio dello Stato, corrispondono alla somma di trasferimenti ad aziende di pubblici servizi (registrati in base agli impegni di bilancio), trasferimenti a imprese e altre spese correnti (contabilizzati per cassa).

Le riclassificazioni SEC per questa categoria di spesa si riferiscono principalmente ai "crediti d'imposta" (agevolazioni alle imprese via sistema fiscale), riclassificati come contributi agli investimenti a imprese e quindi sottratti ai contributi alla produzione.

Alla base di tale correzione classificatoria vi è la più generale modifica - richiesta dal SEC2010 - dei criteri di registrazione delle imposte differite (*Deferred Tax Assets*) trasformate in crediti di imposta rimborsabili. La legge n. 10 del 2011 ha stabilito che le imposte anticipate, deducibili fiscalmente in esercizi successivi a quello in cui vengono imputate al conto economico, possono essere trasformate, in caso di perdita d'esercizio, in crediti d'imposta rimborsabili. Tali crediti costituiscono una passività effettiva e non potenziale per lo Stato, che, secondo il SEC, deve essere iscritta nei conti pubblici per l'intero importo nel momento in cui il debito d'imposta viene riconosciuto (e non nel momento in cui viene utilizzato a riduzione delle imposte dovute).

Un altro aggiustamento di rilievo riguarda le prestazioni sociali che, secondo la contabilità nazionale, includono le pensioni erogate direttamente dallo Stato senza l'intermediazione degli enti di previdenza.

A conclusione dell'analisi della parte corrente del bilancio vanno richiamati i diversi criteri di contabilizzazione utilizzati con riguardo agli interessi passivi. Infatti, per tale spesa, la contabilità nazionale adotta il criterio "*full accrual*" che richiede la quantificazione dello *stock* di debito per ciascun anno e il calcolo degli interessi nel momento in cui maturano, mentre il rendiconto dello Stato tiene conto degli impegni e pagamenti che derivano per lo Stato alle scadenze previste.

4.

Nel conto capitale, come si è già ricordato, l'applicazione dei criteri *accrual* non comporta per il 2016 alcuna differenza sostanziale tra rendiconto "transcodificato" e Conto dello Stato per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi. Scostamenti importanti, come di consueto, riguardano, invece, tanto i contributi agli investimenti alle imprese, quanto quelli diretti alle altre amministrazioni pubbliche (circa 9 miliardi in meno nel conto dello Stato rispetto al rendiconto).

I contributi agli investimenti a imprese sono dati dalla somma delle voci di bilancio dello Stato "contributi agli investimenti a imprese" e "trasferimenti ad aziende di pubblici servizi". Per entrambe le voci indicate, la traduzione dei dati finanziari in aggregati di contabilità nazionale avviene con l'utilizzo delle risultanze della gestione di cassa, ritenute la migliore approssimazione alla competenza economica. E' da sottolineare che in questo caso – e non solo per il 2016 - assume

particolare rilievo la considerazione non della sola gestione di bilancio, ma anche della gestione di Tesoreria.
Infatti, se il confronto con i dati di contabilità nazionale muove dalla cassa del bilancio dello Stato, si evidenziano i seguenti fattori di scostamento (prevalentemente di segno riduttivo):
- la correzione della cassa attraverso l'integrazione della gestione di Tesoreria, per tener conto delle minori effettive erogazioni;
- la riclassificazione delle spese militari, registrate in spesa per investimenti fissi;
- altre riclassificazioni SEC di minore entità, che riguardano, tra l'altro, la quota di spesa proveniente dai contributi alla produzione.

Le risorse statali trasferite alle imprese sono classificate anche negli "Altri trasferimenti in conto capitale".
Si tratta di una categoria di spesa sulla quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà.
Sulla base delle regole contabili europee, tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale" vanno registrati anche i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali, e i crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Al riguardo, va in particolare richiamato il trattamento delle imposte differite (DTA), che vengono registrate per gli importi che risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie.

3.

Come emerge dai quadri di raccordo, anche con riguardo all'esercizio 2016, si ripropongono differenze non trascurabili tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle entrate e delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica nella costruzione dei conti.

Nel 2016, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 46.590 milioni (5.364 milioni in meno rispetto al 2015), a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 11.306 milioni e, in termini di cassa, di 39.686 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 18.190 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 60.472 milioni in termini di competenza e a 30.138 milioni in termini di cassa.

Nella tavola 3 sono rappresentate, in forma sintetica, le grandezze relative ad entrate, spese e saldi nelle tre diverse definizioni: il rendiconto finanziario oggetto di parificazione, il rendiconto riclassificato secondo il SEC2010 e il conto del comparto Stato, secondo la contabilità nazionale.

L'operazione di mera riclassificazione prevista dal SEC risponde a regole ben codificate, la cui applicazione produce, per alcune categorie di entrata o di spesa, modifiche anche di grande dimensione ma pienamente trasparenti.

Molto meno prevedibile e sistematico è, invece, il passaggio dal rendiconto "transcodificato" alla competenza economica e, quindi, al dato di contabilità nazionale. Si tratta, infatti, di un passaggio di difficile lettura, che si fonda, tra l'altro, sulla considerazione di flussi informativi essi stessi non sempre agevolmente decifrabili (dalla gestione di tesoreria alla contabilizzazione di operazioni con carattere di straordinarietà e complessità elevate).

In proposito, merita di esser posto in evidenza che l'esame dei risultati del 2016, osservati con il filtro del "raccordo", segnala una condizione informativa meno problematica rispetto agli ultimi anni.

Se si guarda, in particolare, ai grandi flussi di spesa si può rilevare che il livello della spesa finale (al netto delle partite finanziarie), espresso in termini di cassa, risulta nel 2016 perfettamente coincidente con quello esposto dal rendiconto riclassificato secondo il SEC.

A questo dato – che certamente deriva anche da una buona dose di casualità – si accompagnano differenze complessivamente contenute anche per le principali componenti della spesa finale diretta (redditi da lavoro, consumi intermedi e investimenti fissi lordi), restando invece più ampi gli scostamenti nell'attività di spesa espressa nei trasferimenti statali.

In altri termini, dal quadro 2016 si trarrebbe una valutazione non priva di importanza sull'alto grado di significatività sostanziale del rendiconto dello Stato (e, in fase di previsione, del bilancio) modificato solo per tener conto dei diversi criteri di classificazione del SEC.

Una condizione positiva, che riduce i margini di incertezza e l'opacità nell'interpretazione dei risultati della gestione.

TAVOLA 3

RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2016

(in milioni)

Voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Rendiconto riclassificato (SEC2010)		Conto dello Stato
	competenza	cassa	competenza	cassa	
Entrate					
Entrate correnti	577.487	518.410	485.448	429.155	431.575
Entrate tributarie	488.795	456.817	418.775	389.801	392.347
Entrate in conto capitale al netto di rimborsi e anticipazione di crediti	1.335	1.335	20.576	20.484	11.197
Entrate finali al netto di rimborsi di anticipazioni di crediti	578.822	519.746	506.024	449.640	442.772
Spese					
Spesa corrente	549.647	527.535	466.012	446.616	453.458
Interessi passivi	71.598	71.604	71.598	71.604	64.780
Spesa corrente primaria	478.049	455.931	394.414	375.012	388.678
Investimenti fissi lordi	4.916	4.223	13.769	12.509	13.689
Spesa in conto capitale	40.480	31.897	51.318	42.710	35.904
Spesa finale (netto partite finanziarie)	590.128	559.432	517.330	489.326	489.362
Spesa finale primaria (netto partite finanziarie)	518.530	487.828	445.732	417.722	424.582
Saldi					
Indebitamento netto	-11.306	-39.686	-11.306	-39.686	-46.590
Saldo netto da finanziare	-11.126	-41.465	-11.126	-41.465	
Avanzo primario (al netto partite finanziarie)	60.292	31.918	60.292	31.918	18.190

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e ISTAT

4.

Il Conto economico dello Stato per il 2015, presentato nella tavola 4 e derivante dal raccordo appena illustrato, costituisce una anticipazione dei conti per sottosettori che l'ISTAT pubblicherà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno.

Dopo tre anni di sia pur limitati aumenti, l'indebitamento netto registra nel 2016 una riduzione di poco più di 5 miliardi rispetto al 2015 (quasi 47 miliardi contro 52 miliardi circa), per effetto di una dinamica della spesa pari a circa il doppio del 2015 (2,2 contro 1,0 per cento) più che bilanciata da una accelerazione nell'andamento delle entrate totali (3,7 a fronte di 1,1 per cento).

In particolare, sul fronte delle entrate, il sostanziale raddoppio (2,9 contro 1,5 per cento) nel tasso di crescita delle entrate correnti è rafforzato poi dalla rapida espansione delle entrate in conto capitale (46 per cento contro una diminuzione di oltre il 13 per cento nel 2015), da attribuire prevalentemente all'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero (*voluntary disclosures*).

La crescita ha riguardato, in misura all'incirca equivalente, le imposte dirette (1,9 per cento) e le imposte indirette (1,8 per cento), che hanno segnato un andamento superiore al tasso di crescita del Pil nominale (1,6 per cento), ma l'accelerazione delle entrate correnti è, anche, attribuibile al rilevante aumento dei trasferimenti da Amministrazioni pubbliche, sul quale ha inciso il riversamento di risorse da parte di Province, Città metropolitane, Province autonome e Regioni a statuto speciale, previsto dalla legge 190 del 2014.

La positiva tendenza delle imposte dirette riflette la crescita dell'IRPEF e il buon andamento dell'IRES, in parte controbilanciati dalla riduzione delle imposte sostitutive sui redditi da capitale e sulle plusvalenze.

Quanto alle imposte indirette, l'aumento che si registra nel Conto dello Stato non è stato sufficiente a compensare la caduta di gettito derivante dalle riduzioni di TASI ed IRAP che ha contribuito a determinare, nel più generale Conto delle Amministrazioni pubbliche, una flessione delle imposte indirette nel 2016 (-3,1 per cento rispetto al 2015).

La tenuta delle entrate ha consentito di fronteggiare una dinamica della spesa che si è rivelata più rapida di quanto registrato nel biennio precedente: le spese totali sono, infatti, aumentate del 2,2 per cento rispetto al 2015, anno nel quale l'incremento era stato contenuto entro l'1 per cento.

La flessione delle spese per interessi, che nel 2016 hanno accumulato una ulteriore riduzione di circa 14 miliardi, ha, poi, determinato una crescita ancora maggiore della spesa corrente primaria (+4,4 per cento). Anche le spese correnti totali, comunque, registrano un aumento del 3,4 per cento, a fronte di una variazione sostanzialmente nulla nel 2015. Una crescita che si ridimensiona all'1,6 per cento se dalla spesa corrente vengono sottratti i trasferimenti dello Stato ad Enti ed Amministrazioni pubbliche.

Una tale varietà di possibili misurazioni degli andamenti dei flussi di spesa conferma che, come di consueto, il dato aggregato può offuscare una valutazione che abbia, come orientamento principale, quello di verificare l'effettivo equilibrio dei conti e l'efficacia degli interventi di controllo della spesa riferibili al 2016. Sul punto si rinvia, per una trattazione più ampia e approfondita, alla sezione di questo volume dedicata a "Le spese dello Stato", nella quale, attraverso opportuni trattamenti delle risultanze del rendiconto, tesi a sterilizzare effetti meramente contabili, si perviene alla conclusione che l'andamento della spesa delle amministrazioni centrali, anche a seguito delle misure dirette ad ottenere risparmi ulteriori, ha seguitato a mostrare, nel 2016, un elevato grado di tenuta. Una conclusione, questa, non troppo difforme da quanto emerge da una lettura ragionata del Conto dello Stato.

TAVOLA 4

CONTO DELLO STATO 2013-2016

Voci economiche	2013	2014	2015	2016	14/15	15/14	16/15	2013	2014	2015	2016
	milioni di euro				*variazioni %*			*% di Pil*			
Entrate											
Imposte indirette	170.592	177.432	179.330	182.519	4,0	1,1	1,8	10,6	10,9	10,9	10,9
Imposte dirette	205.681	202.115	205.908	209.828	-1,7	1,9	1,9	12,8	12,5	12,5	12,5
Contributi sociali effettivi	78	97	93	90	24,4	-4,1	-3,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.116	2.070	2.061	1.995	-2,2	-0,4	-3,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	28.857	31.567	31.916	37.143	9,4	1,1	16,4	1,8	1,9	1,9	2,2
Totale entrate correnti	**407.324**	**413.281**	**419.308**	**431.575**	**1,5**	**1,5**	**2,9**	**25,4**	**25,5**	**25,5**	**25,8**
Imposte in conto capitale	4.101	1.535	1.170	5.156	-62,6	-23,8	340,7	0,3	0,1	0,1	0,3
Altre entrate in conto capitale	8.243	7.290	6.480	6.041	-11,6	-11,1	-6,8	0,5	0,4	0,4	0,4
Totale entrate in conto capitale	**12.344**	**8.825**	**7.650**	**11.197**	**-28,5**	**-13,3**	**46,4**	**0,8**	**0,5**	**0,5**	**0,7**
Totale entrate complessive	**419.668**	**422.106**	**426.958**	**442.772**	**0,6**	**1,1**	**3,7**	**26,2**	**26,0**	**25,9**	**26,5**
Spese											
Redditi da lavoro dipendente	89.891	90.028	89.697	91.910	0,2	-0,4	2,5	5,6	5,6	5,5	5,5
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	589	1.218	1.448	1.984	106,8	18,9	37,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Consumi intermedi	17.013	16.503	16.968	17.299	-3,0	2,8	2,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Prestazioni sociali in denaro	4.141	10.336	13.801	14.069	149,6	33,5	1,9	0,3	0,6	0,8	0,8
Altre spese correnti	243.704	247.529	250.317	263.416	1,6	1,1	5,2	15,2	15,3	15,2	15,8
di cui: trasferimenti ad enti pubblici	*212.993*	*218.605*	*223.659*	*234.976*	2,6	2,3	5,1	13,3	13,5	13,6	14,0
Spese correnti al netto interessi	**355.338**	**365.614**	**372.231**	**388.678**	**2,9**	**1,8**	**4,4**	**22,1**	**22,5**	**22,6**	**23,2**
Interessi passivi	74.892	72.097	66.522	64.780	-3,7	-7,7	-2,6	4,7	4,4	4,0	3,9
Totale spese correnti	**430.230**	**437.711**	**438.753**	**453.458**	**1,7**	**0,2**	**3,4**	**26,8**	**27,0**	**26,7**	**27,1**
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	12.239	13.144	12.104	13.689	7,4	-7,9	13,1	0,8	0,8	0,7	0,8
Contributi agli investimenti	18.715	14.678	15.725	16.949	-21,6	7,1	7,8	1,2	0,9	1,0	1,0
Altri trasferimenti in c/capitale	4.100	8.482	12.330	5.266	106,9	45,4	-57,3	0,3	0,5	0,7	0,3
Totale spese in conto capitale	**35.054**	**36.304**	**40.159**	**35.904**	**3,6**	**10,6**	**-10,6**	**2,2**	**2,2**	**2,4**	**2,1**
Totale spese al netto interessi	**390.392**	**401.918**	**412.390**	**424.582**	**3,0**	**2,6**	**3,0**	**24,3**	**24,8**	**25,1**	**25,4**
Totale spese finali	**465.284**	**474.015**	**478.912**	**489.362**	**1,9**	**1,0**	**2,2**	**29,0**	**29,2**	**29,1**	**29,3**
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	*22.906*	*24.430*	*19.445*	*-21.883*	*6,7*	*-20,4*	*12,5*	*-1,4*	*-1,5*	*-1,2*	*-1,3*
Indebitamento (-) o accreditamento (+)	*-45.616*	*-51.909*	*-51.954*	*-46.590*	*13,8*	*0,1*	*-10,3*	*-2,8*	*-3,2*	*-3,2*	*-2,8*
Avanzo primario	*29.276*	*20.188*	*14.568*	*18.190*	*-31,0*	*-27,8*	*24,9*	*1,8*	*1,2*	*0,9*	*1,1*
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil)	*1.604.599*	*1.621.827*	*1.645.439*	*1.672.438*	*1,1*	*1,5*	*1,6*				

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Anche nel quadro di contabilità nazionale, infatti, gli andamenti dei macroaggregati sottendono dinamiche assai differenziate delle diverse componenti della spesa, in alcuni casi riferibili a contabilizzazioni straordinarie ed occasionali, che devono necessariamente essere "neutralizzate" ai fini di un giudizio ponderato sulle effettive tendenze di fondo.

Solo in forma sintetica si segnalano, di seguito, i principali fattori che, nel 2016, hanno inciso sul profilo delle spese del Conto dello Stato.

I redditi da lavoro dipendente, aumentati del 2,5 per cento (contro la riduzione dello 0,4 per cento del 2015), registrano gli effetti dei provvedimenti intestati alla "buona scuola" e al "*bonus* forze armate", relativi, rispettivamente, al reclutamento di nuovi insegnanti e ad aumenti retributivi in favore del personale addetto alla sicurezza nazionale.

Nella categoria di spesa "Acquisti di beni e servizi prodotti da produttori *market*", il forte incremento (37 per cento) è da attribuire, principalmente, alle somme impiegate per l'assistenza in denaro e sanitaria agli immigrati e ai rifugiati.

L'aumento dei contributi alla produzione (circa l'8 per cento) riflette, in particolare, la spesa per incentivi nel settore delle energie rinnovabili. In crescita risultano anche gli importi intestati alle "Risorse proprie UE" (+14,1 per cento contro il -12,2 per cento del 2015), soprattutto in ragione della rilevante revisione al ribasso (oltre 2,5 miliardi) effettuata all'inizio del 2017 con riferimento al dato 2015.

Una inversione di tendenza riguarda, nel 2016, gli "Investimenti fissi lordi" (+13,1 contro il -7,9 per cento del 2015), una categoria che, nella definizione di contabilità nazionale, come già ricordato, comprende ora le spese di ricerca e gli armamenti complessi, registrati per l'intero importo nell'anno di consegna del bene.

Sempre nell'ambito delle spese in conto capitale, un fattore distorsivo che aveva operato già nel 2015 si concentra sulla categoria "Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese".

Nella Relazione sul Rendiconto 2015, si richiamava l'attenzione su questa specifica categoria di spesa che, nel passaggio dalla contabilità pubblica alla contabilità nazionale, subisce trattamenti contabili che producono scostamenti anche ampi tra le due rappresentazioni del bilancio statale.

Si tratta, infatti, di una voce di spesa nella quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà; con ciò evidenziando uno degli aspetti più complessi per una lettura ragionata dei conti dello Stato; ed anche un elemento di forte aleatorietà in sede di costruzione dei quadri previsionali previsti dalla legge di contabilità.

La forte instabilità di questa categoria di spesa è confermata dal dato di consuntivo del 2016 (-58,7 per cento a fronte di un +45,4 per cento del 2015). Su tale decremento di spesa ha esercitato un impatto considerevole la registrazione *una tantum* nel 2015 dell'ammontare di risorse destinate al Fondo Nazionale di Risoluzione (3,5 miliardi) per il sostegno al settore bancario.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale" vanno registrati i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali. Così, avviene per i rimborsi di IRES e di IRPEF che, in annualità pregresse, furono versate dalle imprese in ragione della allora vigente indeducibilità dell'IRAP.

Le nuove regole SEC prevedono anche la classificazione nel medesimo aggregato dei crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente.

Al riguardo, l'elemento di gran lunga più importante è costituito dal trattamento delle imposte differite (DTA), registrate negli altri trasferimenti in conto capitale, per gli importi che risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie (oltre 6 miliardi nel 2014, oltre 4,5 miliardi nel 2015 e poco più di 2 miliardi nel 2016).

5.

Il Conto dello Stato 2016 può essere posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo del bilancio dello Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni (tavola 5).

Al riguardo, si deve sottolineare come, ormai da alcuni anni, l'indebitamento netto dei conti pubblici è per intero imputabile alle amministrazioni centrali - e, quindi, allo Stato - poiché i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza presentano, generalmente, un saldo attivo, che nel 2016 è risultato, rispettivamente, di 4,2 e 1,9 miliardi, a fronte di un disavanzo delle Amministrazioni centrali di 46,8 miliardi. Ciò significa che la gestione del bilancio dello Stato e della sua traduzione anche nei termini della contabilità nazionale riveste un ruolo strategico nel controllo degli obiettivi di saldo programmati: così nel 2016 il raggiungimento di un rapporto indebitamento/Pil del 2,4 per cento discende dal contenimento entro poco più di 46 miliardi del disavanzo dello Stato (e delle Amministrazioni centrali) e dal contestuale "accreditamento netto" per complessivi 6 miliardi della gestione dei conti delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza.

Sono state, in precedenza, ricordate le ragioni alla base delle principali differenze tra Stato e Amministrazioni pubbliche quando si guardi all'andamento delle entrate nel 2016. Con riferimento alla spesa si possono avanzare alcune considerazioni.

Nella Relazione dello scorso anno, un confronto di lungo periodo, effettuato dopo opportune depurazioni e rettifiche degli aggregati di spesa suggerite dalla presenza di poste straordinarie che avrebbero alterato l'analisi (il *bonus* di 80 euro, il trattamento delle imposte differite, i nuovi criteri di classificazione degli aggi per i concessionari di giochi, scommesse e lotterie ecc.), conduceva a valutare positivamente l'azione di contenimento della spesa condotta nel triennio 2013-2015, con riguardo tanto al Conto delle Amministrazioni pubbliche, quanto - e soprattutto - alla gestione della spesa statale. Quest'ultima, infatti, avrebbe registrato, nel periodo in esame, una riduzione di quasi l'1 per cento medio annuo, un valore all'incirca doppio della flessione verificata a livello dell'intera Pubblica amministrazione.

Il 2016, pur nel quadro di una generale tendenza di tenuta dei conti pubblici, pone in luce come i flussi di spesa dell'intera Amministrazione pubblica abbiano segnato, sia nella parte corrente che in quella in conto capitale, un andamento decisamente più ridotto rispetto alla dinamica della spesa statale.

Così la spesa totale, cresciuta del 2,2 per cento nel Conto dello Stato, si riduce dello 0,1 per cento nel Conto delle AP; la spesa primaria totale aumenta del 3 per cento nello Stato e di solo lo 0,2 per cento nel Conto delle AP.

Lo scostamento è particolarmente accentuato per la spesa corrente al netto degli interessi, che nel conto dello Stato aumenta del 4,4 per cento rispetto al 2016, mentre la crescita è molto più moderata nel conto delle Amministrazioni pubbliche (1,7 per cento).

Per gli investimenti fissi lordi - per i quali la spesa dello Stato rappresenta poco più di un terzo del totale - la flessione del 2016 (-5,4 per cento nel conto delle AP), è per intero attribuibile alle amministrazioni locali, poiché, per le ragioni in precedenza ricordate, gli investimenti dello Stato in contabilità nazionale risultano cresciuti di oltre il 13 per cento.

TAVOLA 5

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO. ANNI 2015-2016

Voci	Amministrazioni pubbliche (milioni)		Var. %	Stato (milioni)		Var. %
	2015	2016		2015	2016	
Spesa corrente	761.887	771.973	*1,3*	438.753	453.458	*3,4*
Interessi passivi	68.066	66.272	*-2,6*	66.522	64.780	*-2,6*
Spesa corrente primaria	693.821	705.701	*1,7*	372.231	388.678	*4,4*
Investimenti fissi lordi	36.686	35.048	*-4,5*	12.104	13.689	*13,1*
Spesa in conto capitale	68.248	57.338	*-16,0*	40.159	35.904	*-10,6*
Spesa totale primaria	762.069	763.039	*0,1*	412.390	424.582	*3,0*
Spesa complessiva	830.135	829.311	*-0,1*	478.912	489.362	*2,2*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

6.

La disponibilità del Conto dello Stato consente, infine, il confronto tra i risultati conseguiti e gli obiettivi che per il 2016 erano stati programmati in occasione dell'approvazione della legge di bilancio.

In altri termini, nella fase della previsione e delle scelte programmatiche, gli andamenti di entrate e spese, nella loro puntuale definizione quantitativa, sono esplicitati nel Conto dello Stato (e delle A.P.), mentre stanziamenti, impegni e pagamenti (per limitarsi al lato della spesa) devono essere calibrati in misura tale da permettere la realizzazione dei traguardi fissati nel Conto dello Stato, anche alla luce della prevista evoluzione delle poste di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità nazionale.

È già stato ricordato che, a corredo della legge di bilancio, la Nota tecnico-illustrativa espone, oltre ai dati del bilancio di previsione dello Stato, così come approvato dal Parlamento, il raccordo del bilancio stesso con il Conto dello Stato, che assume pertanto il carattere di un quadro programmatico per l'anno in corso.

Così, sulla base delle informazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019 è possibile effettuare il confronto tra il Conto programmatico dello Stato reso noto all'inizio del 2016 e il consuntivo, sempre in termini di contabilità nazionale, che l'ISTAT ha elaborato nell'ambito dei lavori per il Comunicato su "PIL e indebitamento netto" del 1 marzo 2017 e della successiva Notifica alla Commissione europea. E che la Corte, come già detto, pubblica in questa Relazione in anticipo rispetto al consolidato calendario dell'ISTAT.

7.

Se si confrontano i due conti si osservano differenze non marginali che è opportuno spiegare - almeno per le categorie economiche dove gli scostamenti appaiono più ampi - poiché esse possono essere ricondotte a cause molto diverse (variazioni del quadro macroeconomico, revisioni di serie storiche, miglioramento della qualità delle basi informative, contabilizzazione di poste straordinarie).

In via preliminare, va osservato che il bilancio dello Stato e il relativo valore programmatico del saldo netto da finanziare - così come la sua traduzione nel Conto dello Stato - esposti nella Nota tecnica, sono coerenti con lo scenario macroeconomico e con gli obiettivi programmatici della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) del settembre 2015.

Al riguardo, deve essere annotata una prima differenza sostanziale tra previsioni e consuntivi, che attiene alla crescita dell'economia: nella NADEF il Pil nominale era previsto aumentare nel 2016 del 2,6 per cento, mentre il dato di consuntivo segnala un andamento molto meno dinamico (1,6 per cento).

Una ulteriore necessaria precisazione riguarda gli effetti delle revisioni delle stime relative ad anni precedenti a quello oggetto specifico del consuntivo che l'Istat diffonde all'inizio del mese di marzo e che si applicano tanto alle valutazioni sul valore aggiunto e sul Pil, quanto ai dati di finanza pubblica. Per il 2015, in particolare, tali revisioni hanno comportato rialzi, sia pure molto contenuti, sia del Pil nominale (per circa 3 miliardi) che dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (per 1,3 miliardi).

8.

Iniziando dalle entrate, il confronto previsioni/risultati segnala i seguenti principali scostamenti (tavola 6):

- per le imposte dirette, già la base 2015 appare, nel consuntivo del 1 marzo scorso, inferiore di 8,1 miliardi rispetto alla previsione del gennaio 2016. Per il 2016 la differenza si riproduce per un valore simile (8,3 miliardi). Il tasso di crescita delle imposte dirette tra il 2015 e il 2016 resta, invece, sempre intorno al 2 per cento;

- per le imposte indirette, la base 2015 è, nel consuntivo, superiore di 2,5 miliardi rispetto alla previsione di gennaio 2016. Ciononostante, il consuntivo 2016 è di quasi 4,5 miliardi inferiore alla stima di gennaio. Naturalmente, il tasso di crescita, previsto a gennaio nel 5,7 per cento, scende all'1,8 per cento;
- per i trasferimenti da AP, si registra la differenza di maggiore rilievo, sia per il 2015 che per il 2016. Per il 2015, ad una stima di 3,6 miliardi (gennaio 2016) corrisponde, nel consuntivo, un valore di 8,8 miliardi (dunque, oltre 5 miliardi superiore). Tale differenza si amplia ulteriormente nel 2016, anno per il quale la previsione di gennaio 2016 era di mantenimento del livello assoluto (pari a 3,6 miliardi), mentre il consuntivo indica ben 12,3 miliardi (8,7 miliardi in più);
- per le entrate totali, gli scostamenti nelle diverse categorie sopra ricordati si compensano in parte: il livello assoluto delle entrate resta inferiore per circa 4 miliardi alla previsione, ma il tasso di variazione aumenta per le entrate totali (da 3,3 a 3,7 per cento) e flette solo di poco per le entrate correnti (dal 3,3 al 2,9 per cento).

TAVOLA 6

IL CONTO DELLO STATO 2016: CONFRONTO PREVISIONI - RISULTATI

(in milioni)

Voci	Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2016-18 (gennaio 2016)			Conto dello Stato			Differenze previsioni-consuntivo	
	2015	2016	Δ % 16/15	2015	2016	Δ % 16/15	2015	2016
ENTRATE								
Imposte dirette	213.980	218.175	2,0	205.908	209.828	1,9	-8.072	-8.347
Imposte indirette	176.836	186.972	5,7	179.330	182.519	1,8	2.494	-4.453
Produzione vendibile e per uso proprio	5.369	5.548	3,3	5.186	5.614	8,3	-183	66
Trasferimenti da AP	3.645	3.653	0,2	8.790	12.293	39,9	5.145	8.640
Trasferimenti correnti diversi	13.290	13.490	1,5	10.591	11.506	8,6	-2.699	-1.984
Aiuti internazionali	211	202	-4,3	182	134	-26,4	-29	-68
Redditi da capitale	6.305	5.286	-16,2	7.167	7.596	6,0	862	2.310
Contributi sociali figurativi	2.183	2.215	1,5	2.154	2.085	-3,2	-29	-130
Totale entrate correnti	**421.819**	**435.541**	**3,3**	**419.308**	**431.575**	**2,9**	**-2.511**	**-3.966**
Imposte in conto capitale	1.936	3.025	56,3	1.170	5.156	340,7	-766	2.131
Trasferimenti da altri soggetti	1.870	1.497	-19,9	564	324	-42,6	-1.306	-1.173
Contributi agli investimenti da AP	6.722	6.551	-2,5	5.916	5.717	-3,4	-806	-834
Totale entrate in conto capitale	**10.528**	**11.073**	**5,2**	**7.650**	**11.197**	**46,4**	**-2.878**	**124**
TOTALE ENTRATE	**432.347**	**446.614**	**3,3**	**426.958**	**442.772**	**3,7**	**-5.389**	**-3.842**
USCITE								
Redditi da lavoro dipendente	90.599	92.081	1,6	89.697	91.910	2,5	-902	-171
Consumi intermedi	16.687	17.638	5,7	16.968	17.299	2,0	281	-339
Imposte indirette	4.835	4.929	1,9	4.950	5.119	3,4	115	190
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	213.713	224.607	5,1	223.659	234.976	5,1	9.946	10.369
Prestazioni sociali	14.031	15.449	10,1	13.801	14.069	1,9	-230	-1.380
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil prestazioni sociali in natura	729	740	1,5	1.448	1.984	37,0	719	1.244
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.868	2.391	-16,6	2.908	2.756	-5,2	40	365
Contributi alla produzione	6.998	5.438	-22,3	3.819	4.120	7,9	-3.179	-1.318
Aiuti internazionali	1.817	1.915	824,6	1.860	1.472	-20,9	43	-443
Trasferimenti a UE Quarta risorsa	15.700	16.800	-87,8	13.093	14.945	14,1	-2.607	-1.855
Interessi	68.204	69.330	1,7	66.522	64.780	-2,6	-1.682	-4.550
Premi di assicurazione	31	31	0,0	28	28	0,0	-3	-3
Totale uscite correnti	**436.212**	**451.349**	**3,5**	**438.753**	**453.458**	**3,4**	**2.541**	**2.109**
Investimenti fissi lordi	12.630	12.493	-1,1	12.104	13.689	13,1	-526	1.196
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	7.683	8.152	6,1	5.831	6.707	15,0	-1.852	-1.445
Contributi a imprese, famiglie ed estero	9.567	8.986	-6,1	10.030	10.387	3,6	463	1.401
Altri trasferimenti in conto capitale	9.853	6.894	-30,0	12.194	5.121	-58,0	2.341	-1.773
Totale uscite in conto capitale	**39.733**	**36.525**	**-8,1**	**40.159**	**35.904**	**-10,6**	**426**	**-621**
TOTALE USCITE	**475.945**	**487.874**	**2,5**	**478.912**	**489.362**	**2,2**	**2.967**	**1.488**
INDEBITAMENTO NETTO non consolidato	**-43.598**	**-41.260**	**-5,4**	**-51.954**	**-46.590**	**-10,3**	**-8.356**	**-5.330**
Pil	*1.635.384*	*1.678.566*	*2,6*	*1.645.439*	*1.672.438*	*1,6*	*10.055*	*-6.128*

Fonte: MEF - NTI LS 2016: i dati relativi agli anni 2015-2016 derivano dalla NADEF integrati con gli effetti della manovra definita con la legge di stabilità 2016

9.

Sul fronte delle spese, gli scostamenti previsioni/consuntivi risultano concentrati in alcune specifiche categorie:

- i "Redditi da lavoro" segnano un livello inferiore per circa un miliardo già nel dato di base 2015, mentre il livello assoluto 2016 è sostanzialmente confermato sui valori della stima previsionale. Il tasso di crescita tra il 2015 e il 2016, ovviamente, sale dall'1,6 al 2,5 per cento;
- per i "Consumi intermedi", gli scostamenti sono irrilevanti: il livello 2016 è, anzi, un po' più basso della previsione, con un tasso di crescita annuale del 2 per cento a fronte del 5,7 per cento previsto a gennaio 2016;
- i "Trasferimenti correnti ad AP" si segnalano come la voce di spesa che presenta la maggiore differenza tra stime previsionali e consuntivo. In entrambi gli anni si tratta di circa 10 miliardi di maggiori trasferimenti registrati a consuntivo;
- per i "Contributi alla produzione", il consuntivo evidenzia una correzione di dimensioni rilevanti, soprattutto rispetto alla base 2015 (stimata in gennaio 2016 in circa 7 miliardi e "consuntivata" a 3,8 miliardi). Meno ampio lo scostamento 2016: dai 5,5 miliardi previsti ai 4,1 del consuntivo;
- per gli "Interessi", il 2016 indica una flessione di poco meno di 5 miliardi rispetto alla previsione e un tasso di variazione annuo negativo (-2,6 per cento);
- per le spese correnti totali, si verifica, come per le entrate, una parziale compensazione tra le variazioni osservate nelle diverse categorie di spesa: il tasso di crescita 2016/2015 è sostanzialmente identico a quello previsto (3,4 per cento a consuntivo contro il 3,5 previsto) e il livello assoluto è marginalmente più elevato (intorno ai 2 miliardi in più sia nel 2015 che nel 2016);
- per le spese in conto capitale, le differenze sono molto limitate: un livello degli investimenti fissi lordi superiore, rispetto alle previsioni, di poco più di 1 miliardo nel 2016 (tasso di crescita del 13,6 per cento) è più che compensato dalle altre categorie di spesa in conto capitale: la spesa totale in conto capitale si assesta, infatti, su un livello quasi sovrapponibile a quello previsto (36 miliardi) con una riduzione del 10,6 per cento rispetto al 2015;
- le spese totali vedono ridursi al livello dell'"errore statistico" lo scostamento previsioni/consuntivo (1,5 miliardi nel 2016);
- il divario che si rileva per l'indebitamento netto 2016 (5,3 miliardi di maggior disavanzo a consuntivo, nel confronto con la previsione) è, dunque, in misura prevalente imputabile ai risultati conseguiti dal lato delle entrate, penalizzate anche dal mancato raggiungimento del target di crescita del Pil.

PAGINA BIANCA

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni generali e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2016: *1.1. Gli andamenti generali; 1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo; 1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti; 1.4. Le entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse; 1.5. Le entrate da sanzioni non tributarie; 1.6. La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità*

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario: *2.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate; 2.2. I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio; 2.3. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli; 2.4. I controlli della Guardia di Finanza; 2.5. L'attività antifrode; 2.6. I reati tributari*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: *3.1. L'IVA, il tax gap e lo split payment; 3.2. Le compensazioni e i rimborsi; 3.3. Le misure per favorire la tax compliance: "fatturazione elettronica", gestione adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti; 3.4. La gestione della voluntary disclosure; 3.5. Le misure di contrasto all'evasione internazionale e la gestione del rapporto con le grandi imprese (patent box e cooperative compliance); 3.6. Il contenzioso tributario; 3.7. I proventi da giochi; 3.8. La fiscalità petrolifera*

Considerazioni generali e di sintesi

Nel 2016 la gestione delle entrate dello Stato si caratterizza positivamente per l'entità delle risorse complessivamente affluite all'Erario.

Le entrate finali accertate nel 2016 (oltre 581 miliardi), anche grazie all'accelerazione impressa dagli interventi legislativi adottati, hanno fatto registrare un significativo aumento (+2,1 per cento), proseguendo nella crescita già registrata nel 2015, dopo la breve flessione che si era avuta nel 2014.

Anche sul versante della riscossione il risultato del 2016 (poco meno di 563 miliardi) mette in luce una crescita rispetto al 2015 (+2,5 per cento), a conferma di una tendenza che dal 2012 ha visto incrementare il gettito del 10,8 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto competenza (+3,3 per cento), in parte frenato dalla sostanziale diminuzione delle riscossioni in conto residui (-6,7 per cento).

In attenuazione, rispetto all'esercizio precedente, lo scostamento degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata. Un fenomeno che si è distribuito in misura sostanzialmente equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,5 miliardi) e quelle tributarie (-28,6 miliardi) e che appare ricollegabile alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e anche alla

difficoltà di prevedere esattamente i comportamenti dei contribuenti di fronte ai diversi provvedimenti adottati.

Le entrate da accertamento e controllo (assunte al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi), pari a 64,5 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2015 (-2,5 per cento), confermando, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito.

Anche nel 2016 le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato positivo riconducibile in primo luogo alla componente *entrate tributarie*, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (98 per cento) del titolo.

Quanto al fenomeno delle riassegnazioni di entrata (oltre 9,6 miliardi nel 2016), pur dovendosi dare atto dei miglioramenti conseguiti, persistono le problematiche già segnalate in passato.

La massa dei residui attivi nel 2016 si è attestata a 212,2 miliardi (+1,9 per cento), con un incremento sia dei residui da riscossione sia, in maggior misura, di quelli da versamento.

È noto come il fenomeno si concentri sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, alla quale compete anche la gestione.

Determinante rilievo assume, pertanto, la valutazione del grado di esigibilità dei residui ai fini della loro riscuotibilità, classificando i resti da riscuotere per grado di esigibilità. Anche per il 2016 la quantificazione dei residui al 31 dicembre è stata il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali che, partendo dall'importo totale di residui rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni (850,6 miliardi), ha consentito di determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 212,2 miliardi.

La valutazione dei risultati dell'attività di controllo svolta nel 2016 mette in luce caratteri peculiari per effetto del rilievo assunto, nel segmento principale, quello che fa capo all'Agenzia delle entrate, dalla gestione delle istanze presentate nel 2015 ai fini della collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*). Da un lato, infatti, il controllo di tali istanze ha dato luogo, nel corso del 2016, ad un introito per la maggior parte di carattere straordinario di oltre 4,1 miliardi a fronte di quasi 130 mila istanze presentate, che hanno determinato 323.861 atti di adesione, consentendo in tal modo di pervenire ad un risultato complessivo di molto superiore a quello degli esercizi precedenti (10.588 milioni introitati per effetto dell'attività di controllo sostanziale contro 8.065 milioni nel 2014 e 7.759 milioni nel 2015). Tuttavia, la complessità amministrativa connessa a tale attività straordinaria ha avuto riflessi sull'ordinaria attività di controllo e di accertamento, con la riduzione dei relativi prodotti realizzati e dei risultati finanziari con essi conseguiti.

All'entità del numero di controlli realizzato, si accompagna una sensibile riduzione della maggiore imposta accertata (-10,7 per cento) e dei risultati finanziari conseguiti (-17,2 per cento rispetto al 2015). Si tratta di risultati che vanno posti in stretta correlazione, oltre che con il rilevante assorbimento di energie imposto dalla gestione della collaborazione volontaria, con la progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,6 per cento nell'arco degli ultimi sei anni).

La distribuzione degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, mette in luce come essi si concentrino nelle fasce di minore importo: su un totale di oltre 746 mila controlli, inclusi quelli sulle dichiarazioni *voluntary disclosure*, il 49 per cento hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro.

Ancora sul piano quantitativo dell'attività di controllo sostanziale posta in essere, emerge una diminuzione (-9,9 per cento) dell'attività istruttoria esterna, nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali, che complessivamente passano da 36.551 nel 2015 a 32.940 nel 2016. Risultano in ripresa, dopo la notevole diminuzione del 2015, le verifiche e i controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni, saliti da 306 nel 2015 a 314 nel 2016 (+2,6 per cento).

Si presenta, in netta riduzione l'attività di controllo basata sull'accertamento sintetico, sugli studi di settore e sulle indagini finanziarie, fenomeno quest'ultimo che conferma il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Anch'esso marginale e disomogeneo sul piano territoriale l'apporto dei Comuni all'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle entrate.

Anomala anche nel 2016, come già rilevato nella precedente Relazione, la frequenza degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente[1], pari al 34 per cento dei controlli eseguiti (nel 2015 l'incidenza era stata pari al 33, 8 per cento) e al 38,2 per cento in termini di entità finanziaria (nel 2015 era stata pari al 44,6 per cento). La gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (43.677 su 104.162 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 41,9 per cento, con un valore di 3.798 milioni su 6.730 milioni). Sul totale degli accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelli definiti per inerzia relativi alle imprese minori costituiscono quasi il 22 per cento. Significativi appaiono i dati relativi alle società di capitali: 13.909 accertamenti definiti per inerzia su 43.704 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,8 per cento), con una entità finanziaria di 4.087 milioni su un totale di 11.414 milioni accertati complessivamente (35,8 per cento). Anche nel caso delle società "grandi contribuenti" si sono rilevati accertamenti definiti per inerzia (39 controlli per un importo complessivo di 489,6 milioni, pari a un importo medio di 12,6 milioni).

Quanto al ravvedimento operoso, relativa risulta essere l'efficacia delle comunicazioni inviate in rapporto agli introiti conseguiti (403.755 comunicazioni complessive e 128,6 milioni di introiti a titolo di ravvedimento indotto). Va, peraltro, tenuto presente che questo strumento dovrebbe in prospettiva ridimensionarsi al crescere delle informazioni e dei dati considerati in sede di precompilazione delle dichiarazioni.

In diminuzione il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2016 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA, passato da 6,6 milioni di comunicazioni a 5,9 milioni (-10,3 per cento), mentre aumenta l'introito complessivo derivante da tale attività, che raggiunge gli 8.013 milioni, con un incremento di 1.121 milioni rispetto al 2015 (+16,3 per cento).

Ciò conferma il rilievo che ha assunto il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto ormai una inconsueta forma di finanziamento delle attività economiche e, in non pochi casi, una modalità di arricchimento illecito.

Quanto all'attività di riscossione tramite ruoli, va evidenziato un incremento degli incassi da ruoli (+6,2 per cento), il cui livello (8,7 miliardi) risulta prossimo alla *performance* registrata all'inizio del decennio.

Ai positivi risultati registrati in termini di riscossioni si contrappone, nel 2016, una rilevante flessione sul versante dei carichi lordi conferiti all'agente della riscossione (diminuiti di oltre 11,8 miliardi, corrispondenti a una riduzione di tredici punti percentuali) determinata dalla riduzione dei ruoli emessi dall'Agenzia delle entrate nell'anno (-17,4 per cento), ruoli che costituiscono il 75 per cento circa del totale dei carichi lordi emessi nell'esercizio.

Quanto alle rateazioni in essere presso Equitalia, esse a fine 2016 ammontano a 42,3 miliardi con un incremento di 3,8 miliardi rispetto alla situazione a fine 2015 (+10 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 69.4 miliardi, con un incremento di 15 miliardi (+27,6 per cento).

L'attività svolta dall'Agenzia delle dogane si caratterizza nel 2016 per una contenuta diminuzione del numero complessivo dei controlli, che passano da 1,44 milioni nel 2015 a 1,41 milioni circa, (-1,4 per cento) alla quale si correla un sensibile decremento dei risultati finanziari

[1] Cioè senza ricorrere alle modalità di definizione agevolata (acquiescenza, adesione, definizione del verbale) e senza accedere al contenzioso tributario.

conseguiti rispetto all'esercizio precedente, passati da 2,23 miliardi nel 2015 a 1,71 miliardi circa (-23 per cento).

In merito all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza, emerge nel 2016 un aumento delle "verifiche e controlli", che passano da 85.373 del 2015 a 94.016 (+10 per cento), e dei "controlli strumentali", che passano da 514.308 nel 2015 a 525.567 (+2 per cento). In termini quantitativi ne deriva complessivamente una relativa stabilità, nel corso dell'ultimo quinquennio, del volume di produzione realizzato dal Corpo per il contrasto dell'evasione fiscale.

Dai dati emerge, tuttavia, nel 2016 una diminuzione, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche e controlli" nel settore dell'imposizione diretta, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. Dai maggiori componenti rilevati nel 2015, pari a 61,1 miliardi, si è scesi a 55,7 miliardi (-8,9 per cento). La flessione nel settore dell'imposizione diretta risulta parzialmente compensata dall'incremento degli esiti finanziari in materia di IVA (+531,2 milioni) e dal sensibile incremento dei rilievi in materia di ritenute (+104,4 per cento rispetto al 2015), per un importo di oltre 1,3 miliardi.

Si deve ritenere che la diminuzione complessiva degli esiti finanziari registrata nel 2016 si sia riflessa, in parte, già negli introiti da accertamento consuntivati dall'attività dell'Agenzia delle entrate nell'anno.

Quanto al ricorso alle indagini finanziarie da parte del Corpo, esso appare limitato e in decremento rispetto all'anno precedente, anche se nel 2016 si è registrato un incremento degli imponibili determinati.

I pur limitati dati che è stato possibile acquisire relativamente ai procedimenti penali tributari mettono in luce, dopo le modifiche recate alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 74 del 2000 dai decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 156 del 24 settembre 2015, una notevole riduzione delle notizie di reato segnalate alle procure penali già dagli ultimi mesi del 2015 e, in misura ancora maggiore, nel corso del 2016.

Quanto all'andamento dell'IVA va evidenziato come anche nel 2016 si sia confermato il *trend* in crescita avviato a partire dal 2014. Il gettito si è assestato ad oltre 124 miliardi (+5,2 miliardi in termini assoluti, +4,3 in termini percentuali). L'aumento è interamente riconducibile alla componente relativa agli scambi interni (+5,9 miliardi), trainata dai versamenti da *split payment* e dal meccanismo del *reverse charge,* mentre l'IVA sulle importazioni diminuisce di poco meno di un miliardo: diminuzione determinata, come era avvenuto nel 2015, dal mercato degli olii minerali e in particolare dalla diminuzione del prezzo del greggio.

Sul versante dei crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi), essi hanno superato i 50 miliardi complessivi, con una crescita di oltre il 6 per cento rispetto al 2015. Tale crescita risulta determinata principalmente dalle maggiori compensazioni registrate per IRPEF (+1,8 miliardi), per IVA (+1,3 miliardi) e per Recupero del *bonus* di 80 euro erogato dai sostituti d'imposta (+0,6 miliardi).

In flessione la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione, che complessivamente diminuiscono rispetto al 2015 di 1,6 miliardi. Tale risultato deriva da un incremento di quasi 2 miliardi nei rimborsi erogati ai fini IVA e da una flessione di oltre 3,5 miliardi nei rimborsi erogati ai fini dell'imposizione sul reddito.

Oggetto di una specifica analisi sono state le diverse iniziative adottate per la promozione della *tax compliance* e il miglioramento dei servizi ai contribuenti, tra le quali l'invio di comunicazioni ai contribuenti, realizzata grazie ad un più tempestivo incrocio dei dati che confluiscono in Anagrafe tributaria e l'adozione della fatturazione elettronica e della comunicazione telematica dei dati delle fatture IVA, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge n. 190 del 2014, nonché di quelle recate dal d.lgs. n. 127 del 2015 e dal DL n. 193 del 2016.

Il rilievo che ha avuto la collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) nel corso del 2016 sul gettito complessivo e sull'attività dell'Amministrazione ne ha suggerito un approfondimento nella terza parte.

Specifici elementi conoscitivi sono stati pure acquisiti in ordine all'azione svolta per il contrasto dei fenomeni di evasione internazionale realizzati attraverso la costituzione in Italia di

stabili organizzazioni occulte, l'utilizzo strumentale di articolati schermi giuridici, la fittizia domiciliazione in paesi a bassa fiscalità di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento e le implicazioni fiscali della c.d. *sharing economy*, nonché la gestione di nuovi strumenti quali il *patent box* e la *cooperative compliance*.

Le analisi svolte sull'andamento del contenzioso tributario confermano la diminuzione dei nuovi ricorsi, sia per gli effetti deflattivi prodotti dalla mediazione-reclamo, sia per i più ridotti volumi di produzione di atti realizzati negli ultimi anni.

Particolari approfondimenti meriterebbe la distribuzione dei ricorsi presentati presso le Commissioni tributarie provinciali, considerato che soltanto il 48,2 per cento degli atti impugnati ha la natura di atto di accertamento, mentre il 39,4 per cento si ricollega ad atti di liquidazione delle imposte, per lo più dovuti a procedure automatizzate, o ad atti attinenti alle procedure di riscossione (cartelle di pagamento, ecc.).

Anche nel 2016 le entrate da giochi hanno fatto registrare un incremento considerevole (+24 per cento), superando i 10 miliardi e confermando l'andamento positivo dell'anno precedente. La "raccolta lorda" si è attestata intorno ai 95,9 miliardi, in crescita (+9 per cento) rispetto al 2015.

L'incremento delle entrate registrato nel 2016 è spiegato in particolare dall'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento (AWP e VLT, comunemente indicati come *slot machine*), alla quale si si deve più della metà del gettito complessivo (5,8 miliardi); oltre 3,5 miliardi derivano dai giochi numerici e dalle lotterie.

Nel 2016 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi, che rappresenta circa il 12 per cento del totale delle imposte indirette e il 6 per cento del totale delle imposte, è stato di poco superiore ai 25 miliardi, mantenendosi pressoché stabile rispetto all'anno precedente (-7 milioni).

I consumi totali, che nell'ultimo biennio, dopo una costante e significativa riduzione, avevano manifestato una leggera crescita, si sono assestati sui livelli del 2014, con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (-1 per cento), in seguito a una flessione, seppur contenuta, nel consumo sia di benzina che di gasolio.

Nel confronto europeo, l'Italia si conferma come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi a fronte di un prezzo industriale della benzina senza piombo e del gasolio auto sostanzialmente in linea con la media europea.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2016

1.1. Gli andamenti generali

Con oltre 581 miliardi (+2,1 per cento), le entrate finali accertate nel 2016 continuano la crescita già ripresa nel 2015 dopo la breve flessione registrata nel 2014.

Dall'analisi per titoli emerge il ruolo determinante delle entrate tributarie (pari all'87,5 per cento delle entrate finali e +1,6 per cento rispetto al 2015). Si registra una forte crescita delle imposte indirette che risultano pari a 207.459 milioni (+3,7 per cento), tra le quali si evidenzia la variazione del gettito IVA (+3.927 milioni) dovuta in parte all'effetto dello *split payment* (pari a 3.751 milioni). Contribuisce, inoltre, alla crescita totale degli incassi la voce relativa al gioco del lotto e alle lotterie che passano da 11.479 nel 2015 a 13.843 milioni nel 2016 (pari al +20,6 per cento). Di contro risultano in lieve flessione, sempre in termini di incassi, rispetto al 2015, le entrate derivanti da imposte dirette (-267 milioni, pari allo 0,1 per cento); tale riduzione è determinata da una flessione dell'IRPEF che passa da 182.532 nel 2015 a 181.753 milioni nel 2016, (-779 milioni, corrispondente a -0,4 per cento), e dalla tassazione sostitutiva che passa da 11.149 nel 2015 a 9.035 milioni nel 2016 (pari a -19 per cento). L'analisi per titoli rivela il ruolo determinante delle entrate tributarie (+2,4 per cento), tra le quali conserva particolare rilievo l'IRPEF (pari a 189,9 miliardi accertati, +1,2 per cento rispetto all'anno precedente), e dall'IVA (143,8 miliardi accertati, +3,4 per cento rispetto al 2015).

Anche il Titolo II "Entrate extra-tributarie" registra una crescita in termini di accertato (+6,1 per cento, +19,7 per cento nell'ultimo quinquennio).

Infine, il Titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti" segna una diminuzione dell'accertato rispetto al 2015 (-56,4 per cento), in controtendenza rispetto agli ultimi due anni e riportandosi poco al di sopra dei livelli del 2013.

TAVOLA 1.1

LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
Previsioni Iniziali Competenza	528.530	548.641	545.411	544.156	567.417
Previsioni Definitive Competenza	536.786	548.855	557.936	559.157	571.605
Previsioni Iniziali Cassa	478.998	495.679	491.037	495.703	519.114
Previsioni Definitive Cassa	487.003	495.891	503.561	510.641	523.362
Accertato	545.791	553.992	550.187	569.566	581.315
Riscosso Competenza	472.420	481.848	478.547	501.957	518.750
Da Riscuotere Competenza	73.371	72.144	71.640	67.608	62.565
Versamenti Competenza	448.069	458.517	453.622	474.213	490.681
Da Versare Competenza	24.351	23.331	24.925	27.744	28.069
Riscosso Residui (lordo da versare)	35.447	41.158	47.268	47.319	44.152
Da Riscuotere Residui	133.718	149.639	95.978	103.362	108.945
Versamenti Residui	23.610	25.148	30.684	37.773	31.493
Da Versare Residui	11.837	16.010	16.584	9.546	12.659
Riscosso Totale	507.867	523.006	525.815	549.276	562.902
Da Riscuotere Totale	207.089	221.783	167.618	170.970	171.510
Versamenti Totali	471.678	483.665	484.306	511.987	522.174
Da Versare Totale	36.188	39.341	41.509	37.289	40.728
Riscosso Residui (netto)	4.782	4.970	7.927	5.810	6.863
Riscossioni dell'anno	477.202	486.818	486.474	507.767	525.613
Δ Accertamenti (in %)	4,61	1,50	-0,69	3,52	2,06
Δ Riscossioni competenza (in %)	4,41	2,00	-0,69	4,89	3,35
Δ Versamenti competenza (in %)	3,42	2,33	-1,07	4,54	3,47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

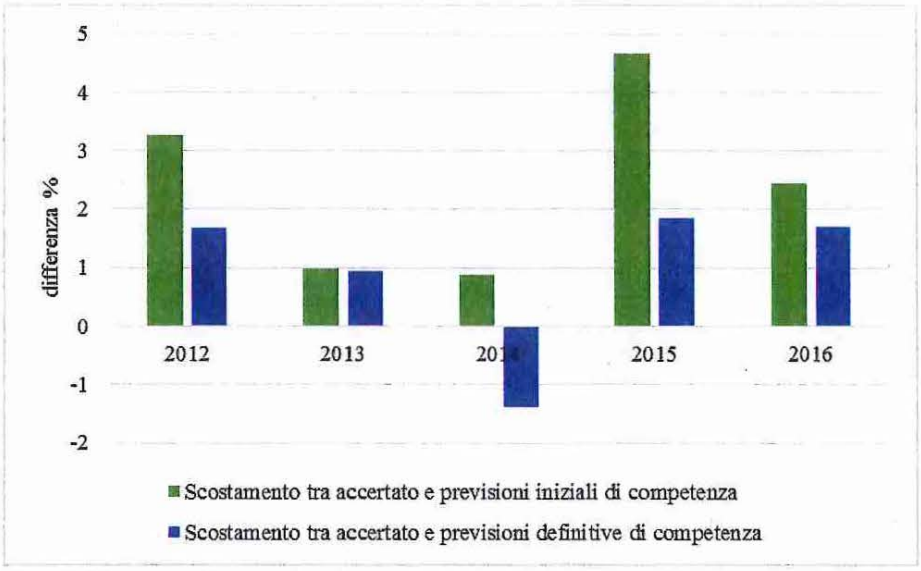
Va considerato che sull'accertato hanno influito le insussistenze che, fra il 2015 e il 2016, passano da 58 a 55 miliardi, dopo il dimezzamento segnato l'anno precedente. Un fenomeno, questo, che si è distribuito in misura pressoché equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,5 miliardi) e quelle tributarie (-28,6 miliardi).

In passato, la Corte ha avuto più volte modo di sottolineare gli scostamenti registrati fra accertamenti e previsioni definitive di entrata. Nel 2016 il fenomeno risulta accentuato, sia rispetto alle previsioni iniziali (+2,4 per cento, due volte il differenziale 2015), sia alle previsioni definitive, superate di circa 2 punti (Grafico 1.1). Tali risultati, segnalano il permanere di una difficoltà di previsione che si concretizza in una sottostima dell'evoluzione attesa delle poste di entrata; difficoltà che, anche per il 2016, sembra prevalentemente ricollegabile, da un lato, alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e, dall'altro, alla quantificazione di provvedimenti la cui efficacia è condizionata dalle reazioni di comportamento dei contribuenti.

Il dato di sintesi sottintende esiti di dimensioni diverse per i tre titoli di bilancio. Da un lato, le entrate tributarie, leggermente sottostimate in sede previsiva (0,2 per cento) dopo che per anni hanno sofferto di fenomeni di sovrastima. Dall'altro le extra-tributarie, per le quali il grado di sottostima delle previsioni arriva nel 2016 quasi al 13 per cento.

GRAFICO 1.1

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'altro lato, il Titolo III è segnato da scostamenti accertamenti/previsioni di dimensioni notevoli e di segno opposto fra le previsioni iniziali e quelle definitive (sottostimate le previsioni iniziali pari a 3.174, e sovrastimate quelle definitive pari a 5.270 su accertamenti di 3.828 milioni).

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2016 (poco meno di 563 miliardi), segnala una leggera crescita rispetto al 2015 (+2,5 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2012 ha visto crescere il gettito del 10,8 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto competenza (+3,3 per cento), in parte frenato dalla sostanziale diminuzione delle riscossioni in conto residui (-6,7 per cento).

Come già evidenziato negli anni passati, la riscossione in conto residui richiama una osservazione già prospettata dalla Corte nelle precedenti Relazioni: la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui 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 comporta 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.

TAVOLA 1.2

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

Entrate finali	2012	2013	2014	2015	2016	% 2016/2015	NI (2012:100)
Riscosso Competenza	472.420	481.848	478.547	501.957	518.750	3,3	110
Titolo I	*428.244*	*426.806*	*422.760*	*442.890*	*456.532*	*3,1*	*107*
Titolo II	*36.287*	*51.688*	*50.362*	*50.316*	*58.462*	*16,2*	*161*
Titolo III	*7.889*	*3.354*	*5.425*	*8.751*	*3.757*	*-57,1*	*48*
Riscosso Residui (lordo da versare)	35.447	41.158	47.268	47.319	44.152	-6,7	125
Titolo I	*32.493*	*37.395*	*41.223*	*41.244*	*38.091*	*-7,6*	*117*
Titolo II	*2.945*	*3.759*	*6.030*	*6.065*	*6.054*	*-0,2*	*206*
Titolo III	*8*	*4*	*15*	*9*	*8*	*-17,9*	*99*
Riscosso Residui (netto)	4.782	4.970	7.928	5.810	6.863	18,1	144
Titolo I	*3.288*	*2.664*	*4.924*	*2.848*	*3.743*	*31,4*	*114*
Titolo II	*1.486*	*2.302*	*2.990*	*2.954*	*3.113*	*5,4*	*209*
Titolo III	*7*	*4*	*14*	*8*	*7*	*-12,5*	*100*
Riscosso Totale	507.867	523.006	525.815	549.276	562.902	2,5	111
Titolo I	*460.737*	*464.201*	*463.984*	*484.134*	*494.623*	*2,2*	*107*
Titolo II	*39.233*	*55.446*	*56.392*	*56.382*	*64.515*	*14,4*	*164*
Titolo III	*7.897*	*3.359*	*5.440*	*8.761*	*3.764*	*-57,0*	*48*
Riscossioni dell'anno	477.202	486.817	486.474	507.767	525.613	3,5	110
Titolo I	*431.532*	*429.469*	*427.684*	*445.738*	*460.275*	*3,3*	*107*
Titolo II	*37.773*	*53.989*	*53.351*	*53.270*	*61.574*	*15,6*	*163*
Titolo III	*7.896*	*3.359*	*5.439*	*8.759*	*3.764*	*-57,0*	*48*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia la crescita dei versamenti totali: pari al 2 per cento rispetto al 2015, ma del 10,7 per cento nel più ampio arco quinquennale (2012-2016). Se, però, si depura dell'importo dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo ammortamento titoli di Stato*, il versato totale passa da 522.174 a 497.219 con un incremento del 2,9 per cento rispetto al 2015.

Le entrate tributarie mettono in luce un aumento dei versamenti totali (+1,6 per cento), imputabile soprattutto a quelli in conto competenza (+3,2 per cento), mentre i versamenti in conto residui registrano una diminuzione (pari al -19,1 per cento).

Le entrate extra-tributarie rilevano un sostanziale aumento in termini di cassa (+15,3 per cento), relativo soprattutto ai versamenti in conto competenza (+16,7 per cento), mentre i versamenti in conto residui fanno registrare un lieve aumento pari allo 0,6 per cento. Di fatto, gli introiti del titolo dopo una stabilizzazione registrata negli ultimi tre anni, presentano un balzo nel 2016 dovuto all'incremento delle entrate spiegato dall'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento prevista dalla legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016).

1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono definite al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprendono gli importi delle sanzioni e degli interessi relativi, nella misura recata dagli specifici capitoli del Titolo II. Queste "correzioni" consentono di rendere omogenea la serie storica, escludendo il concorso di fattori contingenti e superando le diverse classificazioni intervenute nel tempo (fino a tutto il 1999 le entrate da sanzioni e interessi erano contabilizzate fra le entrate tributarie).

I risultati conseguiti (Tavola 1.3) offrono le seguenti indicazioni.

Gli accertamenti, pari a 64,5 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2015 (-2,5 per cento), confermando, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito.

TAVOLA 1.3

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
Residui al 31/12	145.257	153.059	103.649	105.859	104.171
Residui iniziali	132.006	145.260	153.059	103.649	105.859
Previsioni Iniziali Competenza	53.795	54.524	54.506	50.993	52.002
Previsioni Definitive Competenza	53.080	54.495	54.111	50.673	53.284
Previsioni Iniziali Cassa	11.557	11.215	10.662	10.816	11.845
Previsioni Definitive Cassa	10.591	11.186	10.267	10.496	13.188
Accertato	66.432	65.346	66.907	66.178	64.549
Riscosso Competenza	8.261	8.716	9.401	9.809	13.215
Da Riscuotere Competenza	58.170	56.631	57.506	56.369	51.334
Versamenti Competenza	7.752	8.208	8.794	9.234	12.586
Da Versare Competenza	509	508	607	575	629
Riscosso Residui (lordo da versare)	3.857	3.705	3.960	4.357	4.687
Da Riscuotere Residui	85.933	95.261	44.777	48.118	51.414
Versamenti Residui	3.213	3.046	3.201	3.560	3.892
Da Versare Residui	644	659	759	797	795
Riscosso Totale	12.118	12.421	13.361	14.166	17.902
Da Riscuotere Totale	144.103	151.891	102.283	104.487	102.747
Versamenti Totali	10.965	11.254	11.995	12.794	16.478
Da Versare Totale	1.153	1.167	1.366	1.372	1.424

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tale ruolo, d'altra parte, risulta più evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Erario: nel 2016, infatti, risultano aumentate sia le riscossioni di competenza, che si attestano a circa 13,2 miliardi, che i versamenti di competenza, pari a oltre 12,6 miliardi (rispettivamente +34,7 e +36,3 per cento). In entrambi i casi, si segnala la forte accelerazione (dell'ordine del 60 per cento) registrata nell'ultimo quinquennio.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) presenta un livello (prossimo al 20 per cento) che, anche se non elevato, segnala comunque un deciso miglioramento rispetto al 2015 (+15 per cento) e, soprattutto, rispetto al 2012 (+12 per cento).

La riscossione in conto residui evidenzia un'ulteriore accelerazione (+7,6 per cento), un esito che riflette sia una minore formazione dei residui sia, un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione.

La riscossione totale completa il quadro positivo: collocatasi a poco meno di 18 miliardi, con un aumento del 26,4 per cento, conferma la tendenza al rialzo manifestatasi già negli anni precedenti, portando a oltre 5 miliardi (+47,7 per cento) il volume degli introiti aggiuntivi conseguiti dall'inizio del quinquennio.

1.3. Le entrate ricorrenti e non ricorrenti

Nel 2016, le entrate di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato riconducibile in larga parte alla componente entrate tributarie, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (98 per cento) del titolo (tavola 1.4).

Per contro, le entrate tributarie non ricorrenti che, nell'insieme, registrano un ridimensionamento rispetto al 2015 (-32,8 per cento), spiegano appena il 2 per cento delle entrate tributarie complessive.

Meno pronunciato è il divario che si rileva sul versante delle entrate extra-tributarie, in cui la quota di entrate non ricorrenti (il 14 per cento sul totale del Titolo) sconta l'imputazione di capitoli che, almeno in parte, riguardano proventi di natura non ricorrente.

Tali andamenti riflettono le modalità di classificazione adottate.

In proposito, va innanzitutto chiarito che il criterio seguito dalla Ragioneria generale dello Stato prevede l'imputazione alle entrate ricorrenti di tutti gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dalla sua eventuale aleatorietà.

Allo stesso modo, occorre però anche sottolineare che in passato la stessa Ragioneria aveva adottato un diverso criterio di classificazione a proposito di una particolare tipologia di entrate: in sostanza, nel caso delle entrate eventuali e diverse, classificate fra le entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base alla continuità del gettito nel tempo, anche se derivante da singoli elementi, alcuni dei quali possono configurarsi come *una tantum*.

Queste scelte sono state oggetto di osservazioni da parte della Corte che, in occasione di specifiche indagini[2], aveva avuto modo di osservare come la distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentisse di apprezzare compiutamente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale.

TAVOLA 1.4

ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

Titolo	Entrate ricorrenti	Entrate non ricorrenti	Totale Titolo	Entrate ricorrenti/Totale	Entrate Non ricorrenti/Totale
I	486.999	7.624	494.623	98%	2%
II	55.358	9.157	64.515	86%	14%
III		3.764	3.764	0%	100%
Entrate Finali	*542.357*	*20.546*	*562.902*	*96%*	*4%*
IV	264.618		264.618	100%	0%
Totale	**806.975**	**20.546**	**827.521**	**98%**	**2%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte, la Ragioneria ha provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo il capitolo delle entrate eventuali e diverse di pertinenza del Dipartimento del tesoro (capitolo 2368), ma anche l'analogo capitolo di pertinenza del Dipartimento delle finanze (capitolo 2319). Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli risulta ancora spesso indeterminato e richiede un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. In proposito, giova rammentare che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato già in passato ha convenuto che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato "entrate eventuali e diverse" potrebbe rivelarsi fuorviante, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

[2] Referto della Corte dei conti su "*Revisione dello stato di previsione dell'entrata nella legge di bilancio 2008*" (Deliberazione n. 15/2008/G del 25 giugno 2008); indagine appositamente svolta sulla revisione dello stato di previsione dell'entrata introdotta dalla legge di bilancio 2008.

1.4. Le entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Nella configurazione del bilancio, le entrate riassegnabili e quelle eventuali e diverse sono accomunate dalla casualità e dall'imprevedibilità.

Le prime, come è noto, identificano risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione (dove risulta indicato "zero" o "per memoria"), acquistano evidenza contabile in corso d'anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. È solo successivamente alla loro effettiva acquisizione in entrata, infatti, che si creano i presupposti per la riassegnazione su capitolo di spesa (mediante l'adozione di appositi decreti di variazione di bilancio del MEF): nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione; nell'esercizio successivo se invece sono versate nell'ultimo bimestre dell'anno.

Per il 2016, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni di entrata per un importo pari a oltre 9,6 miliardi, di cui 6,3 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre la quota più rilevante (3,3 miliardi) è stata destinata al rimborso prestiti (Tavola 1.5).

TAVOLA 1.5

ENTRATE RIASSEGNATE PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA

(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti	Spese in c/capitale	Rimborso spese passività finanziarie	Totale
Ministero dell'economia e delle finanze	521,4	435,3	3.340,1	4.296,8
Ministero dello sviluppo economico	259,6	511,9	-	771,5
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	114,8	0,0	-	114,8
Ministero della giustizia	160,2	1,0	-	161,3
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	85,4	0,1	-	85,6
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	501,7	3,9	-	505,6
Ministero dell'interno	2.570,1	28,0	-	2.598,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	4,5	223,3	-	227,8
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	43,6	83,8	-	127,4
Ministero della difesa	536,8	3,3	-	540,1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	32,8	6,8	-	39,6
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	71,5	26,5	-	98,0
Ministero della salute	49,6	0,0	-	49,7
Totale generale	**4.952,2**	**1.324,0**	**3.340,1**	**9.616,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate, gli elementi forniti dalla RGS offrono le seguenti indicazioni:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (4,3 miliardi), seguito, con una quota pari a poco più di 2,6 miliardi, dal Ministero dell'interno e dal Ministero dello sviluppo economico (con 771 milioni). Sono marginali, invece, le risorse assegnate agli altri Ministeri;
- le riassegnazioni sono state destinate, soprattutto, al rimborso dei prestiti (78 per cento) e sono fortemente diminuite rispetto allo scorso anno (-62 per cento) soprattutto per effetto delle attribuzioni dirette previste dalla legge di bilancio per il triennio 2016-2018, per *"favorire la*

piena operatività delle Amministrazioni già da inizio anno"[3], e alle spese correnti (-12,9 per cento), mentre il finanziamento di spesa di parte capitale si è ridotto ad un sesto, passando da 1,6 a 1,3 miliardi rispetto ai livelli del 2015;

- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per "redditi da lavoro dipendente" e per "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche". Fra le spese in conto capitale, invece, spicca (escludendo i rimborsi delle passività finanziarie che occupano l'80 per cento del totale delle riassegnazioni di parte capitale) la categoria "contributi agli investimenti alle imprese", con un aumento superiore al 100 per cento rispetto al 2015.

Pur dando atto dei miglioramenti conseguiti, la Corte ha da tempo richiamato l'attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata segnalando talune aspetti.

Il primo attiene al prodursi di una vera e propria sottostima delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. Tale problematica come già rilevato, sembra in via di parziale soluzione.

Il secondo aspetto attiene alla consuetudine di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie - per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili, oltre che certe nel loro ammontare quali, in particolare, il rimborso di passività finanziarie (3,3 miliardi nel 2016) e il pagamento dei relativi interessi (36,7 milioni). Si tratta di una scelta che, presumibilmente, trova spiegazione nella necessità di assicurare gli equilibri della finanza pubblica e che, d'altra parte, non ha riflessi sotto il profilo della copertura di spesa, se non per quanto attiene alla limitata efficacia temporale.

Il terzo riguarda la conoscibilità del fenomeno nel caso di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione. In tali circostanze, infatti, le funzionalità del sistema informativo non permettono di collegare le somme riassegnate alla spesa ai capitoli dell'entrata su cui è stato effettuato il versamento e l'unica soluzione disponibile, per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni, consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione.

Va richiamato, infine, un ulteriore aspetto connesso al potenziamento dei sistemi informativi a disposizione della RGS per migliorare la correlazione fra le entrate "riassegnabili" e quelle effettivamente "riassegnate".

Va rilevato che l'esigenza di rendere di immediata percezione il legame fra entrate riassegnabili ed entrate riassegnate è affermata dalla stessa Amministrazione allorquando dirama istruzioni per garantire il monitoraggio delle entrate [riassegnabili] oggetto di stabilizzazione[4].

Nella tavola 1.6 si riportano le entrate provenienti dalla prestazione dei servizi pubblici delle Amministrazioni con le relative riassegnazioni alla spesa comunicate dalle stesse Amministrazioni.

---

[3] Come si sottolinea nella Circolare MEF-RGS n. 1 del 19 gennaio 2016.

[4] Nella citata Circolare n. 1 del 19 gennaio 2016, il MEF-Ragioneria generale dello Stato sottolinea che: "*al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantita l'affluenza delle predette somme in appositi capitoli/articoli di entrata e la loro corrispondenza con capitoli/piani gestionali di spesa. È necessario, quindi, che le entrate riassegnabili siano versate sul corretto capitolo/articolo di entrata*".

TAVOLA 1.6

ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Versato derivante da servizi resi dall'Amministrazione			Entrate riassegnate ai capitoli di spesa	
	Versato 2016	*Riassegnabile*	*Versato 2015, riassegnabile nel 2016, co. 2*	*Variazione a seguito di riassegnazione*	*di cui co. 2*
Economia e finanze (Guardia di Finanza)	6,3	3,7	4,1	1,8	1,1
Sviluppo economico	21,7	21,1	19,9	17,6	5,1
Lavoro e politiche sociali	441,6	178,6	108,9	0,0	0,0
Giustizia	5,3	5,3	0,3	3,8	0,4
Affari esteri e della cooperazione Internazionale	1,5			210,0	
Istruzione, università e ricerca	880,9				
Interno	380,3	242,6	625,5	205,2	30,6
Ambiente, tutela del territorio e del mare	615,3		12,3		
Infrastrutture e trasporti	231,1	113,2	12,1	111,3	12,1
Difesa	624,0	527,0	90,3	547,5	65,4
Politiche agricole alimentari e forestali	20,1	20,1	5,8	16,7	4,8
Beni e attività culturali e turismo	44,7	40,2	5,0	45,2	5,0
Salute	98,0	30,8	3,6	21,1	1,0
Totale	**3.370,8**	**1.182,6**	**887,8**	**1.180,2**	**125,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati e informazioni delle Amministrazioni dello Stato

Le "entrate eventuali e diverse" identificano un ulteriore limite nell'articolazione del bilancio.

Come è noto, la revisione delle unità elementari di entrata, per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, onde rendere più chiaramente individuabile la fonte di gettito, è prevista dall'art. 40, comma 2, lettera d), della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), fra i principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi di completamento della riforma della struttura del bilancio.

Sebbene il Dipartimento della Ragioneria abbia dichiarato di aver posto specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi, nel 2016 si è rilevato un aumento delle entrate eventuali e diverse: alla fine dell'anno, ne sono state accertate per 10,3 miliardi, (+73 per cento rispetto al 2015). Per il titolo II gli accertamenti sono stati pari a 9,1 miliardi (+88,4 per cento) e si sono registrate riscossioni di competenza per 9 miliardi. Si evidenzia, inoltre, una tendenza alla concentrazione nel MEF di tale tipologia di entrate (pari a 7,2 miliardi, ovvero il 70 per cento del totale delle entrate "eventuali e diverse"), con un livello triplicato rispetto all'anno precedente.

La Ragioneria ha evidenziato che tale denominazione riguarda entrate che non trovano un preciso finanziamento in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, facendo assumere al fenomeno un carattere ricorrente. Diversamente, per le voci di entrata fissate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di "*una tantum*".

1.5. Le entrate da sanzioni non tributarie

Le entrate da sanzioni non tributarie identificano gli esiti dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria. Si articolano nelle seguenti tipologie:

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni (al netto dei capitoli 3312 e 3313, riguardanti, rispettivamente, le sanzioni tributarie relative alle imposte dirette ed indirette);
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Questa classificazione raccoglie capitoli ed articoli che, fino al 2007, erano imputati a ben tredici unità previsionali di base. La prima tipologia esprime la quota più rilevante dell'aggregato (i quattro quinti), mentre la seconda vi concorre in misura marginale.

Il consuntivo 2016 evidenzia un accertato (27,6 miliardi) di gran lunga maggiore sia delle previsioni iniziali di competenza (17,9 miliardi) che delle previsioni definitive di competenza (18,1), mettendo in luce un'intensa attività di irrogazione delle sanzioni.

A tale sforzo, tuttavia, non corrispondono le riscossioni limitate a poco più di 2,5 miliardi. Conseguentemente è ripreso a crescere dopo la flessione registrata nel 2014, lo *stock* dei residui, nel complesso pari a 72,5 miliardi.

Come sottolineato nelle precedenti relazioni al Parlamento, si rinnova la raccomandazione alla Ragioneria generale di compiere un'opera di revisione dei capitoli che compaiono in bilancio con previsioni pari a zero, o "per memoria" e che presentino, invece, costantemente un gettito.

1.6. La gestione dei residui e la loro classificazione per grado di esigibilità

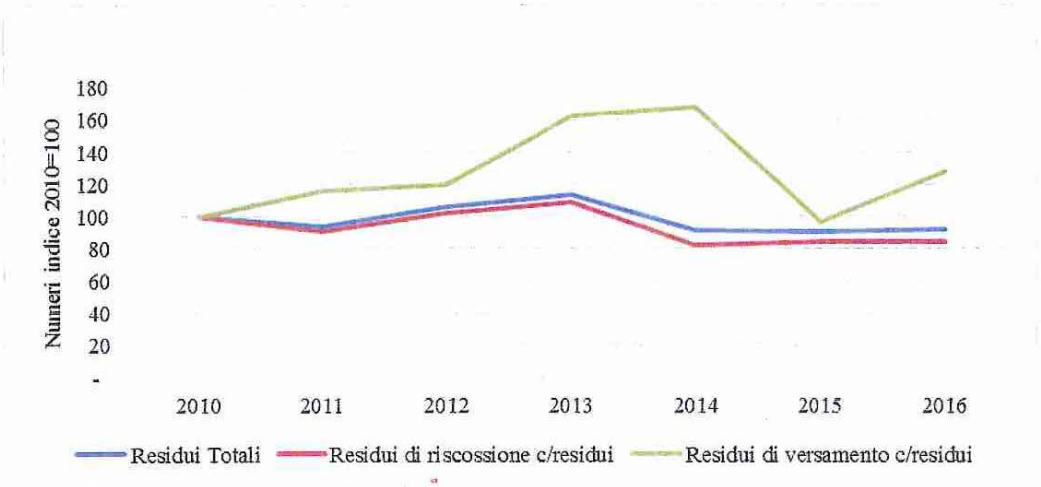
Rispetto al risultato in flessione del 2015, la massa complessiva dei residui attivi nel 2016 si è attestata a 212,2 miliardi (+1,9 per cento). All'incremento hanno concorso sia i residui da riscossione sia, in maggior misura, quelli da versamento.

La correlazione che lega i residui totali, residui da riscossione in conto residui e i residui da versamento in conto residui è ravvisabile nell'andamento del fenomeno dei residui attivi negli ultimi anni (grafico 1.2).

Il fenomeno, come è noto, si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione.

GRAFICO 1.2

LA DINAMICA DEI RESIDUI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Determinante rilievo assume la valutazione del grado di esigibilità dei residui ai fini della loro riscuotibilità. Da ciò l'obbligo per le Amministrazioni (ai sensi dell'art. 268 del Regio decreto n. 827 del 1924, "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato") di procedere alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità.

L'esito di tale operazione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto, in cui la quantificazione dei residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2016 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (850.648 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 212.238 milioni. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili, consta di diversi passaggi che possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

- rettifica in aumento, per 1.631 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi;
- altre rettifiche minori ("SICR caricamento allegati 23 e 24") che hanno inciso sul da riscuotere per -34 milioni;
- ulteriori correttivi che includono l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la 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;
- abbattimenti, crescenti negli anni[5], richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2016 sono risultati pari a -583.030 milioni.

Per quanto riguarda le modalità di elaborazione dell'allegato 24 che, come si è anticipato, determina una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, la metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate si basa su una valutazione delle partite creditorie cui viene applicata una percentuale di presunta "incassabilità" sulla base di una distinzione tra (Tavola 1.7):

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 97,2 per cento;
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 1.887 milioni, ossia il 2,6 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 97,4 per cento;
- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state esperite, invano, azioni esecutive/cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;
- soggetti effettivamente solvibili (67.689 milioni di carico netto), per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 8.437 milioni, con una percentuale di abbattimento pari al 82,6 per cento.

Nel complesso, dunque, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2016 dall'Agenzia delle entrate si commisurerebbe a poco meno di 29 miliardi, pari al 4,7 per cento dello stesso carico, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 95,3 per cento[6].

La metodologia adottata dall'Agenzia ha notevolmente corretto quanto si verificava in passato, quando la svalutazione dei crediti raggiunse il suo minimo nel 2003 con la percentuale del 50 per cento, rendendo il dato attuale più prudente e certamente anche più corretto.

---

[5] Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -64.226 milioni nel 2003, erano cresciuti fino a -212.070 nel 2010, collocandosi nel 2014 a -483.135 milioni e nel 2015 a -534.196.

[6] Dato fornito dal Direttore dell'Agenzia delle entrate con nota n. 93862 del 12 maggio 2017.

TAVOLA 1.7

RESIDUI DA RISCOSSIONE SUI RUOLI EMESSI DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE: RIDUZIONI E INCASSI FUTURI

(in milioni)

	Totale	Falliti	Deceduti o Ditte cessate	Altri soggetti			Rate a scadere su dilazioni non revocate
				Esecutiva/cautelare e solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	**852.568**	**151.701**	**90.495**	**383.610**	**101.061**	**125.701**	
(-) Sgravi per indebito	185.522	18.753	16.983	74.050	17.725	58.011	
Carico netto	**667.047**	**132.948**	**73.512**	**309.560**	**83.336**	**67.689**	
(-) Riscosso	39.385	3.665	1.887	19.993	2.093	11.747	
Residuo lordo	**627.661**	**129.283**	**71.625**	**289.567**	**81.244**	**55.942**	
(-) Sospensioni	19.114	3.035	847	11.305	1.293	2.634	
(-) Rateazioni	15.141	59	206	9.647	550	4.679	
RESIDUO NETTO	**593.407**	**126.189**	**70.572**	**268.616**	**79.400**	**48.629**	***15.141***
Incassi futuri stimati	**28.875**	**3.483**	**1.814**	**-**	**-**	**8.437**	***15.141***
in %	***4,7***	***2,8***	***2,6***	**-**	**-**	***17,3***	***100,0***
Riduzioni	**564.532**	**122.706**	**68.758**	**268.616**	**79.400**	**40.192**	**-**
in %	***95,3***	***97,2***	***97,4***	***100,0***	***100,0***	***82,7***	**-**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS

2. L'attività di accertamento e di controllo tributario

2.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate

Come per il passato, la valutazione dell'attività di controllo posta in essere dall'Agenzia delle entrate nel 2016 rende necessario tenere distinti i risultati conseguiti nell'ambito dell'attività di accertamento e controllo sostanziale, da quelli conseguiti a seguito dell'attività di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. La prima riflette, infatti, in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia, anche con la collaborazione dalla Guardia di Finanza, mentre la seconda consegue in modo automatico al comportamento non corretto tenuto dai contribuenti in sede di quantificazione e versamento del tributo dovuto sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Peraltro, l'analisi dell'attività di controllo e accertamento sostanziale svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2016 implica una ulteriore peculiare discriminazione, essendo confluiti nel risultato complessivo rendicontato di 10.588 milioni anche gli introiti, pari a 4.113 milioni, conseguiti a seguito del controllo delle 129.565 istanze presentate nel 2015 ai fini della collaborazione volontaria per l'emersione delle illecite disponibilità possedute all'estero (c.d. *voluntary disclosure*)[7], istanze che hanno dato luogo nel 2016 a 323.861 atti di accertamento/adesione. Tale specifica attività operativa, di carattere straordinario, si è

[7] La collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*), sulla quale si rinvia al paragrafo 3.4, è uno strumento dichiarativo finalizzato a favorire la regolarizzazione delle disponibilità detenute all'estero che ha fatto leva sui più efficaci strumenti di contrasto del riciclaggio recentemente introdotti e sull'introduzione di scambi di informazioni automatici tra gli Stati per scopi fiscali. La procedura di collaborazione volontaria è stata prevista dall'art. 1 e 2 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, ripercorrendo, con modalità diverse, alcune delle finalità in passato perseguite con l'esperienza degli *scudi fiscali* di cui al DL n. 350 del 2001 (*scudo fiscale uno*), al DL n. 12 del 2002 (*scudo fiscale bis*) e al DL n. 194 del 2009 (*scudo fiscale ter*).
Con l'art. 7 del DL n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 2016 è stata prevista una ulteriore opportunità di collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure bis),* che prevede modalità operative parzialmente diverse dalla precedente, per la quale il termine di presentazione delle relative istanze scadrà il 31 luglio 2017.

caratterizzata per modalità esecutive molto diverse dalla tradizionale attività di controllo e accertamento pur avendo comportato, evidentemente, un elevato assorbimento di risorse operative per il trattamento delle istanze[8].

Appare pertanto necessario, nel rappresentare i risultati finanziari ed operativi dell'attività di controllo sostanziale svolta nel corso del 2016, enucleare i dati che riguardano detta specifica attività per fornirne più avanti (paragrafo 3.4) una distinta valutazione sulla base dei pur limitati elementi informativi che è stato possibile acquisire.

Venendo quindi all'ordinaria attività di accertamento e controllo sostanziale i risultati finanziari del 2016 mettono in luce una flessione rispetto a quanto conseguito negli anni precedenti, essendo gli introiti diminuiti del 17,2 per cento rispetto al 2015 e del 20,3 per cento rispetto al 2014.

Meno rilevante risulta essere la flessione degli introiti da controlli documentali *ex* art. 36-*ter* del d.P.R. n. 600 del 1973, che si riducono rispetto all'anno precedente del 3,9 per cento. Va, peraltro, segnalato come in prospettiva la progressiva riduzione degli introiti derivanti da tale particolare tipologia dovrebbe accentuarsi, in coerenza con la progressiva entrata a regime della dichiarazione precompilata, considerato che i controlli da 36-*ter* concernono essenzialmente detrazioni correlate ad oneri ormai diffusamente interessati alla precompilazione quali spese mediche, ecc.

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016*
Entrate da **"controlli documentali"** (art. 36-*ter*)	418	386	368	356	342
Entrate da **"controlli sostanziali"** (da versamenti diretti e da ruolo)	6.772	7.154	7.697	7.403	6.133
Entrate da controlli *voluntary disclosure*					4.113
Totale	**7.190**	**7.540**	**8.065**	**7.759**	**10.588**

* Dati 2016 di preconsuntivo
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per le medesime ragioni, anche con riferimento al numero degli accertamenti sostanziali posti in essere nel 2016 ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP, occorre tenere distinta la produzione degli accertamenti ordinari e di quelli parziali automatizzati dalle adesioni alla *voluntary disclosure*.

Infatti, se si escludono dal novero degli accertamenti eseguiti le 323.861 adesioni da *voluntary discosure*, il numero dei prodotti realizzati risulta in diminuzione del 33,8 per cento rispetto all'anno precedente, passando da 301.996 a 199.990. All'interno di tale categoria di controlli, gli accertamenti da studi di settore diminuiscono drasticamente (-53,8 per cento, passando da 8.149 nel 2015 a 3.765 nel 2016). Ciò conferma la marginalità ormai da tempo assunta dagli studi ai fini dell'azione di diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Rilevante anche il decremento del numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che passano da 10.195 nel 2015 a 7.606 nel 2016 (-25,4 per cento).

In sensibile flessione anche il numero degli accertamenti parziali automatizzati, che diminuisce del 22,3 per cento, passando da 286.015 a 222.217. Tali controlli, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono generalmente di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. Il loro decremento è, con ogni evidenza, correlato

[8] Va precisato in proposito che l'Agenzia non ha fornito i richiesti elementi informativi in ordine alle risorse umane dedicate all'attività "in quanto le Direzioni regionali e le correlate Direzioni provinciali hanno adottato modelli organizzativi differenti in funzione del numero delle richieste di accesso di rispettiva competenza la cui numerosità ha investito in materia non omogenea le diverse realtà territoriali".

anche alle numerose comunicazioni che l'Agenzia delle entrate ha inviato ormai da diversi anni per segnalare ai contribuenti omissioni riscontrate in via automatizzata e che, come si riferisce più avanti (si veda la Tavola 2.22), hanno dato luogo, in parte, a ravvedimento operoso.

Al riguardo non può che rinnovarsi l'auspicio che un'evoluzione degli strumenti di acquisizione e di incrocio delle informazioni aventi rilievo fiscale possa consentire di metterle a disposizione dei contribuenti già nella fase dichiarativa, allo scopo di accrescere l'attendibilità delle relative basi imponibili esposte, in coerenza con le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 634 e segg., della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)[9]. In particolare, ci si riferisce all'acquisizione dei dati relativi alle fatture e ai corrispettivi, la cui conoscenza, insieme a quella dei relativi flussi finanziari, potrebbe essere decisiva per ridurre i fenomeni evasivi di massa.

Lievemente più contenuta, rispetto alla flessione numerica generale, la flessione relativa al numero degli accertamenti nel settore registro che passano da 33.203 nel 2015 a 27.055 nel 2016 (-18,5 per cento).

TAVOLA 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
(NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI)

ATTIVITA'	2012	2013	2014	2015	2016
Accertamenti Imposte dirette- IRAP- IVA- REGISTRO	**741.331**	**713.313**	**650.213**	**631.985**	**781.240**
di cui:					
Adesioni *voluntary disclosure*					323.861
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	343.652	323.449	309.319	301.996	199.990
di cui:					
controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)	*171*	*1.717*	*989*	*576*	*511*
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod.. F24	*3.267*	*4.291*	*6.968*	*10.195*	*7.606*
accertamenti da studi di settore	*13.230*	*10.950*	*12.277*	*8.149*	*3.765*
accertamenti sintetici		*21.535*	*11.091*	*5.827*	*2.812*
Accertamenti parziali automatizzati (41-*bis*/600)	339.646	331.556	289.277	286.015	222.217
Accertamenti Registro	58.033	52.300	43.660	33.203	27.055
Altro	0	6.008	7.957	10.771	8.117

Fonte: Agenzia delle entrate

Va, comunque, osservato che la notevole riduzione dell'attività di accertamento ordinaria non è da mettere in relazione soltanto all'impegno straordinario derivante dalla gestione delle istanze di collaborazione volontaria, che come già rilevato, ha coinvolto in misura certamente rilevante anche se non rendicontata dall'Agenzia delle entrate, il personale già addetto all'attività di controllo, ma va correlata anche alla diminuzione delle risorse umane a disposizione. Dai dati

[9] Secondo le quali "Al fine di introdurre nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'amministrazione fiscale, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione del contribuente, ovvero del suo intermediario, anche mediante l'utilizzo delle reti telematiche e delle nuove tecnologie, gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, acquisiti direttamente o pervenuti da terzi, relativi anche ai ricavi o compensi, ai redditi, al volume d'affari e al valore della produzione, a lui imputabili, alle agevolazioni, deduzioni o detrazioni, nonché ai crediti d'imposta, anche qualora gli stessi non risultino spettanti. Il contribuente può segnalare all'Agenzia delle entrate eventuali elementi, fatti e circostanze dalla stessa non conosciuti." (comma 634) e sempre in base alle quali "l'Agenzia delle entrate mette, altresì, a disposizione del contribuente ovvero del suo intermediario gli elementi e le informazioni utili a quest'ultimo per una valutazione in ordine ai ricavi, compensi, redditi, volume d'affari e valore della produzione nonché relativi alla stima dei predetti elementi, anche in relazione ai beni acquisiti o posseduti" (comma 635).

forniti dall'Agenzia delle entrate emerge, infatti, che il personale non dirigente complessivamente in servizio nel ramo Entrate, è passato da 41.961 unità del 31 dicembre 2010 a 39.195 unità del 31 dicembre 2016, con una flessione del 6,6 per cento negli ultimi 6 anni. A ciò si aggiunga che anche nel 2016, come già nel 2015, hanno continuato a manifestarsi gli effetti della sentenza n. 37 del 2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che davano la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della Terza area.

Pure in flessione (-18,3 per cento) si presentano le attività di controllo documentale *ex* art-36-*ter* del d.P.R. n. 600 del 1973 svolte nel 2016, passate da 516.383 nel 2015 a 421.881 nel 2016. In questo caso, tuttavia, come già evidenziato a proposito della parallela progressiva riduzione degli introiti derivanti da tale tipologia di controlli, va segnalato come, almeno in termini prospettici, la diminuzione appaia coerente con la progressiva entrata a regime della dichiarazione precompilata, considerato che i controlli da 36-*ter* concernono essenzialmente detrazioni correlate ad oneri ormai diffusamente interessati alla precompilazione, quali spese mediche, ecc.

TAVOLA 2.3

ENTRATE DA CONTROLLI DOCUMENTALI (ART. 36-*TER*, D.P.R. N. 600 DEL 1973)

Attività relativa ai "controlli documentali" (art. 36-*ter*)	**Periodo d'imposta**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Numero comunicazioni degli esiti dei controlli emesse nel quinquennio 2012-2015	595.202	605.431	572.288	516.383	421.881
di cui Incassate	425.660	424.199	396.766	352.233	263.299

Fonte: Agenzia delle entrate

Nelle tavole che seguono è riepilogata l'attività di accertamento e controllo sostanziale realizzata dall'Agenzia delle entrate, incluse i numericamente preponderanti atti di adesione alle istanze per *voluntary disclosure*, ponendola a confronto con i risultati conseguiti nel triennio precedente, nei quali peraltro l'attività non ha riguardato le dichiarazioni di collaborazione volontaria.

In merito alla articolazione dei controlli effettuati per fascia di maggiore imposta accertata, nella tavola seguente si riporta la distribuzione degli accertamenti eseguiti nel 2016 ai fini delle Imposte sui redditi e dell'IVA per le diverse tipologie di contribuenti e di controlli, distintamente per fasce di maggiore imposta accertata.

L'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: su un totale complessivo di 746.068 controlli, 362.222 (inclusi quelli sulle dichiarazioni *voluntary disclosure*, nonché un significativo numero di accertamenti con esito negativo e di accertamenti annullati in autotutela), pari al 49 per cento del totale, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro. Esaminando più in dettaglio i dati relativi ai controlli che hanno comportato un recupero fino a 1.549 euro, emerge come essi costituiscano il 21 per cento nel caso degli accertamenti sintetici (589 su 2.812), ben il 51,9 per cento delle adesioni *voluntary disclosure* (167.969 controlli su 323.861) e, addirittura, il 68,7 per cento nel caso degli accertamenti parziali automatizzati (152.675 su 222.217). Si tratta di valori che mettono in evidenza la modesta proficuità di buona parte dell'azione di controllo posta in essere.

TAVOLA 2.4

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI, IMPOSTE DIRETTE E IVA ESEGUITI NEL 2015 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE DI PICCOLE E PROFESSIONISTI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	VOLUNTARY DISCLOSURE	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale accertamenti IIDD, IVA e IRAP
0*	187	857	4.792	85	460	4.841	1.405	12.627	46.729	59.356
0,01 - 516	24	205	2.488	148	16	6.650	97.123	106.654	5.189	111.843
516,01 - 1.549	42	360	5.714	328	113	14.268	69.441	90.266	100.757	191.023
1.549,01 - 2.582	52	362	5.645	259	141	10.965	37.359	54.783	39.103	93.886
2.582,01 - 5.164	82	676	11.875	473	354	13.566	46.514	73.540	23.368	96.908
5.164,01 - 10.329	127	936	16.904	615	461	9.612	33.761	62.416	5.665	68.081
10.329,01 - 15.494	102	682	11.056	466	313	4.346	13.113	30.078	826	30.904
15.494,01 - 25.823	111	947	12.654	555	328	4.047	10.802	29.444	417	29.861
25.823,01 - 36.152	88	645	7.187	307	155	1.964	4.441	14.787	89	14.876
36.152,01 - 51.646	127	717	6.572	307	148	1.508	3.207	12.586	48	12.634
51.646,01 - 103.291	218	1.331	8.884	397	195	1.860	3.828	16.713	24	16.737
103.291,01 - 154.937	136	661	3.215	125	66	616	1.181	6.000	1	6.001
154.937,01 - 185.925	76	236	1.151	33	19	198	342	2.055		2.055
185.925,01 - 309.874	216	643	2.472	53	27	372	692	4.475	1	4.476
309.874,01 - 413.165	90	305	918	16	5	160	223	1.717		1.717
413.165,01 - 516.457	72	196	558	6	2	77	119	1.030		1.030
516.457,01 - 1.549.371	325	777	1.551	16	8	213	267	3.157		3.157
1.549.371,01 - 2.582.284	113	240	263	6	1	23	30	676		676
2.582.284,01 - 5.164.569	90	207	185	4		28	13	527		527
5.164.569,01 - 15.493.707	58	115	67	1		8		249		249
15.493.707,01 - 25.822.845	15	10	7			1		33		33
OLTRE 25.822.845,01	16	12	4			6		38		38
Totale	**2.367**	**11.120**	**104.162**	**4.200**	**2.812**	**75.329**	**323.861**	**523.851**	**222.217**	**746.068**

* Compresi gli accertamenti con esito negativo e gli accertamenti annullati in autotutela

Fonte: Agenzia delle entrate

Nella Tavola 2.5 si riportano i dati riepilogativi della maggiore imposta complessivamente accertata (MIA) nell'esercizio 2016, inclusa quella concernente le adesioni relative alle istanze presentate ai fini della collaborazione volontaria, distintamente per settore impositivo. Gli accertamenti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP sono del tutto prevalenti quanto al potenziale rilievo finanziario. Nel 2016 la MIA complessiva risulta in grave flessione (-10,7 per cento rispetto al 2015), che risulterebbe ben maggiore escludendo l'imposta relativa agli atti della *voluntary* perfezionati nel 2016 (maggiore imposta 2.318 milioni). Tale risultato deriva da una riduzione degli accertamenti ordinari ai fini delle Imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP (-11 per cento), e da una riduzione degli accertamenti parziali nelle Imposte dirette (-21,1 per cento). In aumento gli accertamenti nel settore del Registro (+34,5 per cento).

TAVOLA 2.5

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP	27.765	24.001	25.373	20.817	18.525*
MIA accertamenti parziali imposte dirette	432	474	440	412	325
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	363	392	307	258	347
Totale MIA	**28.560**	**24.867**	**26.120**	**21.487**	**19.197**

*inclusa la *voluntary disclosure*

Fonte: Agenzia delle entrate

Sempre in ordine agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, emerge una flessione dell'attività istruttoria esterna (nella quale rientrano gli accessi brevi, i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni passano complessivamente da 36.551 nel 2015 a 32.940 nel 2016, con una diminuzione del -9,9 per cento. Di contro risultano in lieve ripresa, dopo la diminuzione del 2015, le verifiche e i controlli nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni che passano da 306 nel 2015 a 314 nel 2016 (+2,6 per cento).

TAVOLA 2.6

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ATTIVITÀ ISTRUTTORIA ESTERNA

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti				
	2012	2013	2014	2015	2016
Attività istruttoria esterna	**54.424**	**54.281**	**52.876**	**36.551**	**32.940**
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	382	361	344	306	314
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	9.511	9.344	9.222	8.778	6.956
Accessi brevi [1]	44.531	44.576	43.310	27.467	25.670
di cui:					
Accessi brevi per il controllo dei dati per gli studi di settore	*36.456*	*33.606*	*33.518*	*21.096*	*19.107*

[1] Macroprocesso "Riscontrare la conformità delle dichiarazioni fiscali e degli atti"
Fonte: Agenzia delle entrate

Tale dato costituisce una ulteriore conferma del progressivo indebolimento dell'azione di accertamento fiscale considerata la maggiore incisività che l'attività di verifica esterna generalmente presenta rispetto alle indagini interne, come emerge dai dati riportati nella tavola 2.7, secondo i quali n. 7.270 tra verifiche e controlli mirati hanno fatto emergere rilievi per 5.603 milioni ai fini della determinazione delle basi imponibili delle imposte sui rediti e per 979 milioni di maggiore IVA.

TAVOLA 2.7

RILIEVI DA VERBALI DI CONSTATAZIONE IN MATERIA DI IMPOSTE SUL REDDITO E DI IVA
AGENZIA ENTRATE

(in milioni)

IMPOSTE SUI REDDITI*	Importo
Totale	**5.603,5**
di cui:	
Maggiori ricavi da operazioni inesistenti/non dichiarati constatati/non dichiarati	58,9
Minori costi da operazioni non esistenti/non constatati/non inerenti/non documentati	308,0
Altro	5.236,5

IVA*	Imposta
Totale	**978,8**
di cui:	
Omessa/infedele dichiarazione di operazioni attive constatate	271,2
IVA da fatture emesse per operazioni inesistenti	83,0
Indebita detrazione d'imposta	505,0
Altro	119,6

* Attività istruttoria esterna svolta nel 2016 mediante la modalità istruttoria della verifica o del controllo mirato
Fonte: Agenzia delle entrate

Nella Tavola 2.8 è riportata, distintamente per amministrazione verbalizzante, la distribuzione delle entrate conseguite nell'ultimo quinquennio derivanti dai controlli basati anche su indagini esterne.

TAVOLA 2.8

INTROITI ANNUALI CONSEGUITI A SEGUITO DI CONTROLLI CHE INCLUDONO INDAGINI ESTERNE**

(in milioni)

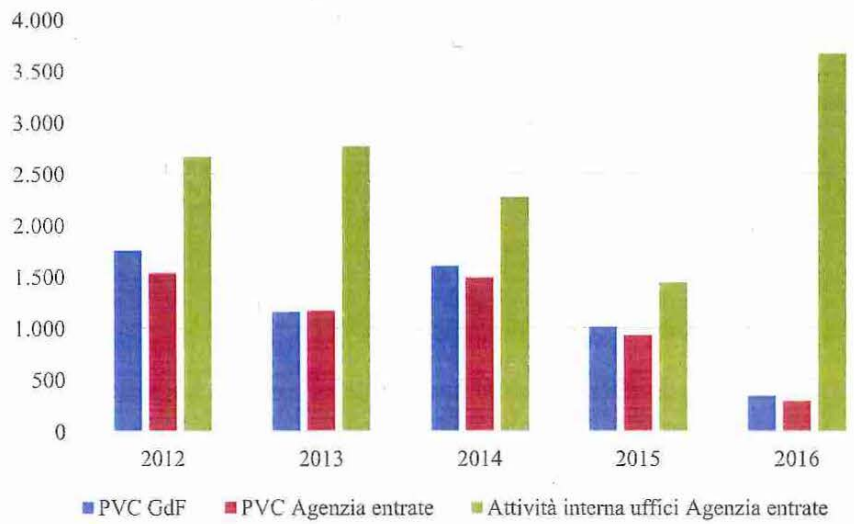
Controlli esterni	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
PVC GdF	1.758,2	53,0	1.160,1	49,5	1.605,9	51,7	1.017,3	51,8	347,0	53,8
PVC Agenzia entrate	1.542,1	46,5	1.171,0	50,0	1.491,0	48,0	937,4	47,7	294,8	45,7
PVC Dogane	16,9	0,5	11,4	0,5	6,8	0,2	8,1	0,4	2,6	0,4
PVC SIAE	0,6	0,0	0,8	0,0	0,7	0,0	0,6	0,0	0,5	0,1
Totale	**3.317,7**	**100,0**	**2.343,2**	**100,0**	**3.104,3**	**100,0**	**1.963,4**	**100,0**	**644,8**	**100,0**

**Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi

Come emerge anche dal grafico seguente, nel corso del quinquennio sono costantemente diminuiti gli introiti conseguenti ad atti di accertamento che includono indagini esterne. Occorre, peraltro, rilevare come la flessione non sembrerebbe direttamente correlata ad una riduzione del numero delle indagini esterne eseguite (si veda per la Guardia di Finanza la Tavola 2.41 e per l'Agenzia delle entrate la Tavola 2.6). Sarebbe, pertanto, necessario approfondire le cause effettive di tale flessione, anche per valutare quale sia stato in termini di consuntivazione l'effetto del nuovo "ravvedimento indotto".

GRAFICO 2.1

INTROITI DA ACCERTAMENTI BASATI SULLE INDAGINI ESTERNE



Fonte: Agenzia delle Entrate

Particolarmente evidente appare la riduzione verificatasi nel 2016, che riguarda sia i controlli basati su verbali dell'Agenzia delle entrate (-68,6 per cento rispetto al 2015) che quelli supportati da verbali della Guardia di Finanza (-65,9 per cento rispetto al 2015).

TAVOLA 2.9

DISTRIBUZIONE DELLE ENTRATE PER FONTE DI INNESCO DELL'ACCERTAMENTO*

(in milioni)

	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Totale controlli esterni	3.317,7	55,4	2.343,2	45,8	3.104,3	57,7	1.963,4	57,5	644,8	14,9
Attività interna uffici Agenzia entrate***	2.667,6	44,6	2.767,5	54,2	2.278,1	42,3	1.448,7	42,5	3.675,8	85,1
Totale	**5.985,3**	**100,0**	**5.110,8**	**100,0**	**5.382,4**	**100,0**	**3.412,1**	**100,0**	**4.320,6**	**100,0**

Dati 2016 di preconsuntivo
* Gli importi comprendono imposte, sanzioni e interessi
** Inviti, questionari, indagini finanziarie, ecc. Gli importi si riferiscono alle somme incassate nello stesso anno di effettuazione del controllo
Fonte: Agenzia delle entrate

Sempre non tenendo conto delle posizioni esaminate ai fini della *voluntary*, la distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata (MIA), confrontata con i risultati dell'anno precedente mette in luce per i grandi contribuenti una flessione in termini numerici (-13,4 per cento), alla quale si contrappone un aumento in termini di MIA (+21,5 per cento). In diminuzione sia in termini numerici che di MIA tutte le altre tipologie di accertamenti.

TAVOLA 2.10

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA

Distribuzione accertamenti ordinari II.DD., IVA e IRAP e relativa MIA, per tipologia di soggetto	**n. accertamenti 2015**	**n. accertamenti 2016**	**MIA 2015***	**MIA 2016***	**Valore mediano MIA 2016 *(migliaia)***
Grandi contribuenti	2.734	2.367	2.806	3.410	114
Imprese di medie dimensioni	13.262	11.120	5.241	4.211	34
Imprese di piccole dimensioni e professionisti	140.972	104.162	9.888	6.838	12
Determinazione sintetica del reddito	5.827	2.812	169	70	8
Enti non commerciali	5.483	4.200	280	168	12
Altri accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	113.456	75.329	2.308	1.510	3
Accertamenti *voluntary disclosure*	20.262	323.861	123	2.318	1
Totale	**301.996**	**523.851**	**20.815**	**18.525**	3

* Importi in milioni
Fonte: Agenzia delle entrate

Di particolare rilievo per la valutazione dell'effettiva deterrenza che l'azione di accertamento sostanziale può esercitare sul comportamento dei contribuenti, è il rapporto tra la numerosità dei contribuenti e il numero dei controlli effettivamente eseguiti dall'amministrazione fiscale.

A tal fine si pone a raffronto il dato numerico dei contribuenti inclusi nei diversi studi settore, che tenendo conto dei soggetti effettivamente attivi nel settore risulta più significativo rispetto all'utilizzazione del codice di attività Ateco, con il numero di accertamenti, di tutte le tipologie, eseguiti nel quinquennio 2012-2016 per i medesimi aggregati.

Nella tavola che segue sono evidenziati i dati relativi ai contribuenti inclusi nelle dieci attività

TAVOLA 2.11

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

Descrizione studio	N. contribuenti a cui si applicano*	Anno di esecuzione dei controlli					Incidenza % su platea				
		2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
.ocazione, valorizzazione, ompravendita di beni mmobili propri	190.246	4.247	3.818	3.146	2.936	2.175	2,2	2,0	1,7	1,5	1,1
Costruzioni	185.669	11.478	9.490	7.588	7.021	5.462	6,2	5,1	4,1	3,8	2,9
ntonacatura, rivestimento e integgiatura	141.799	6.650	4.394	3.962	3.478	2.438	4,7	3,1	2,8	2,5	1,7
nstallazione di impianti lettrici e idraulici-sanitari	134.823	5.315	3.271	2.971	2.727	2.229	3,9	2,4	2,2	2,0	1,7
Studi medici	110.076	1.446	1.717	1.508	1.194	837	1,3	1,6	1,4	1,1	0,8
Attività degli studi legali	108.431	2.030	1.912	1.436	1.373	1.308	1,9	1,8	1,3	1,3	1,2
Bar e caffè, gelaterie	105.086	3.090	2.882	3.895	3.500	3.021	2,9	2,7	3,7	3,3	2,9
ntermediari del commercio li prodotti vari	100.008	2.464	2.297	2.267	2.426	1.829	2,5	2,3	2,3	2,4	1,8
Servizi di ristorazione	94.724	3.375	2.932	3.664	3.860	2.700	3,6	3,1	3,9	4,1	2,9
Servizi contabili e consulenze del lavoro	89.075	1.622	1.936	1.388	1.288	1.251	1,8	2,2	1,6	1,4	1,4
Totale soggetti interessati gli studi di settore	**3.454.706**	**105.019**	**91.268**	**88.148**	**84.299**	**65.492**	**3,0**	**2,6**	**2,6**	**2,4**	**1,9**

Il numero dei contribuenti è riferito al periodo d'imposta 2011 mentre il numero di controlli eseguiti è riferito ai soli controlli consuntivati ei confronti delle imprese minori e professionisti in relazione ai quali per l'anno d'imposta oggetto del controllo e per l'attività svolta è stato pprovato il relativo studio di settore

onte: Agenzia delle entrate

I dati evidenziano una riduzione del rapporto nel 2016. Da quanto emerge i controlli eseguiti nel 2016 costituiscono l'1,9 per cento del totale dei soggetti considerati.

Va, dunque, rilevato che, con le frequenze registrate nel quinquennio, la deterrenza esercitata dall'azione di accertamento nei confronti dell'evasione di massa risulta del tutto insufficiente, tenuto anche conto della sostanziale tenuità delle sanzioni concretamente applicabili, almeno in caso di definizione bonaria delle violazioni.

Passando all'esame dei risultati finanziari conseguiti a seguito dell'attività di accertamento e controllo sostanziale, inclusa in essa per l'anno 2016 anche l'attività relativa alla gestione delle dichiarazioni di collaborazione volontaria, nella tavola che segue si riportano le relative entrate, distintamente per le diverse tipologie di atti e procedimenti.

TAVOLA 2.12

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE PER TIPO DI DEFINIZIONE

(in milioni)

Entrate da Attività di Controllo Sostanziale (Accertamento)		2012	2013	2014	2015	2016*
Totale		**6.772**	**7.154**	**7.697**	**7.515**	**10.246**
di cui:	Ravvedimento operoso a seguito di attività istruttoria interna** o esterna				112	
	Adesione ai verbali	543	558	524	548	275
	Adesione all'accertamento*	2.475	2.670	2.432	2.172	1.755
	% adesione sul tot.	45	45	38	36	20
	Acquiescenza	963	1.082	1.616	1.265	974
	Conciliazione giudiziale	229	266	350	511	619
	Registro**	411	438	442	218	368
	% registro sul totale	6	6	6	3	4
	Ruoli	1.800	1.608	1.674	1.767	1.589
	Voluntary disclosure - Atti di adesione				136	3.077
	Voluntary disclosure - Atti di contestazione				84	1.035
	Altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo	351	532	659	702	552

* Dati 2016 di preconsuntivo

** interna (questionari e inviti) o esterna (pvc)

Fonte: Agenzia delle entrate

I dati concernenti gli introiti complessivi conseguiti evidenziano un incremento rispetto all'anno precedente, passando da 7.515 milioni nel 2015 a 10.246 milioni nel 2016 (+2.731 milioni, pari a +36,3 per cento). L'incremento è stato determinato quasi esclusivamente dall'attività svolta in materia di *voluntary*. In aumento l'attività di accertamento nel settore Registro (+150 milioni e +68,8 per cento rispetto al 2015), e le entrate derivanti dalla conciliazione giudiziale (+108 milioni, corrispondenti a +21,1 per cento). In notevole flessione gli introiti derivanti dalle altre fonti monitorate: acquiescenza (-291 milioni, pari al 23 per cento); adesioni all'accertamento (-417 milioni, pari a -19,2 per cento); da adesione ai verbali (-273 milioni, pari al 49,8 per cento); ruoli (-178 milioni, pari a -10,1 per cento); altre modalità di definizione e tipologie di controllo (-150 milioni e -21,4 per cento).

Particolarmente significativa ai fini di una valutazione complessiva della proficuità ed efficacia dell'azione di accertamento sostanziale è l'analisi, in termini numerici e finanziari, delle diverse modalità di definizione degli accertamenti.

Secondo quanto emerge dalla Tavola 2.13 - nella quale non sono considerati i prodotti realizzati a seguito del controllo delle istanze di collaborazione volontaria - si rileva l'andamento degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente, pari al 34 per cento dei controlli eseguiti (nel 2015 l'incidenza era stata pari al 33,8 per cento). In termini di entità finanziaria l'incidenza degli accertamenti definiti per inerzia del contribuente nel 2016 è pari al 38, 2 per cento (nel 2015 era stata pari al 44,6 per cento).

Il rischio è che, come in passato, una parte rilevante di tale attività, non produrrà concreti effetti positivi per l'Erario e si tradurrà, dopo ulteriori costi gestionali, in quota inesigibile.

TAVOLA 2.13

ACCERTAMENTI ESEGUITI PER MODALITÀ DI DEFINIZIONE

Accertamenti eseguiti	2012	2013	2014	2015	2016*
Totale numero controlli	**340.145**	**323.427**	**308.111**	**301.996**	**199.990**
di cui:					-
definiti mediante istituti deflativi	142.057	136.194	131.190	141.783	73.769
impugnati	45.352	42.109	40.707	35.341	17.469
definiti per inerzia del contribuente	126.825	119.320	113.718	102.188	68.031
altro	25.911	25.804	22.496	22.684	40.721
MIA complessiva	**26.915.975.931**	**23.440.888.780**	**24.703.388.248**	**20.265.399.634**	**16.231.456.611**
di cui:					
definiti mediante istituti deflativi	7.054.916.669	5.685.707.798	6.912.631.144	4.765.553.527	3.128.958.466
impugnati	7.800.526.012	7.271.563.671	7.688.730.905	6.154.042.484	3.902.041.698
definiti per inerzia del contribuente	11.888.091.371	10.316.960.386	9.905.134.925	9.038.896.638	6.206.737.067
altro	172.441.879	166.656.925	196.891.274	306.906.985	2.993.719.380

* Esclusi i controlli da *voluntary disclosure*

Fonte: Agenzia delle entrate

Nelle Tavole 2.14 e 2.15 che seguono si riporta, rispettivamente, il numero e l'entità finanziaria degli accertamenti eseguiti distinguendo le modalità di definizione (definizione mediante istituti deflativi, impugnati, definiti per inerzia, altro) in ragione della dimensione economica e della natura giuridica del soggetto controllato (grandi contribuenti, imprese di medie dimensioni, ecc.).

TAVOLA 2.14

NUMERO DEGLI ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE DEL CONTROLLO– ANNO 2016*

Soggetti accertati	Numero	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		ALTRO		PERSONA FISICA		TOTALE	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016*
GRANDI CONTRIBUENTI	n. soggetti accertati	1.170	1.049	4	3	89	72	-	-	1263	1124
	numero accertamenti	2.547	2.250	6	4	181	113	-	-	2.734	2.367
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	1.613	1.274	1	1	121	74			1.735	1.349
	impugnati	685	478	3		35	22			723	500
	definiti per inerzia del contribuente	50	39	2		7	2			59	41
	altro	*199*	*459*		*3*	*18*	*15*			*217*	*477*
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	n. soggetti accertati	*7.373*	*6.337*	*268*	*214*	*451*	*437*	*100*	*70*	*8.192*	*7.058*
	numero accertamenti	12.124	10.141	366	291	619	601	153	87	13.262	11.120
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	7.326	5.381	221	160	352	300	61	36	7.960	5.877
	impugnati	2.946	2.082	87	46	134	122	55	24	3.222	2.274
	definiti per inerzia del contribuente	1.142	927	42	29	94	112	28	10	1.306	1.078
	altro	710	1.751	16	56	39	67	9	17	774	1.891
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	n. soggetti accertati	26.576	22.048	16.802	11.396	3.673	3.298	58.632	45.248	105.683	81.990
	numero accertamenti	37.630	29.369	20.759	13.558	5.022	4.340	77.561	56.395	140.972	104.162
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	11.403	7.521	10.423	5.813	1.728	1.326	25.543	16.661	49.097	31.321
	impugnati	6.812	3.594	2.474	940	719	454	7.592	3.727	17.597	8.715
	definiti per inerzia del contribuente	16.756	12.013	6.379	3.943	2.168	1.609	40.005	26.112	65.308	43.677
	altro	*2.659*	*6.241*	*1.483*	*2.862*	*407*	*951*	*4.421*	*10.395*	*8.970*	*20.449*
ENTI NON COMMERCIALI	n. soggetti accertati	*50*	*34*	*11*	*4*	*3.863*	*3.170*	*7*	*3*	*3.931*	*3.211*
	numero accertamenti	77	46	17	5	5.381	4.146	8	3	5.483	4.200
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	23	16	5		2.370	1.533			2.398	1.549
	impugnati	19	9	4		1.175	564	3	3	1.201	576
	definiti per inerzia del contribuente	30	17	7	1	1.553	1.177	4		1.594	1.195
	altro	*5*	*4*	*1*	*4*	*283*	*872*	*1*		*290*	*880*
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	n. soggetti accertati							*5.707*	*2.712*	*5.707*	*2.712*
	numero accertamenti							*5.827*	*2.812*	*5.827*	*2.812*
	di cui:									*0*	*0*
	definiti mediante istituti deflativi							*2.288*	*915*	*2.288*	*915*
	impugnati							*638*	*247*	*638*	*247*
	definiti per inerzia del contribuente							*2.072*	*848*	*2.072*	*848*
	altro							*829*	*802*	*829*	*802*
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	n. soggetti accertati	*1.788*	*1.581*	*489*	*315*	*791*	*764*	*89.167*	*59.547*	*92.235*	*62.207*
	numero accertamenti	2.276	1.898	598	347	911	846	109.671	72.238	113.456	75.329
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	616	410	178	85	424	275	56.858	31.988	58.076	32.758
	impugnati	349	150	48	11	92	53	11.461	4.943	11.950	5.157
	definiti per inerzia del contribuente	1.143	913	250	146	320	321	30.136	19.312	31.849	21.192
	altro	168	425	122	105	75	197	11.216	15.495	11.581	16.222
Totale soggetti accertati	**n. soggetti accertati**	**36.957**	**31.049**	**17.574**	**11.932**	**8.867**	**7.741**	**153.613**	**107.580**	**217.011**	**158.302**
	numero accertamenti	**54.654**	**43.704**	**21.746**	**14.205**	**12.114**	**10.046**	**193.220**	**132.035**	**281.734**	**199.990**
	di cui:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	definiti mediante istituti deflativi	**20.981**	**14.602**	**10.828**	**6.059**	**4.995**	**3.508**	**84.750**	**49.600**	**121.554**	**73.769**
	impugnati	**10.811**	**6.313**	**2.616**	**997**	**2.155**	**1.215**	**19.749**	**8.944**	**35.331**	**17.469**
	definiti per inerzia del contribuente	**19.121**	**13.909**	**6.680**	**4.119**	**4.142**	**3.221**	**72.245**	**46.782**	**102.188**	**68.031**
	altro	**3.741**	**8.880**	**1.622**	**3.030**	**822**	**2.102**	**16.476**	**26.709**	**22.661**	**40.721**

*esclusi i controlli da *voluntary*

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.15

IMPORTI DEI CONTROLLI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE - ANNO 2016*

(in milioni)

Soggetti accertati	Valore	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		ALTRO		PERSONA FISICA		TOTALE	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016*
GRANDI CONTRIBUENTI	importo accertamenti	2.573.715.877	3.512.584.422	11.592.110	10.340	109.159.728	73.338.059	-	-	2.743.783.494	3.585.932.821
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	1.141.959.964	1.274.603.868	1.240.145	6.975	72.719.615	60.113.395	-	-	997.966.204	1.334.724.238
	impugnati	1.102.579.283	879.554.325	3.276.635		8.896.981	6.597.744	-	-	1.120.281.722	886.152.069
	definiti per inerzia del contribuente	327.422.010	489.585.261	7.075.330		27.543.132	1.939.561	-	-	233.114.545	491.524.822
	altro	1.754.620	868.849.968	-	3.365	-	4.687.359	-	-	392.421.023	873.531.692
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	importo accertamenti	4.691.417.619	3.830.794.335	53.076.478	38.722.180	253.653.429	297.554.644	76.399.910	29.164.091	5.223.685.077	4.196.235.250
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	1.451.356.625	814.026.386	7.107.199	4.684.658	44.683.195	60.630.970	7.589.699	5.686.130	1.098.454.225	885.028.144
	impugnati	1.927.307.823	1.269.435.360	28.420.729	13.019.970	69.081.010	89.776.874	34.183.217	8.937.853	2.544.094.923	1.381.170.057
	definiti per inerzia del contribuente	1.301.533.813	1.272.227.408	17.569.428	17.549.660	139.810.386	138.839.853	34.626.994	7.652.825	1.259.897.426	1.436.269.746
	altro	11.219.358	475.105.181	39.122	3.467.892	78.838	8.306.947	-	6.887.283	321.238.503	493.767.303
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	importo accertamenti	5.869.287.263	3.990.952.935	474.236.879	311.147.648	518.350.233	424.740.097	2.834.976.380	2.003.194.761	9.772.056.532	6.730.035.441
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	501.011.948	267.546.730	83.165.368	45.663.031	24.533.348	17.162.165	422.715.670	259.988.931	962.166.579	590.360.857
	impugnati	1.270.558.918	616.261.219	157.021.033	51.132.371	98.257.314	76.872.435	543.169.424	286.363.042	2.685.626.286	1.030.629.067
	definiti per inerzia del contribuente	3.882.108.807	2.713.216.836	228.830.472	137.600.850	388.668.128	250.051.356	1.828.619.240	1.097.627.099	5.387.912.868	3.798.496.141
	altro	*215.607.690*	*793.928.150*	*5.222.006*	*76.751.396*	*6.891.443*	*80.654.141*	*40.472.046*	*359.215.689*	*1.356.350.799*	*1.310.549.376*
ENTI NON COMMERCIALI	importo accertamenti	3.867.017	1.706.117	827.203	64.148	269.168.324	165.043.909	371.894	117.468	277.432.953	166.931.642
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	997.475	204.437	43.122		118.017.100	38.287.448			114.365.830	38.491.885
	impugnati	1.666.778	1.003.057	535.483		83.740.104	38.712.178	78.681	117.468	87.987.275	39.833.703
	definiti per inerzia del contribuente	1.034.061	421.229	231.977	1.189	66.140.957	54.341.987	293.213		52.475.432	54.764.405
	altro	168.703	77.394	16.621	62.959	1.270.163	33.702.296			22.604.416	33.842.649
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	importo accertamenti							*160.005.879*	*68.165.248*	*164.455.334*	*68.165.248*
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi							*49.960.411*	*14.337.679*	*47.167.630*	*14.337.679*
	impugnati							*37.710.610*	*21.557.324*	*41.613.174*	*21.557.324*
	definiti per inerzia del contribuente							*70.505.931*	*23.579.257*	*33.948.196*	*23.579.257*
	altro							*1.828.927*	*8.690.988*	*21.726.334*	*8.690.988*
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	importo accertamenti	225.032.907	77.969.982	2.268.887	1.686.337	15.677.397	15.275.183	1.998.811.043	1.389.224.707	2.273.080.367	1.484.156.209
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	185.236.177	9.468.453	711.275	291.870	3.306.365	2.873.906	525.968.727	253.381.434	669.521.165	266.015.663
	impugnati	20.305.581	11.094.828	300.085	124.730	4.268.453	4.222.471	762.444.470	527.258.449	814.293.439	542.700.478
	definiti per inerzia del contribuente	19.146.474	11.306.560	1.240.983	991.711	7.958.628	6.296.440	688.596.674	383.507.985	599.927.479	402.102.696
	altro	344.675	46.100.141	16.544	278.026	143.951	1.882.366	21.801.172	225.076.839	189.338.284	273.337.372
Totale soggetti accertati	Importo accertamenti	13.363.330.783	11.414.007.791	542.003.557	351.630.653	1.166.009.111	975.951.892	5.078.565.106	3.489.866.275	20.454.493.758	16.231.456.611
	di cui:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	definiti mediante istituti deflativi	3.280.562.189	2.365.849.874	92.267.189	50.646.534	263.259.623	179.067.884	1.006.234.507	533.394.174	3.889.641.634	3.128.958.466
	impugnati	4.322.418.383	2.777.348.789	189.553.965	64.277.071	264.243.862	216.181.702	1.377.586.402	844.234.136	6.693.896.819	3.902.841.698
	definiti per inerzia del contribuente	5.531.245.165	4.086.757.294	254.888.190	156.143.410	630.121.231	451.469.197	2.622.642.052	1.512.367.166	7.587.275.946	6.206.737.067
	altro	229.095.046	2.184.051.834	5.294.293	80.563.638	8.384.395	129.233.109	64.102.145	599.870.799	2.283.679.359	2.993.719.380

*stichsi i controlli da *volontary*

Fonte: Agenzia delle entrate

Anche nel 2016 la gran parte degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (43.677 su 104.162 accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tali imprese, pari al 41,9 per cento, con un valore di 3.798 milioni su 6.730 milioni). Sul totale degli accertamenti complessivamente eseguiti nei confronti di tutte le tipologie di soggetti, quelli definiti per inerzia relativi alle imprese minori costituiscono quasi il 22 per cento.

Sempre con riferimento agli accertamenti definiti per inerzia, non meno preoccupanti appaiono i dati relativi alle società di capitali: 13.909 accertamenti definiti con tale modalità su 43.704 accertamenti complessivamente eseguiti su tale tipologia di contribuenti (31,8 per cento), con una entità finanziaria di 4.087 milioni su un totale di 11.414 milioni accertati complessivamente (35,8 per cento). Addirittura, nel caso delle società di capitali classificate "grandi contribuenti", gli accertamenti definiti per inerzia sono 39 per un importo complessivo di 489,6 milioni (pari a un importo medio di 12,6 milioni).

Stante la continuità del fenomeno nel tempo, tali dati confermano come la veste giuridica delle società di capitali sia diffusamente utilizzata in Italia in modo patologico, quale schermo a condotte illecite di varia natura ("cartiere", frodi commerciali, triangolazioni fraudolente, ecc.).

Dalle tavole citate si ricava anche il dato relativo al rapporto esistente tra il numero degli accertamenti eseguiti e il numero dei soggetti accertati. Complessivamente per ogni contribuente accertato risultano essere stati eseguiti 1,26 accertamenti. Tale rapporto sale al 2,1 per i grandi contribuenti e all'1,6 per le imprese di medie dimensioni.

Dai dati riportati nella tavola 2.16, che comprendono anche i controlli delle istanze da collaborazione volontaria, emerge nel 2016 una netta prevalenza degli introiti correlati all'attività svolta nei confronti delle persone fisiche e delle società di persone. Ciò, evidentemente, deriva proprio dall'attività posta in essere in materia di *voluntary* che ha riguardato quasi esclusivamente le persone fisiche.

Escludendo i risultati di tale ultima attività, si può confermare quanto già rilevato in passato, in ordine al fatto che la parte preponderante delle entrate effettive da attività di accertamento deriva dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi contribuenti e, in generale, delle persone giuridiche. Tali dati, se confrontati con quelli delle maggiori imposte accertate, confermano l'esistenza di un evidente scompenso tra la proficuità reale (introiti effettivi) dei controlli nei confronti dei contribuenti di maggiori dimensioni e quella dei controlli operati verso imprese minori e professionisti.

TAVOLA 2.16

DISTRIBUZIONE DEGLI INTROITI DA CONTROLLI PER CLASSI DI RECUPERO
(INCLUSA *VOLUNTARY DISCLOSURE*)
ANNO 2016

(in milioni)

Tipologia Soggetto*	fino a 5.000€	da 5.001 a 20.000€	da 20.001 a 100.000€	da 100.001 a 1.000.000€	da 1.000.001 a 50.000.000€	Totale
Persone Fisiche e Società di Persone	**1.671,4**	**954,8**	**853,6**	**623,4**	**178,2**	**4.281,4**
di cui:						
Imposte dirette	517,5	255,5	345,3	356,2	112,9	1.587,4
IVA	125,5	29,3	22,7	9,1	0,0	186,6
IRAP	45,1	8,2	4,8	1,4	0,0	59,6
Altri tributi	983,3	661,8	480,8	256,6	65,2	2.447,8
Persone Giuridiche	**400,6**	**323,4**	**536,2**	**900,8**	**1.272,0**	**3.432,9**
di cui:						
Imposte dirette	135,7	137,1	242,1	519,2	1.008,9	2.043,1
IVA	97,6	69,6	110,9	135,5	35,5	449,1
Altri tributi	111,3	81,1	130,6	174,1	155,7	652,8
Altro**	**461,8**	**464,9**	**592,0**	**646,5**	**366,8**	**2.531,9**
Totale	**2.533,8**	**1.743,1**	**1.981,8**	**2.170,6**	**1.816,9**	**10.246,3**

* Gli importi riportati nella tavola non comprendono gli accertamenti del settore registro nonché, l'attività svolta nei confronti di alcune particolari tipologie di soggetti

** Comprende mod. 770, IVA, Registro, etc.

Fonte: Agenzia delle entrate

L'utilizzo dell'accertamento sintetico

Esaminando più dettagliatamente le diverse tipologie di controlli nella tavola che segue si riportano i dati relativi al numero di accertamenti sintetici effettuati ai fini dell'IRPEF nel quinquennio 2012-2016, ai sensi dell'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600, e i correlati introiti conseguiti.

Nel 2016 sono stati eseguiti 2.812 accertamenti sintetici, con un decremento di oltre il 51 per cento rispetto al 2015 e addirittura del 74,6 per cento rispetto al 2014. Peraltro, come osservato in precedenza (vedasi tavola 2.4), il 21 per cento di tali accertamenti (589 su 2.812) ha comportato un recupero di imposta ricompreso tra 0 e 1.549 euro.

Come è evidente l'accertamento sintetico ha ormai perso quasi del tutto rilievo nella strategia dei controlli fiscali, nonostante l'enfasi ad esso attribuita con l'art. 83, commi 8 e 9, del DL n. 112 del 2008 e fino al DL n. 78 del 2010, che al nuovo accertamento sintetico aveva correlato una previsione di maggior gettito di ben 741,2 milioni nel 2011, 708,8 milioni nel 2012 e 814,7 milioni nel 2013. Si può, quindi, confermare il carattere sempre più marginale che tale strumento ha in concreto nella complessiva strategia di contrasto dell'evasione fiscale.

TAVOLA 2.17

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ACCERTAMENTI SINTETICI IRPEF

Numero Accertamenti Sintetici IRPEF	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Numero accertamenti eseguiti	37.191	21.535	11.091	5.827	2.812
di cui (per tipologia contribuente):					
Numero Accertamenti sintetici su soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	9.241	5.478	2.916	1.373	707
Evasori totali o para-totali	9.010	7.386	4.520	1.653	762
Altre tipologie di reddito	18.940	8.671	3.655	2.801	1.343
Esiti finanziari conseguiti al 31/12/2016*	**207,6**	**117,9**	**37,6**	**13**	**2**

* Importi in milioni

Fonte: Agenzia delle entrate

Il ricorso alle indagini finanziarie

Prosegue anche nel 2016 la riduzione delle indagini finanziarie autorizzate dall'Agenzia delle entrate. Come emerge dalla tavola che segue, nel 2016 il loro numero si è quasi dimezzato rispetto all'anno precedente (-43,9 per cento) e, addirittura, si è ridotto dell'86,7 per cento rispetto al dato del 2012. Pure in rilevante diminuzione è la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini. La tendenza conferma la riduzione dell'attività di controllo fiscale considerato che il grande potenziale informativo dell'anagrafe dei rapporti finanziari, nella quale come è noto confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate, risulta solo marginalmente utilizzato.

TAVOLA 2.18

AGENZIA DELLE ENTRATE
INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Anno	**Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria autorizzata**	**Numero Accertamenti IIDD, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie**	**Maggiore Imposta Accertata (IIDD, IRAP, IVA)**
2012	19.076	11.872	1.201
2013	14.773	12.069	1.134
2014	11.644	11.460	1.078
2015	4.498	5.426	409
2016	2.523	2.773	178

Fonte: Agenzia delle entrate

L'applicazione degli studi di settore

Il numero di contribuenti che hanno applicato gli studi di settore ha fatto registrare una contenuta diminuzione rispetto agli anni precedenti, ma risulta sostanzialmente stabile intorno al valore di circa 3,6 milioni di soggetti. Quanto ai contribuenti congrui sin dall'origine, nel 2015 il loro numero si è ulteriormente ridotto passando dal 66,3 per cento nel 2014 al 64,2 per cento.

Quanto agli esiti finanziari correlati all'applicazione degli studi in sede di dichiarazione, nel 2015 si registra un lieve decremento della maggiore base imponibile emersa, passata da 2,5 miliardi circa nel 2014 ad un ammontare di poco superiore a 2,3 miliardi nel 2015[10].

TAVOLA 2.19

AGENZIA DELLE ENTRATE
APPLICAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE IN SEDE DI DICHIARAZIONE

Periodo d'imposta	Numero contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Numero contribuenti originariamente congrui a studi di settore	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione			
				Numero	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Maggiore base imponibile	
						(migliaia di euro)	valore medio in euro[1]
2010	3.482.862	2.402.103	69,0	412.165	11,8	3.131.352	7.597
2011	3.602.050	2.489.526	69,1	416.122	11,6	3.244.551	7.797
2012	3.779.873	2.790.169	73,8	346.626	9,17	2.336.537	6.741
2013	3.811.562	2.742.064	71,9	364.269	9,6	2.354.518	6.464
2014	3.763.149	2.492.454	66,2	379.577	10,1	2.469.632	6.506
2015	3.587.846	2.318.613	64,6	349.027	9,7	2.358.643	6.758

(1) Per contribuente con adeguamento in dichiarazione
Fonte: Agenzia delle entrate

La collaborazione dei Comuni

Relativamente al ruolo esercitato dai Comuni nell'azione di accertamento sostanziale, ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112 del 2008, i prodotti realizzati e le relative somme riconosciute ai Comuni medesimi per effetto dell'attività svolta sono illustrati nelle tabelle che seguono. Nel 2016 gli accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni sono ulteriormente diminuiti (-41,3 per cento). Considerando l'intero quinquennio 2012-2016 la diminuzione degli accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni raggiunge il 66,5 per cento. Anche nel 2016, come nell'anno precedente, i Comuni della Calabria hanno dato luogo al maggior numero di accertamenti (n. 230) seguiti da quelli di Lombardia (n. 161) ed Emilia-Romagna (n. 160).

[10] E' ormai sancito il progressivo superamento degli studi di settore con l'adozione dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISAF) per effetto di quanto previsto nell'art. 9-*bis* del DL n. 50 del 2017 (il disegno di legge di conversione, approvato definitivamente in data 15 giugno 2017, è in fase di pubblicazione) che - al fine di favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili e di stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari da parte del contribuente - disciplina l'introduzione di indici sintetici di affidabilità fiscale dei contribuenti, cui sono correlati specifici benefici, in relazione ai diversi livelli di affidabilità, prevedendo contemporaneamente la progressiva eliminazione degli effetti derivanti dall'applicazione dei parametri e degli studi di settore. Tale disposizione ha riprodotto sostanzialmente il contenuto della proposta di legge A.C. 4440, già all'esame della Commissione Finanze della Camera.

TAVOLA 2.20

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

Direzioni Regionali	2012	2013	2014	2015	2016
Abruzzo	38	16	27	8	4
Basilicata		2	3	5	0
Calabria	65	318	486	353	230
Campania	27	22	19	12	12
Emilia-Romagna	1.061	770	475	341	160
Friuli-Venezia-Giulia	17	69	53	36	26
Lazio	5	17	28	18	11
Liguria	281	181	406	234	153
Lombardia	1.127	851	453	345	161
Marche	113	62	49	48	26
Molise		0	1	6	5
Piemonte	177	134	109	69	42
Puglia	2	13	8	20	19
Sardegna	12	12	7	11	39
Sicilia	22	37	267	220	91
Toscana	369	209	150	140	108
Trentino-Alto Adige		3	8	1	6
Umbria	19	13	9	0	9
Valle D' Aosta	4	3	7	1	1
Veneto	116	184	136	102	53
Totale	**3.455**	**2.916**	**2.701**	**1.970**	**1.156**

* Ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112 del 2008

Fonte: Agenzia delle entrate

Sempre relativamente agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella tavola che segue sono riportati i dati degli incassi generati negli anni 2012, 2013, 2014 e 2015. Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme incassate[11][12].

Rispetto all'anno precedente, nel 2015 l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è diminuito di oltre il 22,6 per cento, passando da 21,7 a 16,8 milioni. Del tutto preminenti gli introiti assegnati nel 2015 a Comuni ubicati nelle Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna che, complessivamente considerati, assorbono nell'anno il 64,6 per cento del totale.

[11] Si ricorda che la percentuale riconosciuta ai Comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 50 per cento per il 2011 (art. 2, comma 10, lett. b, del d.lgs. n. 23/2011) e poi al 100 per cento per gli anni dal 2012 al 2019 (art. 1, comma 12-*bis*, del DL n. 138 del 2011 come modificato dall'art. 10, comma 12-*duodecies*, DL n. 192 del 2014 e, più recentemente, dall'art. 4, comma 8-*bis*, del DL n. 193 del 2016.

[12] Va anche tenuto presente che l'art. 18, comma 9, del DL n. 78 del 2010 ha stabilito che "*gli importi che lo Stato riconosce ai Comuni a titolo di partecipazione all'accertamento sono calcolati al netto delle somme spettanti ad altri Enti ed alla Unione europea. Sulle quote delle maggiori somme in questione che lo Stato trasferisce alle Regioni a statuto ordinario, a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, spetta ai predetti Enti riconoscere ai Comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento*".

TAVOLA 2.21

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONI DEI COMUNI E SOMME LORO RICONOSCIUTE

Regione (dei Comuni segnalanti)	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*				Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta**			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Abruzzo	39	35	28	16	85,13	162,90	119,44	82,28
Basilicata								
Calabria	10	91	291	402	3,89	72,61	293,17	495,17
Campania	5	14	29	23	4,69	40,12	86,36	76,43
Emilia-Romagna	987	1050	1045	901	5.750,90	6.929,50	5.910,71	4.454,99
Friuli-Venezia-Giulia	6	22	61	55	1,84	27,28	81,70	127,80
Lazio		2	6	12		38,69	467,81	318,61
Liguria	171	257	384	358	778,30	1.223,54	1.446,18	1.131,88
Lombardia	381	758	966	818	2.810,88	4.774,28	8.609,11	6.414,53
Marche	51	95	92	89	324,52	407,86	432,17	420,28
Molise		1	1			0,34	1,01	
Piemonte	91	147	172	149	495,03	1.312,91	1.440,83	1.275,35
Puglia								
Sardegna	6	11	12	9	4,30	113,98	336,51	17,80
Sicilia								
Toscana	140	283	317	246	379,93	1.802,73	1.322,42	960,96
Trentino-Alto Adige								
Umbria	23	25	13	4	140,08	202,34	55,97	14,10
Valle d'Aosta								
Veneto	74	155	190	181	200,84	583,10	1.111,39	1.023,80
Totale	**1.984**	**2.946**	**3.607**	**3.263**	**10.980,33**	**17.692,18**	**21.714,78**	**16.813,98**

*Ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112 del 2008

** Importi in migliaia

Fonte: Agenzia delle entrate

Il ravvedimento operoso

Come è noto, il ricorso al ravvedimento operoso consente al contribuente di rimediare spontaneamente alle violazioni tributarie, beneficiando di una riduzione delle sanzioni. La disciplina dell'istituto, contenuta nell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997, è stata profondamente modificata con la legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ampliando le modalità e i termini per la sua applicazione e introducendo diverse e ulteriori misure di riduzione delle sanzioni[13].

Pertanto, a decorrere dal 2015 il sistema versamento/dichiarazione/controllo sul quale è strutturato l'adempimento fiscale, in particolare per l'IRPEF e l'IVA, risulta notevolmente modificato, consentendo sia un ravvedimento "spontaneo lungo" autonomamente adottato dal contribuente, sia un ravvedimento "indotto" dalle comunicazioni che l'Agenzia delle entrate ha, da diversi anni e con intensità crescente, inviato ai contribuenti per segnalare errori ed omissioni suscettibili di ravvedimento.

Nelle tavole che seguono vengono riportati i versamenti effettuati nel 2016 ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 472 del 1997, per i periodi d'imposta dal 2011 al 2014, distinguendo i versamenti effettuati dai contribuenti che hanno ricevuto comunicazioni di informazioni relative a compensi o ricavi, ai redditi, al volume d'affari e al valore della produzione agli stessi imputabili ai sensi dell'art. 1, commi 634 e ss., legge n. 190 del 2014 da quelli che hanno agito "spontaneamente".

[13] In particolare è stata estesa temporalmente la possibilità di applicazione del ravvedimento oltre il termine di presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel quale la violazione è stata commessa e, per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, è stato consentito il suo utilizzo anche dopo l'inizio di accessi, ispezioni, verifiche o di altre attività amministrative di accertamento delle quali il contribuente abbia avuto formale conoscenza, fino alla notifica degli atti di liquidazione e di accertamento (comprese le c.d. comunicazioni di irregolarità scaturenti dalle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte risultanti dalle dichiarazioni presentate).

TAVOLA 2.22

IL RAVVEDIMENTO OPEROSO NEGLI ANNI DI IMPOSTA 2011-2015

Tipologia di ravvedimento	A.I. 2011				A.I. 2012				A.I. 2013			
	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni
		Numero	Importo*			Numero	Importo*			Numero	Importo*	
Totale versamenti da ravvedimento operoso			75.271				149.587				133.148	
di cui:												
spontaneo			74.714				47.937				128.131	
indotto da comunicazione cambia verso	2.221	298	557		300.159	104.173	101.650		32.233	641	5.017	
di cui relativi a:												
Più criteri reddituali					283.672	103.594	97.863					
Redditi di fabbricati (locazioni)					*59.760*							
Redditi di lavoro dipendente e assimilati					*162.691*							
Assegni periodici corrisposti dall'ex coniuge					*8.761*							
Redditi di partecipazione in società di persone, in società a responsabilità limitata a ristretta base proprietaria che hanno optato per il regime della trasparenza					*6.477*							
Redditi di capitale relativi a utili corrisposti da società di capitale o enti commerciali					*3.917*							
Redditi di lavoro autonomo non derivante da attività professionale e alcune tipologie di redditi diversi					*40.851*							
Redditi di impresa derivanti da plusvalenze o/o sopravvenienze attive (rata annuale)					*1.215*							
Rilievi di carattere sostanziale constatati in sede di attività istruttoria esterna					11.045	445	3.487		12.393	576	5.004	
Redditi di lavoro autonomo rientranti nell'esercizio di arte e professione abituale o prestazioni di lavoro autonomo non esercitate abitualmente					5.442	134	300					
Omessa o parziale registrazione, da parte dei fornitori, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi									19.840	65	13	
Omessa presentazione della dichiarazione IVA 2016												
Presentazione della dichiarazione IVA 2016 con compilazione solo quadro VA												
Compensi percepiti per avere concorso alla raccolta effettuata per il tramite degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS	2.221	298	557									
Mancato invio dichiarazione 2016 (redditi 2015)												

* importi espressi in migliaia

segue TAVOLA 2.22

Tipologia di ravvedimento	A.I. 2014				A.I. 2015				TOTALE A.I. 2011/2015			
	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni	N. comunicazioni inviate dall'AE	Ravvedimenti ricevuti		Accertamenti eseguiti su comunicazioni
		Numero	Importo*			Numero	Importo*			Numero	Importo*	
Totale versamenti da ravvedimento operoso			103.981				16.399				478.386	
di cui:												
spontaneo			98.949								349.731	
indotto da comunicazione cambia verso	8.664	662	5.032		60.478	20.394	16.399		403.755	126.168	128.655	
di cui relativi a:												
Più criteri reddituali												
Redditi di fabbricati (locazioni)												
Redditi di lavoro dipendente e assimilati												
Assegni periodici corrisposti dall'ex coniuge												
Redditi di partecipazione in società di persone, in società a responsabilità limitata a ristretta base proprietaria che hanno optato per il regime della trasparenza												
Redditi di capitale relativi a utili corrisposti da società di capitale e enti commerciali												
Redditi di lavoro autonomo non derivante da attività professionale e alcune tipologie di redditi diversi												
Redditi di impresa derivanti da plusvalenze e/o sopravvenienze attive (rata annuale)												
Rilievi di carattere sostanziale constatati in sede di attività istruttoria esterna	8.664	662	5.032									
Redditi di lavoro autonomo rientranti nell'esercizio di arte e professione abituale o prestazioni di lavoro autonomo non esercitate abitualmente												
Omessa o parziale registrazione, da parte dei fornitori, delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi												
Omessa presentazione della dichiarazione IVA 2016					57.381	19.894	16.065					
Presentazione della dichiarazione IVA 2016 con compilazione solo quadro VA					3.097	500	334					
Compensi percepiti per avere concorso alla raccolta effettuata per il tramite degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS												
Mancato invio dichiarazione 2016 (redditi 2015)												

* importi espress. in migliaia

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

Con riguardo alle comunicazioni inviate ai fini della promozione della *compliance* ai sensi dell'art. 1, commi 634 e ss., legge n. 190 del 2015, nei prospetti seguenti sono, inoltre, riportati gli elementi informativi relativi al numero di comunicazioni inviate, il numero di soggetti che si sono ravveduti nonché le somme versate al 31 dicembre 2016, distinte tra le seguenti tipologie:

- contribuenti che presentavano possibili anomalie in relazione alla dichiarazione dei compensi percepiti per avere concorso alla raccolta effettuata per il tramite degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.L.P.S. (regio decreto 18 giugno 1931, n. 773);
- persone fisiche titolari di diverse categorie reddituali quali:
  a) redditi dei fabbricati, derivanti dalla locazione di immobili, imponibili a tassazione ordinaria, ovvero, assoggettati a imposta sostitutiva (c.d. cedolare secca);
  b) redditi di lavoro dipendente e assimilati (inclusi gli assegni periodici corrisposti al coniuge o ex coniuge);
  c) redditi di capitale derivanti dalla partecipazione qualificata in società di capitali;
  d) redditi di partecipazione in società di persone (comprese le imprese familiari), nonché in S.r.l. in regime di trasparenza;
  e) alcune tipologie di redditi diversi e redditi derivanti da lavoro autonomo abituale e non professionale;
  f) redditi d'impresa derivanti da plusvalenze e/o sopravvenienze attive.
- contribuenti destinatari di uno o più processi verbali di constatazione contenenti rilievi sostanziali;
- persone fisiche esercenti attività di lavoro autonomo i quali, dai dati dichiarati dai sostituti d'imposta nel modello 770 semplificato, risulterebbero aver omesso, in tutto o in parte, di dichiarare compensi percepiti;
- soggetti passivi IVA i quali, dai dati trasmessi all'amministrazione finanziaria del c.d. "spesometro", risulterebbero aver omesso, in tutto o in parte, di dichiarare i ricavi conseguiti.

Nel prospetto sono stati altresì inseriti i dati relativi alle comunicazioni inviate nel 2016 ai soggetti passivi IVA per i quali, in relazione al periodo d'imposta 2015, dal confronto dei dati relativi alla presentazione della comunicazione annuale dei dati IVA con quelli relativi alla presentazione della dichiarazione ai fini IVA, risulterebbe la mancata presentazione della dichiarazione ai fini IVA ovvero la presentazione della stessa con la compilazione del solo quadro VA.

Complessivamente, nel corso del 2016 il ravvedimento spontaneo ha determinato versamenti per 349,7 milioni.

A sua volta, il ravvedimento indotto, a fronte di oltre 403.755 comunicazioni inviate, ha determinato 126.168 ravvedimenti per un importo complessivo di 128,65 milioni.

In particolare, secondo quanto riferisce l'Agenzia delle entrate, oltre 268.000 comunicazioni sono state inviate a cittadini che avevano dimenticato di riportare in dichiarazione una parte del loro reddito complessivo e sono stati messi in condizione di rimediare con sanzioni più lievi agli errori compiuti nel passato. Va, peraltro, tenuto presente che questo strumento dovrebbe in prospettiva ridimensionarsi al crescere delle informazioni e dei dati considerati in sede di precompilazione delle dichiarazioni.

Più specificamente, nell'ottica di un rapporto con i contribuenti improntato su trasparenza e collaborazione, sulla base delle informazioni contenute nelle certificazioni uniche trasmesse dai sostituti d'imposta, analogamente a quanto già effettuato per l'anno 2014, sono state inviate circa 156 mila comunicazioni ai contribuenti che, per l'anno di imposta 2015, non hanno presentato la dichiarazione pur avendo percepito redditi da lavoro dipendente o da pensione da più sostituti, nessuno dei quali, in base alle certificazioni pervenute, avrebbe effettuato il conguaglio delle imposte.

I contribuenti sono stati invitati a verificare la loro posizione ed, eventualmente, a presentare, la dichiarazione modello Unico entro il 29 dicembre 2016 (ossia entro 90 giorni dalla scadenza ordinaria del 30 settembre), beneficiando, grazie all'istituto del ravvedimento operoso, di una significativa riduzione delle sanzioni dovute per la tardiva dichiarazione.

Elevato risulta essere il grado di risposta positiva alle comunicazioni inviate nel 2016 in caso di dichiarazione IVA omessa o incompleta: dei circa 60 mila contribuenti che l'hanno ricevuta, 43 mila (pari al 72 per cento), ha corretto formalmente la propria posizione.

L'Agenzia ha riferito di ulteriori iniziative per affinare le capacità di utilizzo delle banche dati e la casistica di errori intercettabili "a monte", così da poter offrire il servizio di segnalazione preventiva ad una sempre maggiore varietà di contribuenti, e prevede l'invio nella seconda metà del 2017 l'invio ai contribuenti, tramite PEC o tramite posta ordinaria, di una nuova serie di comunicazioni, relative al periodo d'imposta 2013, nelle quali verranno segnalate presunte anomalie tra i dati relativi a determinati redditi dichiarati e quelli attesi sulla base delle informazioni in possesso della amministrazione stessa. Le categorie reddituali di riferimento per il periodo d'imposta 2013 interessate dall'invio di tali comunicazioni sono le seguenti: redditi di lavoro dipendente e assimilati (tra cui gli assegni periodici corrisposti al coniuge o ex coniuge), redditi di capitale derivanti dalla partecipazione qualificata in società di capitali, redditi di partecipazione in società di persone (comprese le imprese familiari) nonché in srl in regime di trasparenza, alcune tipologie di redditi diversi e redditi derivanti da lavoro autonomo abituale non professionale e professionale, redditi d'impresa derivanti da plusvalenze e/o sopravvenienze attive.

In proposito si ritiene che il nuovo modello di controllo proattivo in corso di implementazione debba essere attentamente monitorato, sia per verificare la concreta efficacia dei diversi criteri di incrocio adottati, sia per anticipare, per quanto possibile, il momento della segnalazione al contribuente, facendolo coincidere con quello di proposta della dichiarazione precompilata.

La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti

Come già rilevato i risultati dell'attività di liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti conseguono in modo sostanzialmente automatico al comportamento non corretto tenuto da una parte dei contribuenti in sede di quantificazione e versamento dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2016 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA si è ridotto rispetto all'anno precedente, essendo passato da 6,6 milioni di comunicazioni a 5,9 milioni (-10,3 per cento). In diminuzione anche il numero delle comunicazioni incassate (-18,1 per cento) e delle comunicazioni annullate in autotutela (-15,4 per cento). Aumentano, invece, le comunicazioni che hanno generato un ruolo, che passano da 2,1 milioni a 2,4 milioni (pari al +16,1 per cento). In linea generale, va positivamente segnalata la minore incidenza delle comunicazioni annullate in autotutela rispetto al totale delle comunicazioni emesse (che progressivamente si è ridotta dall'11,8 per cento nel 2014 al 10,8 per cento nel 2015, fino al 10,2 nel 2016), che denota un miglioramento dei criteri adottati dall'Agenzia delle entrate per il controllo automatizzato.

Per completezza va, comunque, segnalato che il numero dei controlli *ex* art. 36 *bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 e 54-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972 eseguiti in ciascun esercizio è direttamente influenzato dai tempi di lavorazione delle diverse annualità di dichiarazione.

TAVOLA 2.23

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA - NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

Attività di "liquidazione automatizzata" (art. 36-*bis* e 54-*bis*)		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Comunicazioni di irregolarità emesse*		6.732.704	6.705.827	7.274.137	6.654.945	5.968.026
di cui:	*Incassate*	*2.821.221*	*2.836.994*	*1.943.142*	*2.091.596*	*1.713.161*
	Annullate in autotutela	*860.135*	*779.002*	*861.931*	*720.385*	*609.377*
	Iscritte a ruolo	*338.896*	*2.837.131*	*1.467.000*	*2.092.266*	*2.428.150*

*La differenza tra il totale delle comunicazioni emesse e la somma tra comunicazioni incassate, annullate in autotutela e iscritte a ruolo è dovuta a comunicazioni in pagamento o in attesa di iscrizione a ruolo

Fonte: Agenzia delle entrate

In ordine all'entità finanziaria dell'attività di liquidazione automatizzata, nella tavola che segue sono riportati i dati relativi al quinquennio 2012-2016.

TAVOLA 2.24

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

(in milioni)

		2012	**2013**	**2014**	**2015****	**2016**
Entrate da "**liquidazione automatizzata**" (art. 36-*bis* e 54-*bis*) e da "**liquidazione atti sottoposti a registrazione**" (versamenti diretti e ruoli)		5.280	5.589	6.104	6.892	8.013
di cui:						
Entrate da "**liquidazione automatizzata**" (art. 36-*bis* e 54-*bis*)	*da versamenti diretti F24**	2.670	3.112	3.590	4.097	4.651
	da ruolo	2.370	2.267	2.327	2.579	3.163
Entrate da "**liquidazione atti sottoposti a registrazione**"	*da versamenti diretti F23*	240	210	187	216	199

* Le riscossioni da versamenti diretti, mod. F24, relative agli importi dovuti da tassazione separata, non sono contabilizzate, in quanto non sono correlate ad inadempimenti tributari dei contribuenti. Tra le riscossioni da ruolo sono invece ordinariamente contabilizzate anche quelle relative alle somme dovute da tassazione separata, comunicate e non corrisposte mediante versamento diretto entro i termini di legge

** Dati 2016 di preconsuntivo

Fonte: Agenzia delle entrate

L'introito complessivo conseguente alla suddetta attività di liquidazione nell'anno 2016 ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 8.013 milioni, con un incremento di 1.121 milioni rispetto al 2015 (+16,3 per cento). Non concorrono a tale aumento le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 216 milioni nel 2015 a 199 milioni nel 2016 (+15 per cento), mentre decisivo risulta il rilievo delle entrate derivanti dalla liquidazione automatizzata delle dichiarazioni (rispetto all'anno precedente +22,6 per cento da ruolo e +13,5 per cento da versamenti diretti F24). Ciò conferma sempre di più la significativa dimensione che ha assunto il fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto ormai una inconsueta forma di finanziamento delle attività economiche e in non pochi casi una modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

In merito all'entità delle somme dichiarate e non versate, nella tavola seguente sono riportati, distintamente per tipologia di tributo, per numero di contribuenti e per scaglioni di ammontare delle imposte, i dati relativi alle imposte dichiarate e non versate dai contribuenti dal 2009 al 2014, ultimo periodo d'imposta per il quale sono al momento disponibili le informazioni. Dai dati riportati emerge la rilevanza del fenomeno, che coinvolge ormai oltre un milione e mezzo di soggetti per somme in sostanziale, progressivo aumento.

È di tutta evidenza come soltanto una parte limitata di tali somme viene poi riscosso con l'emissione delle richieste di pagamento automatizzate emesse dall'Agenzia delle entrate e a

seguito dell'attività dell'agente della riscossione. La parte prevalente diverrà poi quota inesigibile negli anni successivi.

Come già rilevato in passato, il fenomeno assume rilievo strategico ai fini della riduzione dell'evasione fiscale e richiederebbe, oltre alla massima efficacia ed incisività nell'azione di recupero dei tributi non spontaneamente versati, nuove strategie finalizzate a salvaguardare meglio gli interessi dell'erario già nella fase dell'adempimento spontaneo, come già avviene nel caso delle spese per ristrutturazioni edilizie e simili, assoggettate all'obbligo di pagamento tracciato con effettuazione della ritenuta a cura della banca.

TAVOLA 2.25

MAGGIORI IMPOSTE RISULTANTI DALLA DICHIARAZIONE AUTOMATIZZATA
(IMPOSTE DICHIARATE E NON VERSATE)*

(in milioni)

Classi / Periodo di imposta	Tributo	fino a 5.000		da 5.001 a 20.000		da 20.001 a 100.000		da 100.001 a 1.000.000		oltre 1.000.000		Totale	
		contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo
2009	IVA	421.508	652,4	140.429	1.373,1	48.808	1.816,1	3.539	821,7	142	286,9	614.426	4.950,3
	imposte proprie	1.121.895	1.124,6	119.303	1.100,2	22.749	827,2	1.504	303,6	47	94,2	1.265.498	3.449,8
	ritenute	369.543	302,1	52.545	521,7	20.326	783,0	2.640	565,1	71	181,4	445.125	2.353,4
	totale	1.912.946	2.079,2	312.277	2.995,1	91.883	3.426,3	7.683	1.690,5	269	562,5	2.325.049	10.753,5
2010	IVA	430.912	689,7	152.682	1.491,5	51.475	1.891,1	3.166	730,4	172	369,8	638.407	5.172,6
	imposte proprie	1.161.321	1.219,3	135.963	1.262,1	27.204	998,0	2.010	412,7	54	116,5	1.326.552	4.008,6
	ritenute	393.547	319,3	56.946	566,7	22.094	856,9	2.827	618,5	83	173,8	475.497	2.535,2
	totale	1.985.780	2.228,4	345.591	3.320,4	100.773	3.745,9	8.003	1.761,5	309	660,1	2.440.456	11.716,4
2011	IVA	472.327	770,8	176.938	1.733,1	59.943	2.185,6	3.511	813,3	161	325,9	712.880	5.828,7
	imposte proprie	1.375.616	1.463,7	165.943	1.539,2	32.732	1.192,4	2.326	463,5	41	76,9	1.576.658	4.735,6
	ritenute	424.246	355,2	64.599	644,4	25.469	978,5	3.003	648,3	72	129,1	517.389	2.755,4
	totale	2.272.189	2.589,7	407.480	3.916,6	118.144	4.356,6	8.840	1.925,0	274	531,8	2.806.927	13.319,8
2012	IVA	572.444	930,9	204.686	2.003,1	68.840	2.486,9	3.454	790,6	153	297,5	849.924	6.519,4
	imposte proprie	1.376.921	1.513,0	167.770	1.552,5	32.305	1.172,8	2.289	475,4	48	89,4	1.581.938	4.813,9
	ritenute	443.187	390,0	71.379	710,7	29.308	1.132,8	3.258	707,6	105	241,6	552.579	3.211,3
	totale	2.392.552	2.833,9	443.835	4.266,3	130.453	4.792,5	9.001	1.973,6	306	628,5	2.984.441	14.544,6
2013	IVA	583.868	959,8	210.336	2.052,7	69.636	2.534,0	3.415	749,8	104	219,8	867.359	6.516,1
	imposte proprie	1.386.619	1.521,9	169.279	1.567,6	32.670	1.184,5	2.134	418,3	49	89,0	1.590.751	4.781,3
	ritenute	485.591	422,1	73.894	733,0	29.509	1.134,3	3.178	675,5	107	199,7	592.279	3.164,6
	totale	2.456.078	2.903,8	453.509	4.353,3	131.815	4.852,8	8.727	1.843,6	260	508,5	3.050.389	14.462,0
2014	IVA	559.850	926,0	204.347	1.991,0	64.676	2.400,0	2.621	417,4	12	42,3	831.506	5.776,7
	imposte proprie	1.323.170	1.454,0	158.146	1.463,8	29.162	1.048,6	1.411	230,9	3	22,3	1.511.892	4.219,6
	ritenute	503.562	408,4	68.803	683,5	27.202	1.067,6	4.233	974,5	345	1.784,2	604.145	4.918,2
	totale	2.386.582	2.788,4	431.296	4.138,3	121.040	4.516,2	8.265	1.622,8	360	1.848,8	2.947.543	14.914,5

*I dati relativi ai diversi anni d'imposta, con particolare riguardo a quelli più prossimi, non sono da considerare consolidati poiché il processo di controllo automatizzato delle dichiarazioni non è ancora definitivamente concluso.
Rilevazione dei dati in tabella effettuata il 25 maggio 2017
Fonte: Agenzia delle entrate

L'attività di riscossione;

Nel corso del 2016 l'attività di riscossione tramite ruoli ha registrato un'ulteriore crescita, a conferma della tendenza manifestatasi a partire dal 2014 e nonostante il perdurare di un difficile contesto economico-sociale e l'esistenza di notevoli limiti alle procedure di riscossione indotti da modifiche legislative finalizzate ad accrescere le tutele e le possibilità di rateazione accordate ai debitori[14].

[14] Per una approfondita analisi dell'attività di riscossione si veda la relazione "Il sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015", approvata con deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, n. 11/2016/G del 20 ottobre 2016.

TAVOLA 2.26

LE RISCOSSIONI DA RUOLO PER CREDITORE - ANNI 2012-2016

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016	variazioni %				Quota per creditore
						2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	
Ruoli erariali (Ag. Entrate e Dogane)	4.060,1	3.825,1	3.989,0	4.325,0	4.668,4	-5,8	4,3	8,4	7,9	52,5
Ruoli previdenziali (Inps)	1.832,5	1.737,7	2.002,7	2.374,4	2.498,3	-5,2	15,3	18,6	5,2	28,8
Ruoli previdenziali (Inail)	83,9	78,7	92,5	111,5	116,8	-6,3	17,5	20,5	4,7	1,4
Ruoli altri enti statali	256,5	270,2	266,5	332,3	368,9	5,3	-1,4	24,7	11,0	4,0
Ruoli altri enti non statali	1.297,6	1.221,9	1.060,5	1.100,6	1.100,1	-5,8	-13,2	3,8	0	13,4
Totale Equitalia	**7.530,7**	**7.133,5**	**7.411,2**	**8.243,8**	**8.752,4**	**-5,3**	**3,9**	**11,2**	**6,2**	**100,0**

Fonte: Equitalia

Il consuntivo (Tavola 2.26) evidenzia un incremento degli incassi da ruoli (+6,2 per cento), il cui livello (8,7 miliardi) risulta ormai prossimo alla *performance* registrata all'inizio del decennio.

A determinare tale risultato hanno concorso tutti i ruoli e, in primo luogo, quelli erariali e previdenziali, dato il maggiore rilievo che essi presentano. Per contro, si è confermata stagnante la dinamica registrata dagli introiti relativi ai ruoli degli enti non statali, direttamente correlata alla progressiva riduzione dei carichi affidati dai comuni che, sempre più diffusamente, prediligono, almeno per i ruoli ordinari, modalità diverse di riscossione.

Ai positivi risultati registrati in termini di riscossioni si contrappongono gravi flessioni sul versante dei carichi lordi conferiti all'agente della riscossione (diminuiti di oltre 11,8 miliardi, corrispondenti a una riduzione di tredici punti percentuali) e della consistenza delle quote inesigibili.

TAVOLA 2.27

LIVELLO E DISTRIBUZIONE DEI CARICHI[1] AFFIDATI AD EQUITALIA

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2012 (%)	2016/2015 (%)	Quota per creditore
Enti Erariali	**68.484**	**69.959**	**63.655**	**66.700**	**55.092**	**-19,6**	**-17,4**	**74,8**
Entrate	67.842	69.090	63.014	66.060	54.355	-19,9	-17,7	73,8
Dogane	642	870	641	641	737	14,8	15,0	1,0
Altri Enti Statali	**2.712**	**2.982**	**3.721**	**3.129**	**3.412**	**25,8**	**9,0**	**4,6**
Enti Previdenziali	**11.975**	**11.580**	**16.286**	**11.484**	**10.675**	**-10,9**	**-7,0**	**14,5**
INPS	10.759	10.617	15.153	10.081	10.352	-3,8	2,7	14,0
INAIL	1.216	964	1.133	1.403	323	-73,4	-77,0	0,4
Altri Enti non statali	**4.130**	**4.236**	**3.859**	**3.740**	**4.518**	**9,4**	**20,8**	**6,1**
Comuni	2.557	2.689	1.741	1.723	1.675	-34,5	-2,8	2,3
Altri Enti	1.573	1.548	2.118	2.017	2.843	80,7	41,0	3,9
TOTALE	**87.301**	**88.758**	**87.521**	**85.054**	**73.697**	**-15,6**	**-13,4**	**100,0**

[1] Carichi lordi, che non tengono conto di oneri accessori e comprendono solo i soggetti intestatari.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

Quanto al primo aspetto (tavola 2.27), va segnalata la riduzione dei ruoli lordi emessi dall'Agenzia delle entrate nel 2016 (-17,4 per cento). Va tenuto presente, al riguardo, che tali ruoli costituiscono il 75 per cento circa del totale dei carichi lordi affidati a Equitalia nell'esercizio 2016.

Quanto al carico netto, nella Tavola 2.28, si riportano i dati consolidati al 31 dicembre 2016, dai quali emerge:

- che il volume del riscosso totale a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2016 è stato di 100,9 miliardi, a fronte di un carico netto di 877,4 miliardi (l'11,5 per cento);

- il livello del tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento del carico, che si colloca poco oltre il 20 per cento per le annualità ormai assestate e dal 2009 manifesta una progressiva caduta sino all'1,78 per cento del riscosso 2016 sul carico affidato nel medesimo anno (si veda il grafico 2.2). Un'evidenza, questa, che conferma, oltre ai limiti dell'azione di riscossione dei crediti pubblici, anche la dilatata tempistica che governa il loro recupero.

TAVOLA 2.28

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO

(in milioni)

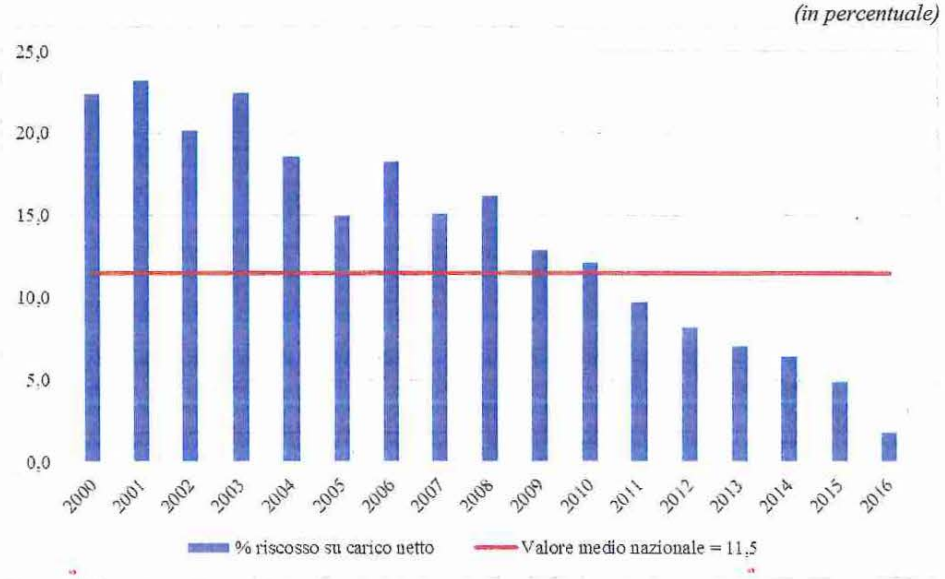
Anno affidamento del carico	Riscosso totale per anni								% Riscosso su carico netto per anni					
	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	2000-2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale 2012-2016	2012	2013	2014	2015	2016	Totale 2000-2016
2000	38.970,7	8.124,4	148,9	127,4	116,6	90,90	103,3	587,1	0,38%	0,33%	0,30%	0,23%	0,26%	22,35%
2001	20.839,7	4.454,9	93,2	70,4	113,4	50,50	43,4	370,9	0,45%	0,34%	0,54%	0,24%	0,21%	23,16%
2002	19.252,9	3.569,5	87,1	67,2	70,4	47,40	38,5	310,6	0,45%	0,35%	0,37%	0,25%	0,20%	20.15%
2003	20.656,6	4.179,4	118,2	117,4	85,1	67,40	59,4	447,5	0,57%	0,57%	0,41%	0,33%	0,29%	22,40%
2004	26.516,4	4.400,9	138,5	117,2	106,7	80,20	78,8	521,4	0,52%	0,44%	0,40%	0,30%	0,30%	18,56%
2005	37.446,6	4.962,7	174,1	142,2	131,7	96,10	87,8	631,9	0,46%	0,38%	0,35%	0,26%	0,23%	14,94%
2006	51.219,0	7.973,2	387,6	315,3	260,8	204,60	193,5	1.361,8	0,76%	0,62%	0,51%	0,40%	0,38%	18,23%
2007	49.505,5	6.187,3	390,6	290,2	231,3	180,90	195,0	1.288,0	0,79%	0,59%	0,47%	0,37%	0,39%	15,10%
2008	48.884,8	6.147,4	542,5	423,9	326,0	240,20	219,5	1.752,1	1,11%	0,87%	0,67%	0,49%	0,45%	16,16%
2009	59.388,8	5.443,1	669,9	508,5	436,2	323,80	263,5	2.201,9	1,13%	0,86%	0,73%	0,55%	0,44%	12,87%
2010	67.645,2	4.627,0	1.199,5	800,2	640,9	491,0	428,9	3.560,5	1,77%	1,18%	0,95%	0,73%	0,63%	12,10%
2011	70.194,1	1.709,6	2.089,5	1.052,1	786,3	638,1	544,0	5.110,0	2,98%	1,50%	1,12%	0,91%	0,78%	9,72%
2012	73.360,8		1.491,2	1.914,5	1.071,6	829,4	691,7	5.998,4	2,03%	2,61%	1,46%	1,13%	0,94%	8,18%
2013	72.268,2			1.187,1	1.818,1	1.163,8	927,3	5.096,3		1,64%	2,52%	1,61%	1,28%	7,05%
2014	76.886,6				1.216,1	2.215,1	1.500,2	4.931,4			1,58%	2,88%	1,95%	6,41%
2015	75.887,1					1.524,5	2.160,0	3.684,5				2,01%	2,85%	4,86%
2016	68.464,3						1.217,7	1.217,7					1,78%	1,78%
Totale	**877.387,3**	**61.779,4**	**7.530,7**	**7.133,5**	**7.411,2**	**8.243,8**	**8.752,4**	**8.752,4**	**0,86%**	**0,81%**	**0,84%**	**0,94%**	**1,00%**	**11,49%**

Fonte: Equitalia

GRAFICO 2.2

INCIDENZA DEL RISCOSSO SUL CARICO NETTO – TOTALE 2000-2016

(in percentuale)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

Sempre con riferimento al carico netto, nella Tavola 2.29 sono riportati i carichi netti complessivamente affidati negli ultimi nove anni suddivisi per classi di importo. Dai dati si desume la notevole concentrazione dei crediti sulle classi maggiori (nel 2016 il 65 per cento del carico netto si colloca nelle fasce al di sopra dei 100 mila euro).

TAVOLA 2.29

CARICO NETTO PER CLASSI

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	Da 1.000.001 a 50.000.000	Oltre 50.000.000	Totale
2008	48.884,8	9,7%	10,4%	13,7%	20,7%	36,9%	8,7%	100%
2009	59.388,8	9,3%	7,6%	11,8%	19,1%	36,2%	16,1%	100%
2010	67.645,2	8,9%	8,4%	13,3%	20,0%	35,9%	13,5%	100%
2011	70.194,1	7,7%	7,7%	14,0%	21,1%	35,5%	14,1%	100%
2012	73.360,8	7,9%	9,0%	11,8%	19,6%	35,8%	16,0%	100%
2013	72.268,2	8,6%	9,0%	14,3%	22,6%	37,4%	8,2%	100%
2014	76.886,6	6,8%	12,9%	15,4%	22,1%	35,0%	7,7%	100%
2015	75.887,1	8,3%	8,5%	15,7%	22,7%	35,3%	9,6%	100%
2016	68.464,3	10,3%	10,1%	14,6%	21,9%	33,9%	9,2%	100%

Fonte: Equitalia

In merito alla situazione dei ruoli da riscuotere, Equitalia ha fornito una rappresentazione quali-quantitativa del magazzino ruoli e ha formulato i relativi commenti secondo una vista gestionale che possa consentire una migliore comprensione dello stesso in termini di esigibilità.

I contribuenti che risultano avere pendenze a vario titolo con Equitalia sono circa 21 milioni e, come riportato nella tabella seguente, di questi circa il 54 per cento ha accumulato debiti che non superano i 1.000 euro.

Dal 2000 al 2016 sono stati affidati dagli enti creditori a Equitalia oltre 1.135 miliardi da riscuotere. Di questi il 20,2 per cento è stato annullato dagli stessi enti creditori a seguito di provvedimenti di autotutela o di decisioni dell'autorità giudiziaria, mentre il 9,8 per cento rispetto al carico netto è già stato riscosso nel corso degli anni.

Il residuo contabile dei ruoli ancora da riscuotere, pertanto, ammonta a circa 817 miliardi, che, per oltre il 43 per cento è difficilmente recuperabile. In particolare:

- 147,4 miliardi sono dovuti da soggetti falliti;
- 85 miliardi da persone decedute e imprese cessate;
- 95 miliardi da nullatenenti (in base ai dati dell'Anagrafe tributaria);
- 30,4 miliardi riguardano posizioni la cui riscossione è sospesa, a seguito di provvedimenti in autotutela adottati dagli enti o di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

Residuano circa 459,2 miliardi, di cui oltre il 75 per cento (348 miliardi) corrispondono a posizioni per le quali l'agente della riscossione ha già tentato, invano, azioni di recupero esecutive e/o cautelari. Ulteriori 26,2 miliardi sono oggetto di pagamenti rateizzati in essere.

L'effettivo "magazzino residuo" sul quale poter presumibilmente svolgere azioni di recupero si riduce quindi a 84,6 miliardi (-0,3 miliardi rispetto al 2015).

Relativamente al suddetto importo, si stima che circa 32,7 miliardi riguardano posizioni non lavorabili per effetto delle norme citate a favore dei contribuenti, mentre 51,9 miliardi rappresentano la quota sulla quale le azioni di recupero potranno ragionevolmente risultare più efficaci.

TAVOLA 2.30

MAGAZZINO RESIDUO

(in miliardi)

	Tutti gli Enti impositori		Ruoli Agenzia entrate		Ruoli altro erario		Ruoli INPS		Ruoli INAIL		Ruoli comunali		Ruoli altri enti		
CARICO RUOLI AFFIDATO* (dal 2000 al 31/12/2016)	**1.135,6**		**852,6**		**48,2**		**159,0**		**17,2**		**37,9**		**20,7**		
a) Sgravi per indebito	229,6	20,2%	185,5	21,8%	8,1	16,7%	24,7	15,5%	6,2	36,0%	3,7	9,8%	1,5	7,0%	
Carico Netto (Carico affidato - Sgravi per indebito)	**906,0**	**79,8%**	**667,0**	**78,2%**	**40,1**	**83,3%**	**134,4**	**84,5%**	**11,0**	**64,0%**	**34,2**	**90,2%**	**19,2**	**93,0%**	% rispetto al Carico Affidato
b) Riscosso	89,0	9,8%	39,4	5,9%	3,4	8,4%	25,6	19,0%	1,3	12,2%	13,4	39,2%	5,9	30,7%	% rispetto al Carico Netto
Carico Residuo Contabile (Carico Netto - Riscossioni)	**817,0**	**90,2%**	**627,7**	**94,1%**	**36,8**	**91,6%**	**108,8**	**81,0%**	**9,7**	**87,8%**	**20,8**	**60,8%**	**13,3**	**69,3%**	
c) Carico sospeso	30,4	3,7%	19,1	3,0%	3,8	10,3%	4,9	4,5%	0,2	2,4%	1,6	7,6%	0,7	5,6%	
d) Soggetti falliti	147,4	18,0%	126,2	20,1%	3,0	8,3%	14,9	13,7%	1,3	13,3%	0,9	4,5%	1,0	7,8%	
e) Soggetti deceduti e ditte cessate	85,0	10,4%	70,5	11,2%	2,1	5,6%	8,5	7,8%	1,0	10,7%	1,9	9,2%	0,9	7,1%	% rispetto al Carico Residuo Contabile
f) Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	95,0	11,6%	79,4	12,7%	3,3	8,9%	8,6	7,9%	1,1	11,0%	1,3	6,5%	1,3	9,6%	
Carico effettivo in riscossione (Carico Residuo Contabile - c,d,e,f)	**459,2**	**56,2%**	**332,4**	**53,0%**	**24,6**	**66,8%**	**71,9**	**66,1%**	**6,1**	**62,7%**	**15,0**	**72,2%**	**9,3**	**70,0%**	
g) Azioni cautelari/esecutive tentate senza riscossione	348,4	75,9%	268,5	80,8%	16,2	65,8%	45,5	63,3%	4,2	68,8%	8,8	58,4%	5,1	54,8%	
h) Rate a scadere su dilazioni non revocate	26,2	5,7%	15,1	4,6%	0,6	2,5%	8,5	11,8%	0,4	6,5%	0,9	5,7%	0,8	8,2%	% rispetto al Carico Effettivo in riscossione
MAGAZZINO RESIDUO (*carico effettivo - g, h*)	**84,6**	**18,4%**	**48,6**	**14,6%**	**7,8**	**31,7%**	**17,9**	**24,9%**	**1,5**	**24,8%**	**5,4**	**35,8%**	**3,5**	**37,0%**	

* i dati del carico ruoli affidato sono riferiti ai carichi affidati a Equitalia e non considerano i carichi affidati dagli enti creditori a Riscossione Sicilia Spa.

Fonte: Equitalia

La stratificazione negli anni dei carichi da riscuotere è essenzialmente riconducibile al meccanismo dell'inesigibilità.

Al riguardo, la normativa vigente dal 1999 (art. 19, comma 1, d.lgs. n. 112 del 1999) prevede che periodicamente l'agente della riscossione, con la c.d. "comunicazione di inesigibilità", chieda all'Ente creditore il "discarico" delle partite non riscosse, dimostrando di aver svolto l'attività di recupero nel rispetto delle disposizioni di legge[15].

L'esistenza di una consistente mole di arretrati, l'obbligo di effettuare più tentativi di recupero coattivo nel termine triennale, le difficoltà nello svolgimento delle procedure di controllo sulle comunicazioni di inesigibilità in capo agli enti impositori hanno indotto il Legislatore a disporre, ripetutamente, il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditori.

La soluzione è stata così rinviata di anno in anno, facendo lievitare la massa di crediti iscritti nei bilanci, riferibili in gran parte a quote non esigibili o riscuotibili.

La legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) è intervenuta in materia, ridefinendo i termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità per i carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014. Da ultimo, il DL n. 193 del 2016, all'art. 6, comma 12-*bis*, ha esteso il regime di proroga anche alle quote affidate agli agenti della riscossione al 31 dicembre 2015.

TAVOLA 2.31

ATTUALI SCADENZE PER LA PRESENTAZIONE DELLE COMUNICAZIONI DI INESIGIBILITÀ

Data consegna ruoli	**Termini di presentazione delle comunicazione di inesigibilità**
Anno 2016	31 dicembre 2019
Anno 2015	
Anno 2014	
Anno 2013	31 dicembre 2020
Anno 2012	31 dicembre 2021
Anno 2011	31 dicembre 2022
Anno 2010	31 dicembre 2023
Anno 2009	31 dicembre 2024
Anno 2008	31 dicembre 2025
Anno 2007	31 dicembre 2026
Anno 2006	31 dicembre 2027
Anno 2005	31 dicembre 2028
Anno 2004	31 dicembre 2029
Anno 2003	31 dicembre 2030
Anno 2002	31 dicembre 2031
Anno 2001	31 dicembre 2032
Anno 2000	31 dicembre 2033

Fonte: Equitalia

[15] La norma prevede, in via ordinaria, che l'agente della riscossione effettui le comunicazioni di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo.
Alla scadenza del triennio, nel caso dovessero essere ancora in corso azioni di riscossione, (per esempio nel caso in cui le quote affidate risultino interessate da procedure esecutive in corso) la comunicazione assume valore informativo e deve essere eventualmente integrata in seguito.
Ricevuta la comunicazione di inesigibilità, l'ente creditore, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione, può avviare una procedura di verifica, all'esito della quale ammette o rifiuta il discarico in via definitiva.

Il meccanismo a scalare definito dalla legge per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità comporterà il mantenimento, all'interno del magazzino residuo dei ruoli da riscuotere, di quote vetuste e difficilmente riscuotibili (ad esempio le quote residue consegnate nell'anno 2000 – 17 anni fa – rimarranno nel magazzino da riscuotere per ulteriori 16 anni), rappresentando le stesse un bacino dei crediti da riscuotere più vetusto di un quinquennio (tenuto anche conto dei tempi di esecuzione dei controlli da parte dell'ente e/o di riconoscimento del discarico all'agente), non in linea con le tempistiche previste dalla norma in via ordinaria.

Per completezza si ricorda che nel corso del 2016 è stata prevista, la possibilità di definizione agevolata (c.d. *rottamazione delle cartelle*) delle somme iscritte a ruolo, art. 6 del DL n. 193 del 2016 i cui effetti saranno valutabili nel 2017, dopo la conclusione delle verifiche sulle istanze presentate e la scadenza della prima (o unica) rata di luglio 2017.

La rateazione dei crediti tributari

Strettamente collegato al fenomeno degli omessi versamenti di imposte dichiarate, evidenziato nella tavola precedente, è il fenomeno delle rateazioni concesse dall'Agenzia delle entrate e, soprattutto, da Equitalia.

Nella tavola seguente si riportano, per ciascun esercizio finanziario, gli importi, distinti per classi di valore, che hanno formato oggetto di rateazione con l'Agenzia delle entrate. Dagli stessi risulta la tendenza alla diminuzione, registrata già dallo scorso anno, delle posizioni interessate ai pagamenti dilazionati. Tale tendenza, in parte può essere spiegata con la flessione che si è registrata nell'attività di accertamento nell'anno. In particolare va segnalato che i crediti superiori a 1 milione costituiscono il 25,3 per cento del totale rateizzato nel 2016.

TAVOLA 2.32

RATEAZIONI OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE PER CLASSI DI IMPORTO

(in milioni)

Importi rateizzati al 31/12	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 10.000.000	oltre 10.000.000	Totale
2012	87	375	652	714	540	381	2.749
2013	87	349	596	677	411	105	2.225
2014	86	325	536	631	576	247	2.401
2015	84	276	484	541	335	66	1.786
2016	56	170	301	370	267	37	1.201

Fonte: Agenzia delle entrate

Ben più rilevanti risultano i dati relativi alle rateazioni in essere presso Equitalia. Le rateazioni (lorde) concesse a fine 2016 ammontano a 42,3 miliardi con un incremento di 3,8 miliardi rispetto alla situazione a fine 2015 (+10 per cento), mentre le rateazioni revocate alla stessa data ammontano a 69,4 miliardi, con un incremento di 15 miliardi (+27,6 per cento).

TAVOLA 2.33

RATEAZIONI OPERATE DA EQUITALIA – SITUAZIONE A FINE ESERCIZIO*

(carico in milioni)

STATO LAVORAZIONE	Situazione al 27/12/2013		Situazione al 02/01/2015		Situazione al 1/1/2016		Situazione al 1/1/2017	
	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*
Concesse	2.217.892	27.312	2.581.667	31.509	3.133.794	38.445	3.483.199	42.275
Non concesse	155.767	8.605	167.758	10.195	195.947	12.362	239.538	15.017
Revocate	880.145	28.459	1.470.906	41.456	2.098.087	54.340	2.825.164	69.376
Totale		**64.376**		**83.160**		**105.147**		**126.668**

* Carico protocollato: importo chiesto in rateazione

Fonte: Equitalia

Riferisce Equitalia che, rispetto a oltre 3,4 milioni di istanze di rateazione concesse e non revocate al 1° gennaio 2017, circa 1,6 milioni di istanze, per un carico di 6,8 miliardi, sono sostanzialmente estinte avendo i contribuenti provveduto al pagamento delle somme dovute. Per le restanti 1,8 milioni di istanze in essere, per un carico di 35,5 miliardi, le riscossioni (comprensive degli interessi di dilazione) o compensazioni da sgravio per indebito ammontano a circa 8,2 miliardi. Conseguentemente risultavano da riscuotere 26,2 miliardi.

Nella tavola che segue è illustrato il flusso annuale delle rateazioni.

TAVOLA 2.34

FLUSSO ANNUALE DELLE RATEAZIONI PRESENTATE, LAVORATE E CONCESSE DA EQUITALIA

(in milioni)

	2013		2014		2015		2016		Variaz 2016-2015	
	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. prot.	Carico	N. protocolli	Carico
Dilazioni concesse al 31/12 esercizio prec.	**1.818.619**	**23.926**	**2.217.892**	**27.312**	**2.581.667**	**31.509**	**3.133.794**	**38.445**	**552.127**	**6.936**
Dilazioni Effettivamente presentate	725.962	13.543	966.723	18.478	1.216.784	22.757	1.110.874	20.640	**-105.910**	**-2.117**
Dilazioni lavorate (Comprensivo delle pratiche da lavorare alla data di rilevazione)	732.269	13.662	966.527	18.784	1.207.497	21.987	1.120.073	21.520	**-87.424**	**-467**
Concesse	714.372	12.122	954.536	17.194	1.179.308	19.820	1.076.482	18.865	**-102.826**	**-955**
Non Concesse	17.897	1.540	11.991	1.590	28.189	2.167	43.591	2.655	**15.402**	**488**
Revocate	315.099	8.737	590.761	12.996	627.181	12.884	727.077	15.035	**99.896**	**2.151**
Dilazioni in essere al 31/12	**2.217.892**	**27.312**	**2.581.667**	**31.509**	**3.133.794**	**38.445**	**3.483.199**	**42.275**	**349.405**	**3.830**

Fonte: Equitalia

Secondo quanto emerge dalla tavola che segue, gli incassi derivanti da dilazioni in essere costituiscono nel 2016 circa il 54 per cento degli incassi totali conseguiti, con una tendenza in più forte crescita rispetto al totale degli incassi conseguiti. L'incremento, infatti, nel riscosso complessivo da ruoli risulta ascrivibile unicamente alla parte rateizzata, mentre per la parte non rateizzata si registra un decremento di 98 milioni.

TAVOLA 2.35

INCASSI DA RATEAZIONE CONSEGUITI DA EQUITALIA

(in milioni)

	2013	2014	2015	2016
Incassi Totali Da Ruoli	7.134	7.411	8.244	8.752
Variazione Vs Anno Precedente	*-5,30%*	*3,89%*	*11,24%*	*6,17%*
Incassi Da Rateazione	3.334	3.405	4.091	4.697
Variazione Vs Anno Precedente	*6,70%*	*2,13%*	*20,16%*	*14,81%*
incidenza su incassi totali	*46,70%*	*45,94%*	*49,62%*	*53,67%*

Fonte: Equitalia

Quanto alla ripartizione per classi di importo delle somme rateizzate da Equitalia, i dati esposti nella tavola che segue mettono in luce l'elevata concentrazione delle rateazioni nella fascia superiore a 50.000 euro. Ciò, in linea di massima, denota un maggior rischio per la riscossione.

TAVOLA 2.36

IMPORTI TOTALI RATEIZZATI DA EQUITALIA SUDDIVISI PER CLASSI

Importi rateizzati al 31/12	fino a 5.000 €	5.000-50.000 €	oltre 50.000 €
2012	11,30%	35,40%	53,30%
2013	11,40%	33,80%	54,80%
2014	11,40%	35,00%	53,70%
2015	11,10%	36,10%	52,80%
2016	11,30%	36,70%	52,00%

Fonte: Equitalia

I dati delle rateazioni sopra illustrati confermano, da un lato il ruolo assunto da Equitalia, quale ente di concessione di credito e, dall'altro l'elevato rischio di inesigibilità su parte delle dilazioni in essere considerata la rilevante entità delle stesse, l'assenza di garanzie e i limiti che tuttora caratterizzano le procedure di riscossione coattiva.

In ordine alla riattivazione del processo di riscossione e delle attività esecutive nel caso di mancato pagamento/decadenza delle rateazioni concesse riferisce Equitalia che a partire dal 2008 - cioè da quando è stata trasferita agli agenti della riscossione la competenza in materia – tale istituto è stato oggetto di frequenti modifiche normative e di prassi operative interne ad Equitalia.

Gli interventi sono stati orientati alla semplificazione del procedimento amministrativo e, in considerazione del peculiare contesto di congiuntura economica, pensati in un'ottica di massimo favore per i contribuenti in difficoltà.

Nel contesto delineato, meritano peculiare menzione le disposizioni che hanno concesso una riapertura dei termini per la fruizione del beneficio della dilazione da parte dei soggetti decaduti e quelle che, al contempo, hanno modificato il regime della decadenza per mancato pagamento delle rate.

Con riguardo al primo punto sono state aperte quattro "finestre" in tre anni per la riammissione al beneficio della dilazione, a semplice richiesta, del contribuente decaduto:

- entro il 31 luglio 2014, per i contribuenti con decadenza intervenuta entro il 22 giugno 2013 (art. 11-*bis* del decreto legge n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014);
- entro il 31 luglio 2015, per i contribuenti con decadenza intervenuta entro il 31 dicembre 2014 (art. 11-*bis* del decreto legge n. 66 del 2014, così come modificato in dal decreto legge n. 192 del 2014);
- entro il 21 ottobre 2015, per i contribuenti con decadenza intervenuta tra il 22 ottobre 2013 e il 21 ottobre 2015 (art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2015);
- entro il 20 ottobre 2016, per i contribuenti con decadenza intervenuta fino al 30 giugno 2016 (art. 13-*bis* del DL n. 113 del 2016 convertito dalla legge n. 160 del 2016).

Tale ultima norma estende, peraltro, anche alle dilazioni concesse prima del 22 ottobre 2015, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2015, la possibilità, in caso di decadenza dal piano di rateizzazione, di ottenere, comunque, un nuovo piano a condizione che, al momento della presentazione della relativa istanza, le rate scadute del precedente piano di ammortamento siano state integralmente saldate.

L'iniziale decadenza prevista in caso di mancato pagamento della prima rata o, successivamente, di due rate è stata più volte oggetto di modifica:

- dal 2 marzo 2012, in caso di mancato pagamento di due rate consecutive (art. 1 del DL n. 16 del 2012);
- dal 22 giugno 2013, in caso di mancato pagamento di otto rate, anche non consecutive (art. 52 del DL n. 69 del 2013);
- dal 22 ottobre 2015, in caso di mancato pagamento di cinque rate, anche non consecutive (art. 10 del d.lgs. n. 159 del 2015) con la specifica che il carico può essere nuovamente rateizzato

se, all'atto della presentazione della nuova richiesta, le rate scadute alla stessa data sono integralmente saldate.

Le altre posizioni con rateazione decaduta, estranee alla fattispecie della morosità rilevante, rientrano nel bacino della complessiva morosità, oggetto, anche attraverso procedure informatiche schedulate mensilmente, di sistematiche attività di analisi delle banche dati accessibili all'agente della riscossione, mediante le quali vengono individuate e attivate, in modo tempestivo, le azioni di riscossione per il recupero delle somme.

2.2. I controlli dell'Agenzia delle entrate relativi al settore Territorio

L'attività di controllo posta in essere nel 2016 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore territorio è riepilogata nella tavola che segue.

TAVOLA 2.37

ATTIVITÀ DI CONTROLLO NEL SETTORE DEL TERRITORIO
NUMERO ESITI DEI CONTROLLI ESEGUITI

ATTIVITA'	2013			2014			2015			2016		
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)
Numero classamenti delle U.I.U.* verificati nel merito	999.967	946	157	792.248	749	161,5	420.234	397	134	451.407	427	122
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	157.274			111.667			63.620			63.968		
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	57.078	21	23,5	29.808	11	12,7	16.755	6	3	24.301	9	10,9
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	15.631	8	7,6	13.319	7	2,7	12.380	7	0,82	5.142	3	0,7
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	17 microzone	6**	123,6	Nel corso del 2014 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1,			Nel corso del 2015 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1,			Nel corso del 2016 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1,		
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	11.011	22	8,5	7.984	16	9,5	5.546	11	6,7	5.424	11	3,5
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4	148.953	99	16,4	Attività non pianificata nel 2014 (cfr Convenzione 2014-2016)			Attività non pianificata nel 2015 (cfr Convenzione 2015-2017)			Attività non pianificata nel 2016 (cfr Convenzione 2016-2018)		

* Unità Immobiliari Urbane
Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2016 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito è aumentato a oltre 451 mila a fronte dei 420 mila dell'anno precedente (+ 7,4 per cento). Anche i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA sono aumentati, seppur lievemente, nel 2016 rispetto al 2015, passando da 63.620 mila circa a 63.968 (+0,5 per cento).

Di contro si è registrata una riduzione degli esiti finanziari dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, passati da 134 milioni nel 2015 a 122 milioni nel 2016 (-9 per cento).

In netta riduzione il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in G.U. al 31 dicembre 2009, relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati, passato da oltre 57 mila nel 2013 a meno di 24 mila nel 2016. Discende dalla riduzione numerica dell'attività anche la riduzione delle variazioni di rendita determinate e delle risorse umane impiegate.

Continua la riduzione del numero di controlli sulle particelle contenute negli elenchi pubblicati in G.U. al 31 dicembre 2009, relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità, che passano da poco più di 12 mila nel 2015 a poco più di 5 mila nel 2016.

Anche nel 2016 è in flessione il numero di revisioni puntuali del classamento (*ex* art. 1, comma 336, legge finanziaria 2005), che passa da 5,5 mila a 5,4 mila circa a (-2 per cento). Pure in diminuzione l'ammontare delle variazioni di rendita accertate (da 0,8 milioni nel 2015 a 0,7 milioni nel 2016).

Nel 2016, dunque, l'attività di controllo delle strutture preposte al settore del Territorio dell'Agenzia delle entrate presenta un miglioramento in termini di numero di prodotti realizzati al quale tuttavia non corrisponde un miglioramento degli esiti finanziari.

Per quanto attiene alla revisione strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati, dopo il mancato esercizio della delega prevista dall'art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, fatta eccezione per l'emanazione del decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198, concernente la composizione delle Commissioni censuarie locali e centrale, si è tuttora in attesa di un nuovo provvedimento legislativo[16].

A completamento delle osservazioni sull'attività svolta nel settore catastale, si ritiene utile richiamare l'attenzione sul fenomeno degli immobili collabenti (categoria F/2), cioè di quelle costruzioni che secondo la normativa catastale[17] sono caratterizzate da un notevole livello di degrado che ne determina una incapacità reddituale temporalmente rilevante.

Sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate si è rilevato che nel periodo 2011-2016 il numero degli immobili collabenti esistenti sul territorio nazionale si è incrementato di 188 mila unità (+14 mila rispetto al 2015), con una incidenza media rispetto al numero di fabbricati esistenti al 2015 dello 0,24 per cento. Analizzando i dati su base nazionale il fenomeno si presenta in attenuazione dopo il forte incremento registrato negli anni precedenti.

Nella tavola che segue si espongono, a titolo indicativo, i dati relativi agli ambiti provinciali che presentano il maggiore incremento di collabenti nel periodo considerato.

TAVOLA 2.38

IMMOBILI COLLABENTI

Provincia	Unità in F/2 2011	Unità in F/2 2015	Unità in F/2 2016	Tot. 2015 Cat. A/10, B, C/1, D, E	Incremento 2016 vs 2011	Incremento 2016 vs 2015	Incremento 2016 vs 2011/Totale	Incremento 2016 vs 2015/Totale
Benevento	5.566	10.942	11.241	259.589	5.675	299	2,19	0,12
Aosta	4.361	7.783	7.897	270.043	3.536	114	1,31	0,04
Verbano-Cusio-	2.661	5.046	5.902	253.702	3.241	856	1,28	0,34
Frosinone	24.085	28.596	28.848	410.813	4.763	252	1,16	0,06
Vibo Valentia	2.983	4.822	4.960	175.901	1.977	138	1,12	0,08
Foggia	3.188	9.996	10.485	679.060	7.297	489	1,07	0,07
Siracusa	3.722	7.123	7.451	379.960	3.729	328	0,98	0,09
Piacenza	1.849	5.054	5.183	370.657	3.334	129	0,90	0,03
Cuneo	4.597	12.003	12.410	870.155	7.813	407	0,90	0,05
Cosenza	8.913	15.188	15.881	798.600	6.968	693	0,87	0,09
Totale altre province	**216.198**	**345.848**	**356.299**	**58.393.439**	**140.101**	**10.451**	**0,24**	**0,02**

Fonte: Agenzia delle entrate

[16] Al riguardo va segnalato il recente disegno di legge A.S. n. 2796 volto ad attribuire al Governo una nuova delega per la revisione del catasto.

[17] Secondo quanto prevede l'art. 3, comma 2, del d.m. 2 gennaio 1998, n. 28, tali costruzioni, ai soli fini dell'identificazione, "possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso" prevedendo che tali costruzioni, ai soli fini dell'identificazione, «possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso». Per tali immobili sussiste quindi la possibilità e non l'obbligo dell'aggiornamento degli atti catastali.

2.3. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli

L'andamento dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel 2016 è riassunto nella tavola che segue, che riporta il totale complessivo dei controlli operati unitamente all'indicazione analitica di alcune delle attività più significative.

TAVOLA 2.39

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti			
	2013	2014	2015	2016
Controlli su importazioni	270.970	235.658	246.709	277.843
di cui: visita delle merci	140.175	131.628	136.090	160.262
Controlli su esportazioni	221.356	203.856	198.177	195.670
di cui: visita delle merci	52.528	45.755	42.623	43.387
Controlli attraverso gli scanner	42.799	37.762	41.442	43.531
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	249.171	234.274	235.775	210.031
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	715	650	582	519
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	4.831	4.335	4.007	3.393
Attività di verifica nel settore accise	44.378	43.152	43.375	46.607
Totale	**1.430.164**	**1.374.602**	**1.437.131**	**1.417.030**

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel 2016 è lievemente diminuito il numero complessivo dei controlli, che passano da 1,44 milioni nel 2015 a 1,41 milioni circa (-1,4 per cento). La riduzione concerne soprattutto i controlli doganali su scambi extra-comunitari *ex post* (-25,7 mila). I controlli su esportazioni si riducono da 198 mila a 195 mila (circa 1,3 per cento). Aumentano, viceversa, i controlli su importazioni che passano da 247 mila a 278 mila (+12,6 per cento), nonché le verifiche nel settore accise (+3.232) e i controlli mediante gli scanner (+2.089).

Alla minore produzione realizzata si correla un sensibile decremento dei risultati finanziari conseguiti rispetto all'esercizio precedente, come emerge dai dati riportati nella tavola che segue. Nel 2016, infatti, gli esiti finanziari ammontano a 1,71 miliardi circa, a fronte di 2,23 miliardi nel 2015 (-23 per cento).

Al decremento hanno concorso i controlli doganali su scambi intra-comunitari, che scendono da 1.363 milioni a circa 947 milioni (-30,5 per cento), i controlli doganali su scambi extra-comunitari *ex post* che sono passati da 39,4 milioni a 25 milioni (-36,3 per cento). Gli esiti finanziari da attività di verifica nel settore delle accise passano da 332 milioni a 309 milioni (-7 per cento).

Al contrario risultano in rilevante aumento gli esiti finanziari derivanti dal controllo sul *plafond* per scambi extra-comunitari che passano da 104 milioni a 226 milioni (+118 per cento).

TAVOLA 2.40

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE - ESITI FINANZIARI

(in milioni)

ATTIVITA'	Esiti finanziari			
	2013	2014	2015	2016
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	59,0	58,6	39,4	25,1
Controlli sul *plafond* scambi extra-comunitari	88,1	74,9	103,8	226,2
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	810,3	961,8	1.363,0	946,6
Attività di verifica nel settore accise	456,9	375,2	332,5	309,5
Totale	**1.640,5**	**1.660,5**	**2.230,7**	**1.716,0**

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.4. I controlli della Guardia di Finanza

Come per il passato, si riassumono in questa sede gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza nel quinquennio 2012-2016 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA.

TAVOLA 2.41

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2012	2013	2014	2015	2016
Verifiche e controlli	101.484	75.548	76.363	85.373	94.016
Controlli strumentali	655.336	546.640	525.928	514.308	525.567

Fonte: Guardia di Finanza

In termini numerici emerge nel 2016, rispetto all'anno precedente, un aumento delle "verifiche e controlli", che passano da 85.373 a 94.016 (+10 per cento), e dei "controlli strumentali", che passano da 514.308 a 525.567 (+2 per cento).

In termini quantitativi ne deriva complessivamente una relativa stabilità, nel corso dell'ultimo quinquennio, del volume di produzione destinato al contrasto dell'evasione.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, appare limitato e in decremento rispetto all'anno precedente il ricorso a tale mezzo investigativo, anche se nel 2016 si è registrato un incremento degli imponibili determinati a seguito di tali indagini.

TAVOLA 2.42

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine fiscale	Numero altri soggetti coinvolti	Numero Indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati *(in milioni)*
2012	2.523	6.714	9.237	7.203
2013	2.936	2.770	5.706	5.765
2014	2.923	3.899	6.822	6.557
2015	2.753	4.038	6.791	5.771
2016	2.639	1.850	4.489	6.837

Fonte: Guardia di Finanza

Ai fini di una possibile valutazione della proficuità potenziale delle indagini svolte nell'anno, nella tavola che segue si espongono gli esiti finanziari più direttamente misurabili[18] dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2016 una diminuzione, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche e controlli" nel settore dell'imposizione diretta, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. Secondo quanto rappresentato dalla Guardia di Finanza il decremento è conseguenza "delle novità introdotte dalla riforma fiscale, che hanno molto inciso su istituti di diritto sostanziale diffusamente applicati dai Reparti, come, ad esempio, quelli in tema di delimitazione della rilevanza dell'elusione e dell'abuso del diritto o di irrilevanza delle disposizioni in materia di prezzi di trasferimento tra imprese residenti

[18] Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di Finanza sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

nel territorio dello Stato, nonché in materia di sostegno alla *compliance* (su tutti, il ravvedimento operoso "allargato"), che hanno, in quest'ultimo caso, ulteriormente ridotto le occasioni dei contribuenti di porre in essere irregolarità, anche sostanziali, in fase dichiarativa".

La drastica flessione nel settore dell'imposizione diretta risulta parzialmente compensata dall'incremento degli esiti finanziari in materia di IVA (+531,2 milioni) e dal sensibile incremento dei rilievi in materia di ritenute (+104,4 per cento rispetto al 2015), per un importo di oltre 1,3 miliardi. Il numero delle annualità controllate ai fini delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP, per il 2016 è stato pari a 235.104.

Si deve ritenere che la flessione complessiva degli esiti finanziari registrata nel 2016 si è riflessa in parte già negli introiti da accertamento conseguiti e di cui si è riferito nella parte relativa all'attività dell'Agenzia delle entrate.

La Guardia di Finanza ha comunicato, inoltre, che si sono definiti gli effetti del piano straordinario di controlli previsto per il triennio 2009-2011. Tale piano era finalizzato a massimizzare le potenzialità del metodo di determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche, previsto dall'art. 38 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, per la prevenzione e la repressione dell'evasione alle imposte sui redditi, sono stati pianificati 60.000 controlli (20.000 per ogni anno dal 2009 al 2011), che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi fissati dalle Direttive generali in tema di controlli strumentali. Il piano non è stato rinnovato, ma i controlli sono stati fatti confluire nella generale categoria dei controlli strumentali.

TAVOLA 2.43

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – VERIFICHE E CONTROLLI
ESITI FINANZIARI

(in milioni)

Anno	Imposte dirette*	Ritenute	IVA **
2012	56.138,40	1.328	4.783,40
2013	52.102,40	650	4.999,60
2014	55.560,90	316	5.970,40
2015	61.118,80	580	4.939,70
2016	55.707,40	563	5.470,90

* Maggiori componenti reddituali
** Maggiore imposta
Fonte: Guardia di Finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2016 e quelli dell'anno precedente emerge un decremento del quantitativo dei tabacchi sequestrati, passati da 274.434 Tabacchi Lavorati Esteri - (T.L.E.) nel 2015 a 246.249 T.L.E. nel 2016.

TAVOLA 2.44

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2013	2014	2015	2016
T.L-E- sequestrati Kg	118.889	201.336	274.434	243.249
di cui contraffatti	*295*	*2.067*	*28.628*	*5.445*
di cui Cheap white	*95.565*	*93.977*	*156.454*	*158.194*

Fonte: Guardia di Finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione i risultati operativi del 2016 mettono in evidenza una ripresa del numero degli interventi, passati da 11.080 del 2015 a 13.220 nel 2016 e del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 9.416 nel 2015 a 9.765.

In notevole crescita il numero di prodotti contraffatti sequestrati passato da 394 milioni circa nel 2015 a 180 milioni nel 2016. Preponderante il numero di sequestri relativi alla sicurezza dei prodotti (121 milioni). Quanto alle macrocategorie merceologiche interessate ai sequestri rilevante, oltre ai beni di consumo (n. 72 milioni di pezzi), il settore della moda (n. 56 milioni di pezzi).

TAVOLA 2.45

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
PREVENZIONE E REPRESSIONE NEL SETTORE DELLA CONTRAFFAZIONE

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero Interventi	13.019	11.409	9.578	11.080	13.220
Numero Persone denunciate all'A.G.	10.572	9.445	8.413	9.416	9.765
Numero Prodotti sequestrati	105.169.133	130.057.541	290.652.753	393.802.147	180.354.328

Fonte: Guardia di Finanza

2.5. L'attività antifrode

Specifiche considerazioni si formulano relativamente all'attività che le diverse Amministrazioni svolgono ai fini del contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni.

In proposito l'Agenzia delle dogane, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode svolta con riferimento, in particolare, al contrasto alle *frodi carosello* e alle false fatturazioni interne (violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle dogane, si rileva, per quanto attiene agli aspetti quantitativi un decremento del numero dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria, che passano da 2.191 nel 2015 a 2.006 nel 2016 (-8,4 per cento).

In ordine ai risultati finanziari, nel 2016 si è verificato un decremento rispetto all'anno precedente dei maggiori diritti accertati nell'ambito dell'attività antifrode che, considerati complessivamente, passano da 2,2 miliardi a 1,7 miliardi (-23 per cento).

Il decremento è riferibile, in particolare, al contrasto delle *frodi carosello* e delle false fatturazioni interne nonché alle altre frodi. Al contrario, in considerevole aumento si presentano i risultati finanziari connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

TAVOLA 2.46

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
ESITI FINANZIARI

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode[1]	1.710,6	1.640,5	1.660,5	2.230,7	1.716,0
di cui:					
Altre frodi[2]	723,1	830,2	698,7	867,7	769,4
Risultati finanziari dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria[3]	198,2	241,7	157,8	154,3	333,2
Numero dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria [4]	1.524	2.522	2.207	2.191	2.006

[1] I dati in euro sono riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito ad attività di accertamento, controllo e antifrode
[2] I dati in euro sono riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito ad attività di accertamento controllo e antifrode non compresi del rigo precedente
[3] Importi riferiti all'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati derivante dal totale dei controlli eseguiti nei confronti di società che hanno inviato e/o ricevuto richieste di assistenza e/o cooperazione
[4] Dati riferiti al totale dei controlli eseguiti nei confronti di società che hanno inviato e/o ricevuto richieste di assistenza e/o cooperazione e l'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Per quanto attiene all'attività antifrode della Guardia di Finanza, i dati mettono in luce una flessione del numero di controlli connessi a collaborazione internazionale, che passano da 1.767 nel 2015 a 1.575 nel 2016 (-10,9 per cento). Si incrementano, al contrario, i risultati finanziari dell'attività antifrode, che passano da 18,3 miliardi nel 2015 a 32,5 miliardi nel 2016 (+77,7 per cento).

TAVOLA 2.47

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.956	1.605	2.092	1.767	1.575
Risultati finanziari attività antifrode * *(in milioni)*	13.536	14.485	16.902	18.324	32.557

*Violazioni d.lgs. n. 74 del 2000, di cui art. 8 per 17,5 miliardi; art. 2 per 13,6 miliardi; art. 3 per 1,4 miliardi
Fonte: Guardia di Finanza

Da ultimo si riportano i dati dell'Agenzia delle entrate relativi all'attività anti frode, svolta dall'Ufficio centrale antifrode e dagli Uffici antifrode regionali. Anche nel 2016 continua la flessione del numero delle indagini fiscali svolte, che passano da 360 nel 2015 a 177 nel 2016 (-50,8 per cento). In notevole diminuzione anche il maggiore imponibile constatato ai fini delle imposte sui redditi e le ritenute (rispettivamente del -98,1 e 93,9 per cento).

TAVOLA 2.48

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2012	2013	2014	2015	2016
N. Indagini fiscali (Verifiche e accessi mirati)	527	474	454	360	177
Maggiore imposta IVA constatata*	804	781	384	457	269
Maggiore imponibile II.DD.*	1.639	1.312	481	8.359	156
Maggiore imponibile IRAP*	1.343	1.238	349	493	135
Ritenute*	111	73	1	327	20
Ammontare false fatturazioni rilevate*	707	742	671	410	274
Unità di personale impiegate**	88	74	62	63	33

* Importi espressi in milioni
** Unità di personale impiegate calcolate come rapporto tra le ore impiegate per lo svolgimento delle istruttorie esterne e le ore pro-capite lavorabili nell'anno preso a riferimento
Fonte: Agenzia delle entrate

2.6. I reati tributari

Considerato il rilievo che l'intervento penale riveste ai fini del contrasto dell'evasione fiscale nei diversi settori tributari e, in particolare, in quello dell'IVA e della imposizione sui redditi, si espongono qui di seguito i dati sulle segnalazioni di reato inviate alle procure della Repubblica dagli organi di controllo, nonché alcuni dati sui reati tributari di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 forniti dal Ministero della giustizia.

Va ricordato come la disciplina penale tributaria contenuta nel citato d.lgs. n. 74 sia stata profondamente modificata a seguito dell'emanazione dei decreti legislativi n. 128 del 5 agosto 2015 e n. 158 del 24 settembre 2015.

In particolare, con il d.lgs. n. 128 è stato depenalizzato il c.d. "abuso del diritto", stabilendo che le operazioni abusive non danno luogo a fatti punibili ai sensi delle leggi penali tributarie, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative tributarie (art. 10-*bis*, comma 13), mentre con il d.lgs. n. 158, sono state, tra l'altro, innalzate le soglie di punibilità previste dagli

artt. 4 (dichiarazione infedele), 10-*bis* (omesso versamento di ritenute), 10-*ter* (omesso versamento di IVA) e ridotte le fattispecie che concretizzano i reati di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici e di infedele dichiarazione (art. 3 e 4).

Non è ancora possibile valutare in modo preciso quali siano stati concretamente gli effetti finanziari prodotti dai citati interventi sulla disciplina penale-tributaria, non essendo disponibili né i dati relativi all'andamento delle imposte dichiarate e non versate relativamente ai periodi d'imposta 2015 e 2016, né l'impatto che questa può avere avuto sulla definizione amministrativa delle imposte dovute.

Una indiretta conferma del fenomeno recessivo - che richiederà uno specifico approfondimento - si desume dalla riduzione delle segnalazioni di reato trasmesse dagli organi amministrativi preposti ai controlli fiscali, secondo quanto comunicato dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle entrate.

Nella tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali relative ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, emerse dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di Finanza nel periodo 2012-2016.

TAVOLA 2.49

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE NEI SETTORI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI E DELL'IVA

	2012	2013	2014	2015	2016	Variazione % 2016 - 2015
Soggetti denunciati	11.769	12.726	13.062	13.665	11.303	-17,3
di cui: in stato di arresto	*178*	202	146	104	99	-4,8
Totale violazioni accertate	13.170	13.401	17.802	14.633	11.577	-20,9
di cui:						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	2.123	2.047	2.068	2.173	1.894	-12,8
Dichiarazione fraudolenta	3.713	3.729	3.875	3.617	3.080	-14,8
Dichiarazione infedele	1.450	1.617	1.850	1.986	1.010	-49,1
Omessa dichiarazione	2.597	2.903	3.339	3.743	2.965	-20,8
Occultamento / distruzione documenti contabili	2.220	1.967	1.656	1.890	1.836	-2,9
Omesso versamento IVA	519	534	533	507	237	-53,3
Indebita compensazione	190	173	177	214	194	-9,3
Omesso versamento di ritenute certificate	200	223	239	275	160	-41,8
Sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte	176	208	190	228	201	-11,8

Fonte: Guardia di Finanza

In netta flessione anche il numero delle violazioni rilevate, che complessivamente passano da 14.633 nel 2015 a 11.577 nel 2016 (-20,8 per cento). La diminuzione riguarda tutte le fattispecie di reato e, in misura particolare, i reati di dichiarazione infedele (-49,1 per cento), di omesso versamento IVA (-53,3 per cento) e di omesso versamento di ritenute (-41,8 per cento).

La diminuzione interessa anche il reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti (-12,8 per cento sul 2015) sostanzialmente stabile nel quadriennio precedente con una media di 2.061 casi l'anno).

Meno rilevante risulta essere la flessione dei reati denunciati per le altre fattispecie non interessate dalle modifiche apportate con il d.lgs. n. 158 quali l'occultamento/distruzione di documenti contabili e la sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte.

Relativamente all'attività della Guardia di Finanza ai fini della prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni svolta, si evidenziano qui di seguito i risultati conseguiti distintamente per i settori delle frodi doganali, del contrabbando e della contraffazione.

Per quanto attiene alle "frodi doganali", si è moltiplicato il numero degli interventi, che sono passati da 8.411 nel 2015 a 32.204 nel 2016 a (+283 per cento), mentre è diminuito il numero di violazioni constatate, che passa da 8.455 nel 2015 a 8.289 nel 2016 (-17,3 per cento). Anche il numero dei soggetti denunziati si è ridotto, passando da 5.885 nel 2015 a 4.869 nel 2016 (-2 per cento).

TAVOLA 2.50

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero interventi	4.996	5.399	7.040	8.411	32.204*
Soggetti denunciate all'A.G.	3.643	4.859	6.744	5.885	4.869
Violazioni	5.179	5.420	7.006	8.455	8.289

* Dal 2016 il numero degli interventi include anche le visite approdi e le richieste di visite doganali pari complessivamente a 21.920. Conseguentemente gli interventi corrispondenti a quelli degli anni precedenti sono stati 10.284

Fonte: Guardia di Finanza

Nella tavola che segue si espongono le violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle entrate. I dati confermano, analogamente a quelli forniti dalla Guardia di Finanza, la riduzione dei soggetti denunciati (-38,5 per cento) e delle violazioni accertate (-34,5 per cento).

TAVOLA 2.51

VIOLAZIONI PENALI TRIBUTARIE DENUNCIATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2012	2013	2014	2015	2016
Soggetti denunciati	n.d.	1.095	920	946	582
Totale violazioni accertate	**4.184**	**3.709**	**2.739**	**2.724**	**1.785**

Fonte: Agenzia delle entrate

L'Agenzia ha comunicato che nel triennio 2014-2016 l'autorizzazione alla costituzione di parte civile è stata richiesta per 67 procedimenti penali in relazione a reati tributari o che abbiano avuto risvolti fiscalmente rilevanti (20 richieste di autorizzazione sono state inviate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2014, 21 nel 2015 e 26 nel 2016).

Nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia delle dogane. Le violazioni rilevate nel 2016, dopo aver subito una riduzione nel 2015 rispetto al 2014, fanno registrare nel 2016 un rilevante aumento passando da 1.185 del 2015 a 1.386 nel 2016 pari al +17 per cento. Il numero dei soggetti denunciati aumenta passando da 716 del 2015 a 753 del 2016. L'aumento delle violazioni denunciate si concentra principalmente nel settore dell'IVA intracomunitaria e nazionale (circa 30 per cento) e nelle accise (circa 15 per cento).

TAVOLA 2.52

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2013	2014	2015	2016
Soggetti denunciati	674	734	716	753
Totale violazioni accertate	1.628	2.664	1.185	1.386
di cui:				
Accise	240	221	204	235
Dogane	963	1.919	543	582
IVA Intracomunitaria e Nazionale	425	524	438	569

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Quanto alle segnalazioni di fatti penalmente rilevanti operate dall'Agenzia delle dogane, si evidenziano nella tavola che segue le violazioni constatate nel quadriennio 2013-2016.

TAVOLA 2.53

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
FRODI RILEVATE

	2012	2013	2014	2015	2016
Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria) (1)	987,5	810,3	961,8	1.363,0	946,6
Numero false fatturazioni(2)	3.766	3.488	4.697	2.546	4.264

(1) I dati in euro sono riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito ad attività di accertamento controllo e antifrode in materia di IVA intracomunitaria e frodi carosello
(2) Casi di sotto fatturazione per i quali nella dichiarazione doganale e nelle fatture allegate alla bolletta sono stati riportati valori non veritieri
Fonte: Agenzia delle dogane

Infine, sempre con riferimento ai procedimenti penali-tributari, si espongono nella tavola che segue i dati forniti dal Ministero della giustizia concernenti il periodo 2013-2015, distintamente per i procedimenti conclusi presso gli uffici dei Gip e dei Gup e per i procedimenti trattati in sede di dibattimento.

TAVOLA 2.54

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE GIP GUP - CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2013-2015*

Reato	2013		2014		2015	
	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	5.885	6.079	4.578	5.190	n.d.	n.d.
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	400	407	415	415	n.d.	n.d.
Dichiarazione infedele (art. 4)	3.224	3.064	3.176	3.451	n.d.	n.d.
Omessa dichiarazione (art. 5)	3.479	3.190	3.395	3.698	n.d.	n.d.
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	3.025	3.285	2.768	2.890	n.d.	n.d.
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	2.324	2.487	2.005	2.273	n.d.	n.d.
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	4.100	4.106	3.939	4.178	n.d.	n.d.
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	7.799	8.148	10.678	10.727	n.d.	n.d.
Indebita compensazione (art. 10 quater)	390	376	485	563	n.d.	n.d.
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	376	294	322	329	n.d.	n.d.

* I dati degli uffici non rispondenti sono stati stimati
Fonte: Ministero della giustizia

TAVOLA 2.55

PROCEDIMENTI ISCRITTI E DEFINITI NEI TRIBUNALI ITALIANI - SEZIONE DIBATTIMENTO - CONTENENTI I REATI TRIBUTARI PREVISTI DAL D.LGS. N. 74 DEL 2000 NEGLI ANNI 2013-2015*

Reato	2013		2014		2015	
	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti
Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2)	2.217	1.578	1.989	1.541	2.374	2.494
Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici (art. 3)	83	79	141	108	82	94
Dichiarazione infedele (art. 4)	1.349	1.014	1.730	1.130	1.527	1.441
Omessa dichiarazione (art. 5)	2.154	1.496	2.565	1.576	2.429	1.852
Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8)	1.138	913	989	822	1.034	942
Occultamento o distruzione di documenti contabili (art. 10)	1.122	807	1.170	832	1.113	1.005
Omesso versamento di ritenute dovute o certificate (art. 10 bis)	2.732	2.067	3.562	2.427	3.173	2.998
Omesso versamento di IVA (art. 10 ter)	6.513	4.481	7.446	6.800	6.470	6.428
Indebita compensazione (art. 10 quater)	285	161	457	292	282	224
Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art. 11)	133	85	184	95	194	126

* I dati degli uffici non rispondenti sono stati stimati
Fonte: Ministro della giustizia

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

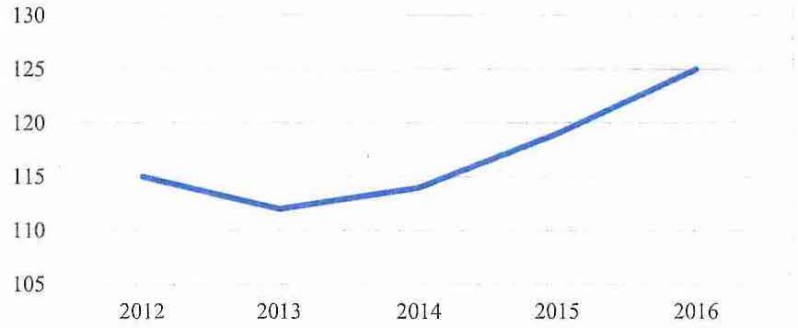
3.1. L'IVA, il tax gap e lo split payment

Il gettito dell'Iva ha registrato, anche nel 2016, un andamento crescente confermando il trend avviato a partire dal 2014, dopo alcuni anni di riduzione. In termini monetari il gettito si è assestato ad oltre 124 miliardi (+ 5,2 miliardi in termini assoluti, +4,3 in termini percentuali). L'aumento è interamente riconducibile alla componente relativa agli scambi interni (+5,9 miliardi), trainata dai versamenti da *split payment* e dal meccanismo del *reverse charge,* mentre l'IVA sulle importazioni diminuisce di poco meno di un miliardo: diminuzione determinata, come era avvenuto nel 2015, dal mercato degli olii minerali e in particolare dalla diminuzione del prezzo del greggio.

GRAFICO 3.1

GETTITO IVA DAL 2012 AL 2016

(in miliardi)

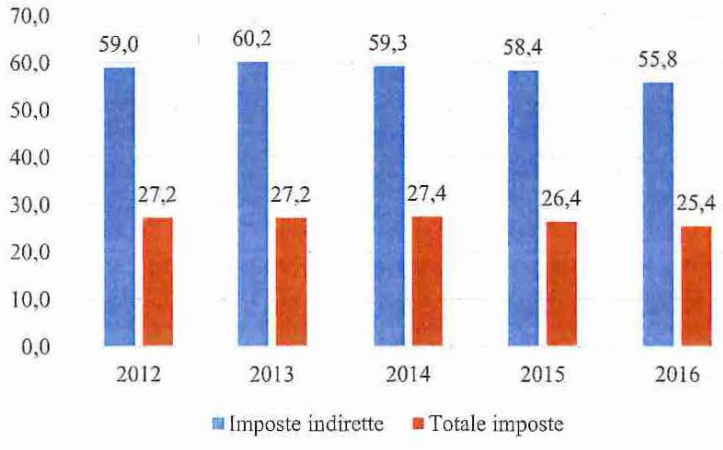


Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

Nonostante l'andamento crescente, rispetto agli anni precedenti, risulta in diminuzione la quota dell'IVA sul totale delle imposte indirette e sul totale delle imposte: il gettito IVA vale oggi circa il 56 per cento del totale delle imposte indirette (aveva toccato la quota del 60 per cento nel 2013) e poco più del 25 per cento del totale delle imposte (era pari al 27 per cento nel 2013)[19].

GRAFICO 3.2

QUOTA DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE IMPOSTE INDIRETTE E AL TOTALE DELLE IMPOSTE



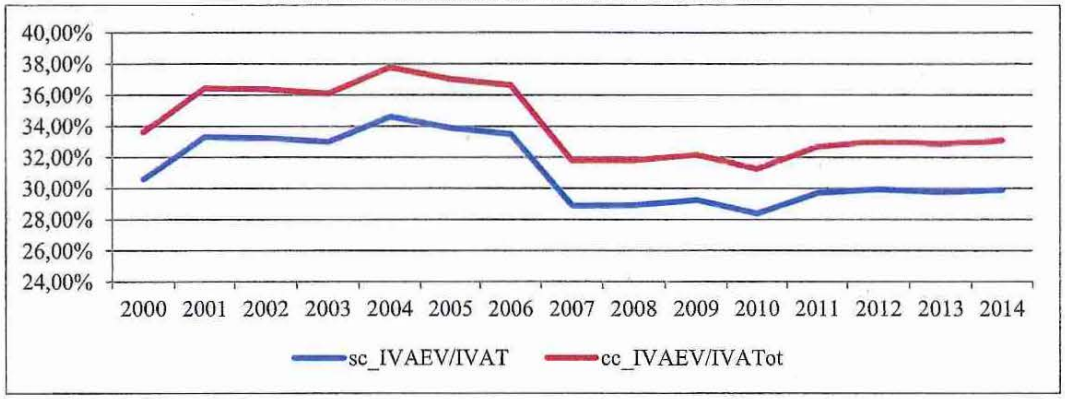
Fonte: Elaborazione corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

[19] Altre voci hanno contribuito all'aumento significativo delle imposte indirette (+ 4,2 per cento rispetto all'anno precedente). In particolare il canone di abbonamento radio e tv (il cui gettito è aumentato in seguito alla riscossione tramite il pagamento della bolletta della luce), l'accisa sui prodotti energetici e petroliferi, i proventi del lotto e dagli apparecchi e congegni di gioco.

Risultati positivi emergono anche sul fronte delle analisi effettuate dall'Agenzia delle entrate per quanto riguarda le stime del *gap* IVA[20]. Le stime (il grafico riporta la serie dal 2010 al 2014) sono state sottoposte ad una revisione straordinaria sia di natura metodologica che riferita alle fonti, poiché incorporano le nuove serie di contabilità nazionale rilasciate dall'Istat sulla base dei nuovi regolamenti internazionali (SEC 2010). La stima dell'IVA non versata è effettuata in base alle due ipotesi evasive, ossia con consenso (cc_IVAEV) e senza consenso (sc_IVAEV), da cui consegue la determinazione di un limite inferiore e di uno superiore.

GRAFICO 3.3

INCIDENZA PERCENTUALE DELL'IVA NON VERSATA (IVANV) SULL'IVA POTENZIALE (IVAT)
IPOTESI CON E SENZA CONSENSO. ANNI 2000-2014



Fonte: Agenzia delle entrate

La dinamica dell'indicatore mostra un evidente andamento ciclico (i valori più bassi si riscontrano negli anni della crisi 2007-2009) e una marcata diminuzione rispetto ai primi anni del 2000, anche se si è in presenza di un andamento pressoché costante negli ultimi tre anni. Il *gap* dell'IVA evidenzia, nel periodo 2000-2006, una propensione media con e senza consenso del 34,8 per cento mentre negli anni 2007-2014 si riduce di quasi quattro punti percentuali (30,9 per cento).

Un ulteriore aspetto riguarda la stima sull'elasticità comparata dell'IVA, ossia la variazione tendenziale del gettito di tale imposta con l'analoga variazione delle risorse interne[21]. Quando l'elasticità assume valori positivi vuol dire che la dinamica è stata superiore a quella delle risorse interne, viceversa quando assume valori negativi.

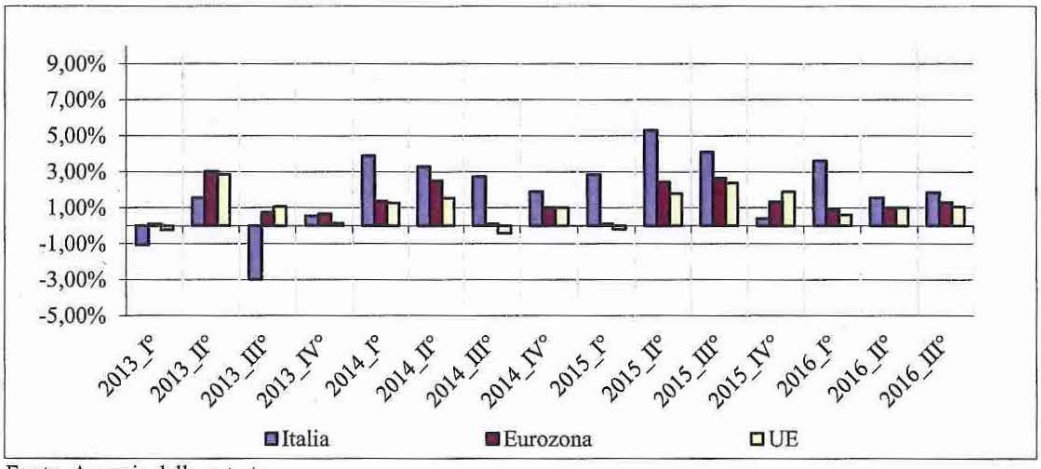
La serie considera i valori trimestrali a partire dal 2013, fino al terzo trimestre del 2016, e così calcolata, sebbene sia solo una *proxy* dell'andamento della *compliance*, consente di effettuare dei confronti internazionali. Nel 2013 era abbastanza evidente un comportamento differenziato del nostro Paese rispetto al resto dell'Europa, sia in termini di periodicità che complessivi. Nel 2014 si rileva un ritorno alla *compliance* in tutta l'area e l'Italia mostra un andamento più regolare e significativamente più ampio rispetto agli altri Paesi. Questo recupero, che continua con analoghe caratteristiche anche nel 2015 e nei primi tre trimestri del 2016, sembra confermare per il gettito IVA un aumento della *compliance*, che tuttavia appare essenzialmente riferibile al meccanismo indotto dall'ampliamento del *reverse charge* e dall'adozione dello *split payment* che hanno trasferito sull'acquirente la responsabilità del versamento del tributo in quanto più affidabile.

[20] I dettagli metodologici della stima del *gap* IVA sono contenuti nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale.

[21] Allo scopo di consentire una comparazione internazionale delle dinamiche dell'imposta, l'Agenzia prende in considerazione l'IVA lorda per costruire una misura dell'adempimento spontaneo dei contribuenti. Le risorse interne sono pari al Pil + importazione – le esportazioni.

GRAFICO 3.4

DIFFERENZA TRA LA DINAMICA DEL GETTITO IVA E LA DINAMICA DEGLI AGGREGATI ECONOMICI DI RIFERIMENTO PER L'ITALIA, L'EUROZONA E LA UE COMPLESSIVA NEL PERIODO 2013-2016



Fonte: Agenzia delle entrate

Un ulteriore approfondimento riguarda l'istituto dello *split payment*, introdotto dalla legge di stabilità 2015 come misura di contrasto all'evasione. Lo *split payment* consiste nel versamento dell'IVA da parte della Pubblica amministrazione per i beni e servizi da essa acquistati e riflette la stessa logica del *reverse charge*, ossia del trasferimento dell'onere di versamento dell'imposta dal fornitore all'acquirente. Tale inversione produce un incremento di gettito spontaneo nel caso in cui il soggetto acquirente è fiscalmente più *compliance* del venditore (ipotesi verificata se l'acquirente è la PA che, per definizione, non evade).

L'Agenzia delle entrate ha effettuato un'analisi finalizzata a fornire degli elementi per valutare se a seguito dell'introduzione dell'istituto in questione si sia verificato un *break* strutturale sul gettito IVA, ossia se, venendo meno i fenomeni evasivi e i mancati versamenti da parte di alcuni dei fornitori della PA, ci sia effettivamente questo recupero di imposta.

Dallo studio sembra emergere, nel biennio 2015–2016, che l'introduzione dello *split payment* abbia favorito un incremento del gettito IVA di 3,5 miliardi (2,5 nel 2015 e 1,0 nel 2016.

3.2. Le compensazioni e i rimborsi

Anche nel 2016 le compensazioni e i rimborsi - istituti a disposizione dei contribuenti per far valere i propri crediti d'imposta - presentano grande rilievo nel complessivo funzionamento del sistema fiscale.

Nell'anno i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 50 miliardi complessivi, con una crescita del 58 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2009 e di oltre il 6 per cento rispetto al 2015. La crescita rispetto all'anno precedente risulta determinata principalmente dalle maggiori compensazioni registrate per IRPEF (+1,8 miliardi), per IVA (+1,3 miliardi) e per recupero del *bonus* di 80 euro erogato dai sostituti d'imposta (+0,6 miliardi).

Di segno opposto la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione, che complessivamente diminuiscono rispetto al 2015 di 1,6 miliardi. Tale risultato deriva da un incremento di quasi 2 miliardi nei rimborsi erogati ai fini IVA e da una flessione di oltre 3,5 miliardi nei rimborsi erogati ai fini dell'imposizione sul reddito.

Nonostante i differenti andamenti registrati, l'ammontare dei rimborsi erogati nel 2016 si commisura a meno del 30 per cento delle compensazioni effettuate nello stesso anno (Tavola 3.1).

TAVOLA 3.1

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2009-2016

(in milioni)

Compensazioni F24						
Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio[1]	Recupero *bonus* 80 euro erogato dai sostituti d'imposta[2]	Agevolazioni	Totale
2009	18.659,00	9.702,00			3.280,10	31.641,10
2010	13.040,10	8.686,60			3.891,30	25.618,00
2011	13.097,30	8.863,30	162,8		1.285,00	23.408,40
2012	14.054,60	9.225,60	2.672,10		1.664,40	27.616,60
2013	13.644,00	10.866,80	2.706,40		2.067,70	29.284,90
2014	13.917,00	9.988,40	3.979,60	3.681,50	2.173,40	33.739,90
2015	14.290,90	18.725,80	4.292,50	7.575,70	2.149,50	47.034,40
2016	15.499,30	20.536,40	3.022,70	8.163,70	2.787,70	50.009,80

Rimborsi					
Anni	IVA[3]	Imposte dirette	Agevolazioni [4]	Totale	*di cui*: rimborsi in conto fiscale
2011	6.146,60	2.415,60	25,3	8.587,50	5.851,80
2012	7.162,70	1.772,60	11,6	8.946,80	6.943,50
2013	11.456,40	1.822,60	4,6	13.283,60	10.916,00
2014	8.458,50	4.301,80	2,6	12.762,80	7.888,00
2015	8.741,00	6.984,60	10	15.735,60	8.222,10
2016	10.701,47	3.464,76	1,30	14.167,53	10.201,25

[1] Compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 2, comma 57, del DL n. 225 del 2010

[2] Compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 1, comma 5, del DL n. 66 del 2014

[3] Comprende: rimborsi erogati mediante conto fiscale; rimborsi erogati dagli uffici territoriali; interessi maturati; rimborsi "IVA auto"; rimborsi IVA ai soggetti non residenti

[4] Comprende: rimborsi canone RAI; *"bonus* incapienti"; *"bonus* famiglia"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

A determinare i descritti andamenti hanno contribuito, accanto all'evoluzione dell'economia e dei parametri della tassazione, alcune misure introdotte negli ultimi anni tra le quali vanno ricordate, in particolare, il "*bonus* 80 euro" e lo *split payment*, nonché, in senso opposto, l'entrata a regime dei diversi interventi legislativi finalizzati a contrastare gli abusi nella compensazione dei crediti d'imposta, che hanno posto maggiori vincoli alle compensazioni, specificamente in ambito IVA[22].

[22] Fra i più importanti: a) il DL 1 luglio 2009, n. 78 (convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), che ha introdotto alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA che hanno trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2010. In particolare, i crediti IVA, annuali o infrannuali, di importo superiore a 10.000 euro annui, possono essere compensati con altri tributi, contributi previdenziali e assistenziali o altre somme (cosiddetta compensazione "orizzontale") solo a decorrere dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione IVA (o dall'istanza da cui il credito risulta); per l'utilizzo in compensazione "orizzontale" di crediti di importo superiore a 15.000 euro è anche richiesta l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione da cui risulta il credito; b) la legge n. 122 del 2010, che ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 la compensazione tra crediti e debiti erariali non è consentita nel caso di presenza di debiti iscritti a ruolo scaduti di importo superiore a 1.500 euro; c) l'art. 8, comma, 18 del DL n. 16 del 2012, che ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro; d) la legge di stabilità 2014, che ha reso obbligatorio richiedere l'applicazione del visto di conformità alle dichiarazioni dalle quali emergano crediti che il contribuente voglia utilizzare in compensazione per un importo superiore a 15.000 euro; e) il DL 8 aprile 2013, n. 35 (convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64), che ha aumentato, a decorrere dal 2014, il limite annuale per l'utilizzo di crediti in compensazione da 516.000 euro a 700.000 euro; il DL n. 50 del 2017 (il disegno di legge di conversione, approvato definitivamente in data 15 giugno 2017, è in fase di pubblicazione), che ha, tra l'altro, ridotto da 15.000 euro a 5.000 euro il limite oltre il quale la compensazione è subordinata all'apposizione del visto di conformità previsto dall'articolo 35, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 241 del 1997, ovvero, in alternativa, per i contribuenti di cui all'articolo 2409-*bis* c.c., alla dichiarazione rilasciata dai soggetti che esercitano il controllo contabile e ha modificato l'articolo 37, comma 49-*bis*, del DL n. 223 del 2006, prevedendo, per i soggetti titolari di partita IVA, l'obbligo di utilizzare i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate qualora essi intendano compensare, per qualsiasi importo, crediti IVA (annuali o relativi a periodi inferiori), ovvero crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito, all'imposta regionale sulle attività produttive e dei crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi.

TAVOLA 3.2

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA EFFETTUATE TRAMITE MODELLO F24:
DISTRIBUZIONE PER FASCIA DI IMPORTO

(in milioni)

Fascia d'importo	n° soggetti				Importo compensazioni				Importo	
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2016
da 0,01 a 5.000	1.151.041	1.144.640	1.087.303	1.111.078	1.524,62	1.473,24	1.402,77	1.461,98	1	1
da 5.000,01 a 10.000	100.511	98.099	98.098	107.127	720,77	700,45	700,02	765,47	7	7
da 10.000,01 a 15.000	63.947	61.986	62.981	70.179	838,99	812,34	826,27	920,78	13	13
da 15.000,01 a 50.000	55.635	53.187	53.712	58.002	1.550,23	1.479,29	1.494,74	1.622,29	28	28
da 50.000,01 a 100.000	21.410	20.036	20.537	22.781	1.514,18	1.415,38	1.454,17	1.609,17	71	71
da 100,000,01 a 200.000	13.677	13.097	13.529	14.700	1.916,71	1.839,61	1.905,94	2.064,28	140	140
da 200.000,01 a 300.000	5.330	5.181	5.267	5.710	1.300,82	1.267,69	1.288,07	1.390,61	244	244
da 300.000,01 a 400.000	2.902	2.629	2.841	3.030	1004,45	910,12	983,02	1.047,18	346	346
da 400.000,01 a 516.000	3.683	1.970	1.987	2.141	1.754,88	896,45	905,45	971,66	477	454
da 516.000,01 a 700.000	2.473	4.150	4.313	4.676	1.310,52	2.702,00	2.813,14	3.048,55	530	652
> 700.000	196	441	467	556	207,78	420,42	517,26	597,3	1.060	1.074
Totale	**1.420.805**	**1.405.416**	**1.351.035**	**1.399.980**	**13.643,95**	**13.917**	**14.291**	**15.499,27**	**9,6**	**11,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Nella tavola 3.19 sono riportate le compensazioni effettuate ai fini dell'IVA dell'ultimo quadriennio, distinte per fasce d'importo. L'evoluzione temporale consente di cogliere alcuni dei cambiamenti intervenuti negli ultimi anni. In particolare, a fronte della relativa stabilità del numero dei contribuenti interessati (circa 1,4 milioni di soggetti, con un incremento nel 2016 rispetto all'anno precedente del 3,6 per cento), l'incremento nelle somme compensate si concentra sulle due fasce più elevate di contribuenti, la cui incidenza numerica si è modificata relativamente (da meno dello 0,2 per cento del totale dei soggetti nel 2013 a meno dello 0,4 per cento nel 2016) a fronte di una incidenza sull'ammontare delle compensazioni passata dall'11 per cento al 23,5 per cento del totale.

È al di sopra dei 516 mila euro, infatti, che si registra un deciso aumento degli importi medi compensati a fronte di una sostanziale stabilità degli importi medi compensati nelle fasce minori.

Il sistema di utilizzazione dei crediti di imposta assume il massimo rilievo nel caso dell'IVA, in cui l'estensione della facoltà di compensazione (a quella verticale si è venuta ad aggiungere la compensazione orizzontale[23]) determina un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti e sui relativi flussi informativi. Per tale ragione i flussi dei versamenti vengono centralizzati presso la Tesoreria, mentre i flussi informativi sono indirizzati verso l'apposita *Struttura di Gestione* istituita presso l'Agenzia delle entrate.

Tale Struttura provvede alla gestione dei processi necessari per l'attribuzione delle somme definitivamente spettanti ai diversi enti creditori, una volta rilevata la compensazione dei rapporti di debito/credito realizzata con la presentazione del modello unico di pagamento (F24).

Nella Tavola 3.3 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2016 ed il ruolo esercitato dal sistema delle contabilità speciali nell'acquisizione delle entrate e nella loro redistribuzione fra i diversi enti, ad integrazione del versamento netto effettuato dai contribuenti.

[23] La compensazione è "verticale" se il credito IVA, riportato nelle liquidazioni successive, è utilizzato solo per la riduzione di debiti IVA. È "orizzontale" se il credito IVA è utilizzato (con il modello F24) per compensare tutti i debiti (e non solo quello IVA) inclusi nella delega di pagamento (altre imposte erariali e territoriali, contributi sociali).

TAVOLA 3.3

EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(in milioni)

	Fondi della riscossione C.S. 1777[a]	Fondi di Bilancio C.S. 1778[b]	Fondi Inps C.S. 1779[c]	Fondi Inail C.S. 1789 [c]	Totale
Saldo iniziale 2016	**3.409,3**	**29.473,1**	**33,0**	**0,6**	**32.916,0**
Entrate 2016 (+)	587.182,2	67.964,0	0,0	0,0	655.146,2
Uscite 2016 (-)	587.408,1	67.506,7	2,9	0,0	654.917,7
di cui:					
- Bilancio dello Stato	*373.170,2*	*41.991,1*	*0,0*	*0,0*	*415.161,3*
- Regioni ed EE.LL.	*52.725,9*	*13.020,7*	*0,0*	*0,0*	*65.746,6*
- Inps	*146.286,7*	*644,7*	*2,9*	*0,0*	*146.934,3*
- Inail	*6.708,9*	*114,8*	*0,0*	*0,0*	*6.823,7*
Saldo al 31/12/2016	**3.183,4**	**29.930,4**	**30,1**	**0,6**	**33.144,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate

In particolare:

a) la contabilità speciale 1777 accoglie i saldi dei modelli F24 per il tramite degli intermediari (banche, poste e agenti della riscossione);
b) la contabilità speciale 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli Enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24. Come emerge dalle informazioni di dettaglio contenute nella Relazione trasmessa alla Corte dalla Struttura di Gestione, i Fondi provengono da 39 capitoli di spesa, quattro dei quali (nn. 3813, 3814, 3821 e 3888) esprimono circa l'83 per cento del totale (56 miliardi su 68).
c) le contabilità speciali 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'INPS e dall'INAIL, con i Fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24.

Va segnalato come gli elementi forniti dall'Agenzia delle entrate in materia di compensazioni IVA rispondono a una delle raccomandazioni espresse dalla Corte in occasione dell'*Audit*[24] svolto – su designazione del MEF e della Commissione europea - per individuare la metodologia da impiegare nel calcolo di due componenti (rimborsi e compensazioni IVA) rilevanti nell'ambito della predisposizione del *Relevé*, ai fini della determinazione del contributo italiano al bilancio comunitario.

Questi stessi elementi, peraltro, consentono alla Corte – in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato – di acquisire elementi di trasparenza e di conoscenza su un importante segmento del fenomeno delle contabilità speciali, da molto tempo "escluso" dall'annuale "parifica".

3.3. Le misure per favorire la tax compliance: "fatturazione elettronica", gestione adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti

Nella tavola che segue si riportano i principali dati concernenti gli adempimenti tributari e l'attività di assistenza ai contribuenti svolta dall'Agenzia delle entrate.

[24] Corte dei conti, *Audit per la riconciliazione delle poste del bilancio dello Stato relative ai rimborsi IVA di annualità pregresse,* febbraio 2015. In particolare, si riteneva "auspicabile assicurare maggiore trasparenza e ufficialità alla complessiva attività della SG dell'Agenzia delle entrate, sia attraverso un sistematico monitoraggio delle risorse gestite e delle funzioni presidiate, sia riportando – con adeguato dettaglio e non solo per macroaggregati - la consuntivazione annuale dei rimborsi e delle compensazioni IVA al Rendiconto generale dello Stato".

TAVOLA 3.4

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI

		2012	2013	2014	2015	2016
Numero PIN rilasciati a contribuenti attivi al 31/12	*tramite internet*	*222.551*	*234.102*	*466.820*	*1.857.834*	*863.124*
	*presso uffici**	*131.063*	*113.768*	*135.553*	*526.263*	*376.493*
	totale	353.614	347.870	602.373	2.384.097	1.239.617
Numero dichiarazioni tributarie presentate in via diretta tramite Uniconline e Unicoweb		584.356	581.824	546.398	2.131.731	2.576.140
Numero dichiarazioni tributarie presentate tramite intermediario		39.504.684	39.657.990	39.686.382	39.193.559	
Numero modelli F24 presentati direttamente dai contribuenti tramite F24 on line e F24 *web*		39.835.000	40.364.688	43.999.692	53.851.899	54.222.087
Numero contratti di locazione e affitto di immobili registrati telematicamente direttamente dai contribuenti		31.524	47.251	125.903	176.373	202.934
Numero dichiarazioni compilate presso strutture territoriali dell'AE*		61.734	35.288	54.977	155	556
Numero dichiarazioni con richiesta di trasmissione a cura degli Uffici*		303.083	286.407	246.437	6.237	4.786
Numero comunicazioni di irregolarità a seguito di "liquidazione automatizzata art. 36-bis e 54-bis" annullate o rettificate	*tramite call center telematica*	*161.824*	*191.290*	*319.851*	*267.856*	*221.509*
	*presso uffici**	*926.523*	*859.156*	*825.846*	*702.231*	*596.648*
	totale	1.088.347	1.050.446	1.145.697	970.087	818.157

* Attività svolta da strutture territoriali
Fonte: Agenzia delle entrate

Tra le diverse iniziative adottate per la promozione della *tax compliance* e il miglioramento dei servizi ai contribuenti, è stato già evidenziato, nel paragrafo 2, l'invio di comunicazioni preventive ai contribuenti, realizzata grazie ad un più tempestivo incrocio dei dati che confluiscono in Anagrafe tributaria.

In questa sede va segnalata anche la messa a disposizione dei contribuenti destinatari delle comunicazioni preventive delle relative informazioni attraverso il c.d. *cassetto fiscale* individuale, nel quale vengono inseriti, oltre alla comunicazione inviata, il prospetto informativo contenente i dati presumibilmente errati e quelli attesi e un prospetto precompilato del quadro dichiarativo da rettificare o integrare[25].

I contribuenti destinatari delle comunicazioni potranno chiedere anche telefonicamente chiarimenti e potranno produrre la documentazione giustificativa.

Alle tipologie di comunicazioni già collaudate si aggiungeranno anche comunicazioni specifiche nei confronti dei contribuenti per i quali si hanno elementi per ritenere una fittizia residenza all'estero.

All'attività finalizzata alla promozione della *tax compliance* sarà affiancata un'attività di controllo nei confronti dei contribuenti a cui è stata segnalata un'anomalia inerente la loro posizione tributaria che non hanno chiarito l'anomalia né corretto il proprio comportamento. Questa attività vedrà il coordinamento tra l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza che porranno in essere accessi e verifiche con tempi e modalità coordinate.

[25] In alcuni casi, per un numero considerevole di contribuenti, unitamente ai prospetti sopra indicati saranno forniti due *link*, nonché un "*foglio Avvertenze*" finalizzato a guidare il contribuente agli adempimenti successivi. Il primo dei due link permetterà di scaricare il file contenente la dichiarazione originaria presentata dal contribuente mentre il secondo consentirà l'accesso al *software* di compilazione Unico *on line* da utilizzare per la predisposizione e l'invio della dichiarazione integrativa e per la compilazione della delega di pagamento degli importi dovuti.

Nell'ambito delle intese concluse tra le due Amministrazioni, la Guardia di Finanza opererà nel corso del 2017 su tremila soggetti economici, destinatari delle comunicazioni finalizzate alla promozione della *compliance,* che hanno ritenuto di non accedere all'istituto del ravvedimento operoso[26].

Grande rilievo presentano, per la riduzione dell'evasione e la semplificazione degli adempimenti, le iniziative previste ai fini dell'adozione della fatturazione elettronica e della comunicazione telematica dei dati delle fatture IVA, in attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 634 e 635, della legge n. 190 del 2014, nonché di quelle recate dal d.lgs. n. 127 del 2015 e dal DL. n. 193 del 2016 riguardanti la trasmissione telematica dei dati delle fatture, dei dati dei corrispettivi giornalieri e dei dati delle liquidazioni periodiche IVA all'amministrazione finanziaria.

L'acquisizione periodica (almeno trimestrale) delle informazioni, è finalizzata ad un'azione di confronto pre-dichiarativo[27] con il contribuente.

I contribuenti IVA possono superare la comunicazione dei "dati" delle fatture se utilizzano il Sistema di Interscambio e le regole tecniche (formato, modalità di trasmissione, sistema di notifiche) già in uso per la fatturazione verso la PA[28]. Va inoltre segnalato che nel corso del 2016 è stato messo a disposizione dei contribuenti un servizio gratuito di generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche, accessibile dal sito dell'Agenzia, previa autenticazione mediante le credenziali dell'Agenzia, con SPID o con la Carta Nazionale dei Servizi; il servizio è utilizzabile anche per le fatture verso la Pubblica amministrazione per le quali è già integrato con il Sistema di Interscambio[29].

La trasmissione puntuale dei dati delle fatture emesse e di quelle ricevute, è accompagnata dall'obbligo di comunicazione trimestrale dei dati riepilogativi delle liquidazioni IVA. I dati delle fatture che dovranno essere comunicati sono esclusivamente quelli che usualmente i contribuenti IVA sono tenuti a registrare (ai sensi degli artt. 23 e 25 del d.P.R. n. 633 del 1972), al fine di determinare, con periodicità mensile o trimestrale, l'importo a debito da versare ovvero il credito da utilizzare in compensazione o chiedere a rimborso[30].

La disciplina dei due adempimenti è stata orientata alla semplificazione, per permettere al contribuente, o al suo intermediario, di predisporre la comunicazione in modo automatizzato partendo dai dati obbligatoriamente tenuti ai fini contabili e seguendo un formato - quello XML - compatibile con qualsiasi *software* contabile oggi sul mercato.

---

[26] L'elenco è stato elaborato dall'Agenzia delle entrate partendo dall'analisi della posizione fiscale di circa 16 mila soggetti economici che, pur avendo ricevuto una comunicazione per la promozione della *tax compliance* che ricordava loro la scadenza del termine, non hanno presentato la dichiarazione IVA per il 2014. L'analisi del rischio è stata effettuata sulla base di precisi criteri di rilevanza, con il ricorso alle informazioni contenute nelle principali banche dati a disposizione dell'Agenzia, tra le quali il c.d. "spesometro".

[27] Entrando nel merito dei singoli processi, con i provvedimenti del 28 ottobre 2016 e del 27 marzo 2017, l'Agenzia delle entrate ha definito le regole tecniche per la trasmissione dei "dati delle fatture" da parte dei contribuenti IVA al fine di rispettare le disposizioni recate, rispettivamente, dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015 e dall'articolo 4 del decreto legge n. 193 del 2016. Al riguardo, i citati provvedimenti hanno "allineato" - dal punto di vista tecnico – termini, modalità tecniche e informazioni, contenute nelle fatture, da trasmettere tanto per i contribuenti che decidono di esercitare l'opzione stabilita dal decreto legislativo n. 127 quanto per coloro che non la eserciteranno.

[28] In questo caso, infatti, l'Agenzia trattiene automaticamente i dati stabiliti dai citati provvedimenti.

[29] La trasmissione dei "dati fattura" rappresenta un'evoluzione e razionalizzazione di una serie di adempimenti comunicativi, precedentemente assolti tramite la presentazione del cosiddetto "spesometro integrato" – o comunicazione polivalente e, negli anni 2006 e 2007, con la comunicazione degli elenchi "clienti e fornitori". Il modello della "comunicazione polivalente" prevedeva infatti l'invio di informazioni che non immediatamente disponibili per il contribuente - o il suo intermediario - e dovevano essere elaborate utilizzando diverse fonti contabili (i dati delle fatture dai registri IVA, quelli dei corrispettivi superiori a 3.600 euro dal registro dei corrispettivi, quelli delle operazioni di leasing dai contratti, ecc.).

[30] Va evidenziato che già oggi generalmente i contribuenti IVA registrano e calcolano questi dati - direttamente o tramite intermediari - in modalità informatizzata, mediante *software* contabili più o meno integrati con i sistemi gestionali a seconda della dimensione aziendale e che il formato della comunicazione è rappresentato da un file XLM, di per sé estremamente flessibile, che ricalca quello della fattura elettronica già oggi utilizzato da poco meno di un milione di contribuenti IVA fornitori della PA.

La norma prevede ora l'invio trimestrale (semestrale per il solo anno 2017) in luogo di quella annuale prevista per precedente comunicazione polivalente. Ciò è essenziale per assicurare il confronto "pre-dichiarativo" con il contribuente che è centrale nella nuova strategia.

I dati, infatti, saranno elaborati tempestivamente e messi a disposizione del contribuente sul sito internet dell'Agenzia, consentendogli di valutare autonomamente eventuali discrepanze e incoerenze tra i dati da lui comunicati e quelli trasmessi dai clienti e fornitori, nonché tra l'ammontare dell'IVA esigibile/detraibile che emerge dai dati delle fatture e quanto il contribuente ha comunicato. Le situazioni di evidente anomalia saranno analizzate dall'Agenzia che, conseguentemente, provvederà al tempestivo invio di opportune segnalazioni al contribuente il quale, pertanto, sarà in grado di dialogare con l'Amministrazione, sia in via telematica che direttamente presso gli uffici, per chiarire l'anomalia o correggere il proprio comportamento mediante ravvedimento prima della presentazione della dichiarazione IVA.

Relativamente ai contribuenti che operano nel commercio al minuto e simili (art. 22 del d.P.R. n. 633 del 1972), sono stati emanati specifici provvedimenti per regolamentare la memorizzazione e trasmissione telematica obbligatoria dei dati dei corrispettivi prodotti mediante la cessione di beni e le prestazioni di servizi da distributore automatico[31] e per regolamentare la memorizzazione e trasmissione telematica opzionale dei dati dei corrispettivi delle altre tipologie di cessioni di beni e prestazioni di servizio rivolte al consumatore finale (c.d. *B2C*)[32,33].

Gli auspicabili effetti di crescita della *compliance* dichiarativa e di versamento, sia ai fini dell'IVA che delle imposte sul reddito, innescati dalle misure sopra riferite dovrebbero manifestarsi già dal 2017.

Quanto alle iniziative in materia di dichiarazione precompilata, dopo la prima esperienza maturata nel 2015 con il mod. 730 per il 2014, nel 2016 (redditi 2015) l'iniziativa è stata estesa anche nei confronti di coloro che presentano il modello Unico (ora denominato Redditi). In questo modo, per la totalità dei contribuenti persone fisiche sono state rese disponibili le informazioni in possesso dell'Agenzia delle entrate con riferimento agli oneri deducibili e detraibili, alle certificazioni dei sostituti d'imposta e agli immobili.

Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, complessivamente nel 2016 sono stati trasmessi all'Agenzia delle entrate circa 19,8 milioni di modelli 730 e circa 10 milioni di modelli Unico. Rispetto al 2015 è stato registrato un incremento (+43 per cento) del numero di soggetti che inviano la dichiarazione direttamente tramite l'apposita applicazione disponibile sul sito dell'Agenzia delle entrate. Si è passati, infatti, da 1,4 milioni di dichiarazioni trasmesse complessivamente nel 2015 ai circa 2 milioni del 2016.

Notevoli sono i flussi informativi provenienti da soggetti esterni utilizzati per la precomplilazione delle dichiarazioni[34].

---

[31] Con i provvedimenti del 30 giugno 2016 e del 30 marzo 2017 si è adottata una definizione tecnico-giuridica di "distributore automatico" e sono stati prodotti servizi *on line* - anche in grado di interfacciarsi con sistemi gestionali delle aziende più strutturate - mediante i quali tutti i "gestori" (proprietari degli apparecchi) e i produttori di *software* per i distributori si "accreditano" al sistema dell'Agenzia, "censiscono" le macchine, comunicandone una serie di attributi, e trasmettono i dati dei corrispettivi mediante un *file* XML sigillato elettronicamente. Alla data del 5 maggio scorso risultavano 3.800 gestori accreditati, 627 mila apparecchi censiti e oltre 2,5 milioni di comunicazioni trasmesse. Nell'apposito portale gli utenti avranno tempestiva visibilità dei corrispettivi da loro comunicati, in modo organizzato e in abbinamento con i "dati fattura" e i "dati di liquidazione IVA". Inoltre, da subito potranno sfruttare gestionalmente tutte le informazioni di ritorno che i servizi *on line* dell'Agenzia acquisiscono.

[32] Con provvedimento del 28 ottobre 2016 sono state definite le specifiche tecniche di un nuovo "Registratore Telematico" (RT) che, dal punto di vista della componentistica *hardware* e *software*, rappresenta un'evoluzione degli attuali registratori di cassa. I nuovi apparecchi consentono, tra l'altro, di snellire gli adempimenti tecnico-amministrativi che oggi i contribuenti devono seguire nell'utilizzo di un registratore di cassa.

[33] Per i contribuenti che non intendono dotarsi necessariamente di un Registratore Telematico è stata prevista la messa a disposizione di un *software on line* gratuito che consentirà all'utente di generare, memorizzare e trasmettere i dati dei corrispettivi della singola operazione di cessione di beni o prestazione di servizi effettuata al consumatore finale, producendo il pdf del "documento commerciale" da rilasciare a quest'ultimo.

[34] Sono stati circa 700 milioni i dati acquisiti e confluiti nella dichiarazione precompilata del 2016. In particolare, sono state inviate circa 400 milioni di ricette del Servizio Sanitario Nazionale, per un importo dei *ticket* pari a circa 1,5 miliardi, e 120 milioni di documenti fiscali, per un importo di spesa complessivo pari a circa 13 miliardi. In totale sono

Ulteriori semplificazioni sono state realizzate relativamente alla procedura *web* per rendere più completa ed agevole l'utilizzazione della dichiarazione precompilata, estendendola anche agli eredi, ecc.

Va, infine, segnalato che dal gennaio 2017 è stata messa a disposizione dei contribuenti la dichiarazione di successione telematica con accluse domande di voltura catastale e relative istruzioni per la compilazione. L'iniziativa investe l'intero processo successorio che vede il suo inizio con la predisposizione ed invio telematico della dichiarazione ed arriva sino alla trascrizione e voltura automatica degli immobili in essa contenuti.

3.4. La gestione della voluntary disclosure

Come già accennato nel paragrafo 2, la collaborazione volontaria (c.d. *voluntary disclosure*) è uno strumento dichiarativo finalizzato a favorire la regolarizzazione delle disponibilità detenute all'estero che è stato adottato dopo l'adozione dei più incisivi strumenti di contrasto del riciclaggio basati sullo scambio automatico di informazioni tra gli Stati per scopi fiscali. La procedura di collaborazione volontaria è stata prevista dall'artt. 1 e 2 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, ripercorrendo, con modalità e parametri diversi, alcune delle finalità che in passato erano state perseguite attraverso i c.d. "scudi fiscali" di cui al DL n. 350 del 2001 (*scudo fiscale uno*), al DL n. 12 del 2002 (*scudo fiscale bis*) e al DL n. 194 del 2009 (*scudo fiscale ter*).

Va ricordato che con l'art. 7 del DL n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 2016, è stata prevista una ulteriore opportunità di collaborazione volontaria (la c.d. *voluntary disclosure bis*), che prevede modalità operative parzialmente diverse dalla precedente, basate sull'autoliquidazione delle somme dovute ad opera dello stesso contribuente in unica soluzione entro il 30 settembre 2017 ovvero in tre rate mensili. Il termine di presentazione delle relative istanze scadrà il 31 luglio 2017 e quello di presentazione della documentazione a corredo delle stesse il 30 settembre 2017. Tale nuova opportunità è rivolta a coloro che, non avendo aderito alla prima *voluntary*, detengono illegalmente beni al di fuori del territorio dello Stato e hanno commesso illeciti fino al 30 settembre 2016[35].

Limitando l'analisi ai soli risultati conseguiti a seguito dell'attività amministrativa svolta nel 2016, come comunicati dall'Agenzia delle entrate in sede istruttoria, si rileva che, a fronte di 129.565 istanze di accesso alla procedura di collaborazione volontaria per l'emersione ed il rientro di capitali illecitamente detenuti all'estero e per l'emersione nazionale ai sensi del DL n. 186 del 2014 pervenute nel 2015, nel corso del 2016 sono stati perfezionati n. 343.053 atti di accertamento[36].

---

stati utilizzati ai fini della compilazione della dichiarazione oltre 520 milioni di documenti di spesa per un importo di spesa sanitaria complessivo pari a circa 14,5 miliardi riguardanti circa 50 milioni di cittadini. Un'ulteriore evoluzione si è registrata con la dichiarazione precompilata 2017 (redditi 2016), nella quale sono stati incrementati i dati sulle spese sanitarie, con un aumento rilevante dei soggetti tenuti a comunicare i dati al Sistema Tessera Sanitaria (strutture autorizzate per l'erogazione dei servizi sanitari e non accreditate, nonché i dati relativi alle spese sanitarie per i farmaci da banco e per le prestazioni erogate dagli ottici, dagli iscritti negli albi degli psicologi, degli infermieri, delle ostetriche e dei tecnici sanitari di radiologia medica). Inoltre dal 2017 la dichiarazione precompilata contiene le spese veterinarie comunicate dalle farmacie, dalle parafarmacie e dai veterinari e le spese per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica effettuati sulle parti comuni dei condomini, che sono state comunicate all'Agenzia delle entrate dagli amministratori di condominio, nonché i dati dei rimborsi delle spese universitarie erogati da soggetti diversi dalle università (enti per il diritto allo studio, ecc.).

[35] Una volta conclusa la fase di presentazione delle istanze è previsto l'avvio di una specifica attività di controllo nei confronti dei soggetti che, pur rientrando potenzialmente tra coloro che avrebbero dovuto presentare l'istanza di adesione volontaria, non hanno ritenuto di farlo. L'azione di controllo si baserà inizialmente sulle possibilità offerte dai trattati bilaterali in materia di richieste cumulative (*group request*) e, successivamente, sulle procedure di scambio automatico delle informazioni.

[36] Precedentemente, in sede di audizione tenutasi il 3 novembre 2016 presso le Commissioni riunite V e VI della Camera era stato comunicato che le istanze pervenute sono state complessivamente 129.620, delle quali 127.383 riferibili alla collaborazione volontaria internazionale, 1.509 alla collaborazione nazionale e 783 relative alla contestuale emersione di evasione internazionale e nazionale.

Il perfezionamento[37] di questi atti ha consentito di incassare più di 3 miliardi comprensivi di imposta, sanzioni ed interessi. Nella tabella che segue è riportata la distribuzione per classi di gettito.

TAVOLA 3.5

ADESIONI PERFEZIONATE E INCASSI PER CLASSI DI GETTITO

Fasce di riscosso	N. adesioni perfezionate	Importo riscosso*
Fino a 10 mila euro	290.297	657
Da 10,1 a 50 mila euro	43.631	880
Da 50,1 mila a 1 milione di euro	8.977	1.256
Oltre 1 milione di euro	148	269
Totale	**343.053**	**3.062**

*Importi espressi in milioni di euro. Versamenti abbinati agli atti di adesione
Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2016 sono stati acquisiti complessivamente 4.113 milioni per la violazione degli obblighi dichiarativi di monitoraggio fiscale nonché degli obblighi di dichiarazione ai fini delle imposte sui redditi, delle imposte sostitutive, dell'imposta regionale sulle attività produttive, dell'imposta sul valore aggiunto, dei contributi previdenziali, ecc.

Il dettaglio delle somme versate, distinte per Direzione regionale, è riportato nella tavola seguente. È evidente la concentrazione del fenomeno in Lombardia (44 per cento del totale introitato) e, sia pure in minor misura, in Piemonte, Veneto, Lazio ed Emilia-Romagna.

TAVOLA 3.6

SOMME VERSATE IN SEGUITO ALLA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DICHIARATIVI

Regioni	Imposte e sanzioni riscosse	
	Imposte	Sanzioni
Abruzzo	11.392.076	5.094.776
Basilicata	765.475	598.407
Bolzano (D.P.)	20.071.974	9.384.888
Calabria	3.541.425	2.245.527
Campania	36.938.945	19.778.548
Emilia-Romagna	209.206.755	95.348.442
Friuli-Venezia Giulia	64.417.583	26.025.896
Lazio	200.529.996	118.700.903
Liguria	143.186.402	72.354.823
Lombardia	1.181.904.725	644.890.567
Marche	39.680.976	16.577.520
Molise	1.099.243	947.938
Piemonte	334.216.275	168.957.938
Puglia	19.407.015	8.628.213
Sardegna	7.410.822	4.491.334
Sicilia	15.229.150	10.971.876
Toscana	169.977.163	78.115.864
Trentino-Alto Adige	12.493.141	8.151.013
Umbria	12.666.329	7.098.196
Valle d'Aosta	5.476.424	2.799.947
Veneto	220.011.947	102.581.718
Totale	**2.709.623.841**	**1.403.744.334**

Fonte: Agenzia delle entrate

Con riguardo alla quota di gettito riferita alla regolarizzazione del patrimonio mobiliare (IVAFE) e quella riconducibile al patrimonio immobiliare (IVIE) detenuto all'estero, l'Agenzia ha fornito i dati relativi al valore di maggiore imposta dovuta quantificato in sede di emissione

[37] Atti di adesione emessi ai sensi dell'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. 218 del 1997 perfezionati con il versamento integrale delle somme dovute.

degli atti impositivi, in quanto all'atto dell'effettuazione dei versamenti detti valori confluiscono complessivamente nel tributo relativo alla "imposta sostitutiva".

Negli atti definiti nel 2016 il valore dell'imposta dovuta su patrimonio mobiliare detenuto all'estero ammonta a 97,6 milioni (IVAFE), mentre il valore dell'imposta dovuta per la regolarizzazione del patrimonio immobiliare situato all'estero ammonta a 28 milioni (IVIE).

L'ammontare complessivo degli investimenti e delle attività estere di natura finanziaria oggetto delle procedure di emersione ammonta a circa 61,7 miliardi.

Gli stati più interessati dall'emersione sono la Svizzera, il Principato di Monaco, Bahamas, Singapore, Lussemburgo, San Marino e Liechtenstein.

3.5. Le misure di contrasto all'evasione internazionale e la gestione del rapporto con le grandi imprese (patent box e cooperative compliance)

La costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte di multinazionali estere, l'utilizzo strumentale di articolati schermi giuridici, la fittizia domiciliazione in paesi a bassa fiscalità di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento sono fenomeni che hanno assunto particolare rilievo nel più generale ambito dell'evasione tributaria.

L'Amministrazione fiscale è stata fortemente impegnata nel 2016 nel contrastare tali fenomeni.

L'Agenzia delle entrate ha riferito dell'azione svolta per il contrasto all'evasione fiscale internazionale con specifico riferimento alla illecita detenzione di capitali all'estero ed alla pianificazione fiscale aggressiva, in linea con le recenti strategie messe in campo dall'OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale per proteggere i sistemi fiscali interni dalle minacce recate dai Paesi non collaborativi.

Nell'ottica del contrasto all'evasione fiscale internazionale, nel 2016 sono stati avviati dall'Agenzia delle entrate importanti filoni investigativi e iniziative progettuali nel settore del contrasto alle grandi evasioni e frodi fiscali perpetrate a livello internazionale, principalmente mediante pratiche di illecito occultamento di ricchezze e capitali all'estero e di pianificazione fiscale aggressiva.

Specifiche e mirate attività di analisi in tema di evasione fiscale internazionale hanno riguardato l'inchiesta denominata "*Panama Papers*", nell'ambito della quale è stato elaborato, congiuntamente con la Guardia di Finanza, un elenco complessivo (più di 700 nominativi, oltre a circa 300 *bearers*, cioè soggetti che hanno il possesso delle entità *offshore* attraverso titoli al portatore) di soggetti italiani coinvolti nell'inchiesta che hanno presumibilmente occultato al fisco italiano rilevanti attività di natura finanziaria detenute in Paesi non collaborativi attraverso la costituzione di entità *offshore*. Nei loro confronti sono state avviate iniziative unitarie in materia di mutua assistenza fiscale internazionale.

Sono stati, inoltre, definiti congiuntamente i criteri da seguire per l'individuazione dei soggetti da includere nelle richieste nominative per avviare lo scambio di informazioni dalle amministrazioni fiscali dei Paesi esteri presso i cui intermediari finanziari i soggetti italiani individuati detengono illecitamente *asset*.

In relazione alle attività di analisi svolte sui *Panama Papers*, l'Agenzia delle entrate rappresenta l'amministrazione fiscale italiana nell'apposito sottogruppo istituito dall'OCSE (*JITSIC*) al fine di svolgere attività avanzate di analisi del rischio, esplorare le diverse possibilità di cooperazione e di condivisione delle informazioni, identificare i rischi di *compliance* fiscale e concordare azioni di collaborazione tra le Amministrazioni dei Paesi OCSE coinvolte.

Nel corso del 2016 sono, inoltre, proseguite le attività di analisi relative ad un importante filone investigativo originato da un'articolata azione di polizia giudiziaria da parte della Guardia di Finanza, condotta nei riguardi di un importante gruppo bancario internazionale. Tale attività ha consentito di accertare la sottoscrizione di polizze assicurative a contenuto finanziario da parte di migliaia di contribuenti e l'apertura di rapporti finanziari "cifrati", funzionali all'occultamento e al trasferimento di fondi di provenienza illecita, derivanti, come dimostrato in diversi casi, dalla

commissione di reati di frode ed evasione fiscale. In tale contesto, ad oggi, il menzionato gruppo bancario ha definito l'accertamento tributario con la corresponsione di oltre 100 milioni a titolo di imposte, interessi e sanzioni. Con riferimento ai contribuenti italiani sottoscrittori delle cosiddette "polizze mantello" e detentori di conti bancari "cifrati" presso il citato gruppo bancario, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza hanno identificato in modo univoco circa 3.500 persone fisiche. I risultati, al momento parziali, ammontano a circa 170 milioni versati a titolo di imposte, interessi e sanzioni.

Importanti risultati sono stati raggiunti nel settore della *digital economy*, dove l'Agenzia delle entrate ha svolto un'attività operativa volta da un lato all'individuazione di nuovi possibili modalità di tassazione del reddito prodotto dalle imprese estere del settore e, dall'altro, al contrasto di schemi di pianificazione fiscale aggressiva.

Gli accertamenti a carico di due delle principali attività a carico nel settore sono stati definiti con la corresponsione di oltre 600 milioni a titolo di imposte, interessi e sanzioni.

In linea generale, per quanto riguarda le imposte dirette, le principali problematiche riscontrate riguardano il nesso di territorialità, i dati e la classificazione delle attività.

L'attività svolta dell'Agenzia ha messo in luce come, grazie alle opportunità offerte dalla tecnologia e dalla digitalizzazione, anche imprese operanti in settori più tradizionali possono porre in essere schemi di pianificazione fiscale che mirano a sfruttare la frammentazione e l'automazione delle attività al fine di delocalizzare, in tutto o in parte, il reddito in paesi a bassa fiscalità.

L'Agenzia ha fatto presente di partecipare attivamente a numerosi progetti avviati sia dall'OCSE che dall'Unione europea, tra i quali il progetto BEPS (*Base erosion and profit shifting*) finalizzato a contrastare, mediante la ricerca di un maggiore coordinamento e l'eliminazione delle asimmetrie tra i diversi regimi fiscali nazionali, le strategie di natura fiscale che talune imprese pongono in essere per erodere la base imponibile.

Diverse strutture dell'Agenzia delle entrate sono state direttamente coinvolte nei lavori delle linee di azione del progetto che hanno riguardato vari aspetti delle fiscalità internazionale quali la *digital economy*; le problematiche legate all'utilizzo di entità o strumenti finanziari cosiddetti ibridi; il rafforzamento della disciplina delle società controllate estere (CFC); il rafforzamento e l'armonizzazione delle regole sulla deducibilità degli interessi passivi; la revisione della disciplina sui prezzi di trasferimento; l'armonizzazione ed il rafforzamento della disciplina sulle stabili organizzazioni e delle regole volte ad evitare l'abuso dei trattati; nonché una serie di azioni volte al rafforzamento della trasparenza tra il contribuente ed il fisco e il rafforzamento della cooperazione internazionale.

La Guardia di Finanza ha fatto presente di avere realizzato nel corso del 2016 un complesso articolato insieme di interventi che hanno consentito di scoprire 1.663 casi (+275 per cento rispetto al 2015) di evasione fiscale internazionale e di occultamento di redditi e patrimoni all'estero.

In particolare, gli interventi dei reparti del Corpo si sono concentrati verso quei fenomeni più gravi e pericolosi, quali l'illecito trasferimento di capitali in paradisi fiscali, la fittizia residenza all'estero di persone fisiche e società, l'irregolare applicazione della disciplina sui prezzi di trasferimento, la costituzione in Italia di stabili organizzazioni occulte, nonché l'utilizzo strumentale di *trust* e di altri schermi societari o strumenti negoziali per finalità evasive, elusive o di frode.

Nel 2016 l'attività, inquadrata in un apposito piano piano operativo "Fiscalità Internazionale", è stata volta a supportare il programma di ammissione alla procedura di collaborazione volontaria di emersione di capitali e patrimoni detenuti all'estero di cui alla legge 15 dicembre 2014, n. 186 (*voluntary disclosure*), orientando prevalentemente l'azione ispettiva verso quei soggetti che, pur potendo ricorrervi, non vi hanno acceduto.

In questo ultimo ambito rientra, in particolare, un mirato piano d'interventi, avviato a seguito dell'acquisizione di numerosi elementi investigativi nell'ambito di una complessa indagine di polizia giudiziaria condotta da un reparto del Corpo, concernente diverse migliaia di soggetti, anche non residenti, che avrebbero effettuato, fino al 2014, ingenti movimentazioni

finanziarie da e verso l'estero, potenzialmente in violazione degli obblighi in materia di monitoraggio fiscale[38].

Al riguardo, al termine di un'approfondita fase di elaborazione di dati e di analisi, sono state individuate alcune migliaia di posizioni connotate da significativi profili di rischio, nei cui confronti sono stati avviati i necessari approfondimenti, sulla base di moduli ispettivi e percorsi operativi condivisi con l'Agenzia delle entrate.

Nel quadro del citato piano d'azione, tuttora in corso di esecuzione, nel 2016:

- sono stati eseguiti 4.453 interventi ispettivi, di cui 1.282 con rilievi;
- è stato proposto agli Uffici finanziari il recupero a imposizione di circa 284 milioni di proventi sottratti a tassazione ai fini delle imposte dirette, oltre che 22 milioni di IVA evasa, individuando 276 evasori totali e deferendo alle competenti Autorità giudiziarie 75 soggetti per reati fiscali, nonché eseguito sequestri, anche per equivalente e in tema di violazione alla normativa antimafia, per oltre 530 milioni.

Nel medesimo piano operativo sono stati altresì eseguiti interventi finalizzati alla verifica del corretto assolvimento delle disposizioni in materia di monitoraggio fiscale, imposta sul valore degli immobili situati all'estero e imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero, nel cui ambito sono stati condotti in totale 4.260 interventi.

Ai fini della selezione degli obiettivi operativi e della ricostruzione dei flussi finanziari verso l'estero, assumono particolare rilevanza le informazioni acquisite mediante i canali della mutua assistenza amministrativa internazionale in campo fiscale e tramite la rete degli esperti del Corpo, distaccati presso le rappresentanze diplomatiche e le ambasciate dei principali Paesi e Organismi internazionali.

Questa rete di ufficiali – di cui, ai sensi del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, può avvalersi anche l'Agenzia delle entrate – costituisce per la Guardia di Finanza uno strumento indispensabile per proiettarsi al di fuori dei confini nazionali, al fine di agevolare l'incrocio dei dati, lo scambio d'informazioni nonché le investigazioni più complesse e di respiro internazionale.

Nella Tavola seguente sono riportati i risultati delle indagini svolte dal Corpo nel 2016 relativamente ai principali fenomeni di evasione/elusione internazionale.

TAVOLA 3.7

EVASIONE/ELUSIONE INTERNAZIONALE
(PRINCIPALI FENOMENI)

	2016
Numero interventi con irregolarità	1.663
Base Imponibile Lorda proposta per il recupero a tassazione (ricavi/compensi non dichiarati e costi non deducibili)	25.960.018.632
Principali fenomeni evasivi/elusivi internazionali	**Base imponibile**
- Fittizia residenza all'estero di persone fisiche e società	6.199.571.151
Stabili organizzazioni non dichiarate in Italia di società estere	16.217.999.740
- *Transfer pricing*	1.632.542.105
- Altre manovre evasive/elusive	1.909.905.636

Fonte: Guardia di finanza

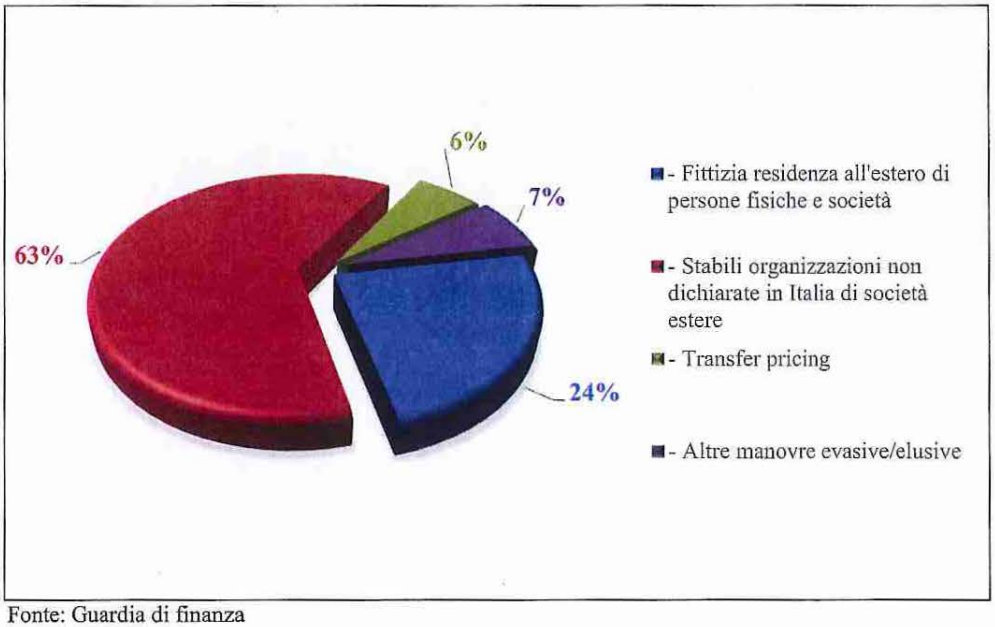
Sul piano più generale, il Corpo ha fatto presente che l'incidenza dei fenomeni illeciti di portata transnazionale rispetto all'evasione complessiva scoperta nel settore delle imposte sui redditi è pari, nel 2016, al 46,6 per cento.

La mappatura dei principali fenomeni di evasione fiscale internazionale individuati dalla Guardia di Finanza nel 2016 è riepilogata nel grafico che segue.

[38] Si tratta della medesima indagine di cui ha pure riferito l'Agenzia delle entrate.

GRAFICO 3.5

I PRINCIPALI FENOMENI DI EVASIONE FISCALE INTERNAZIONALE



Fonte: Guardia di finanza

Con riferimento alle indagini di polizia giudiziaria svolte dalla Guardia di Finanza nello specifico settore, è stato comunicato che:

- delle 15.891 deleghe di indagini di polizia giudiziaria per i reati tributari pervenute ai reparti del Corpo nella scorsa annualità, 529 hanno evidenziato riflessi di carattere internazionale;
- tra quelle concluse (14.044), analoghi risvolti sono emersi in 551 casi.

Tra le operazioni di rilievo condotte nella passata annualità viene segnalata una complessa e articolata attività investigativa del Nucleo di polizia tributaria di Milano nei confronti di un noto gruppo bancario, nell'ambito della quale è stata constatata l'esistenza in Italia di una stabile organizzazione non dichiarata che, attraverso una società del gruppo, nel periodo 2008-2012, ha ceduto polizze e strumenti finanziari per 8,3 miliardi e sono stati segnalati reati fiscali e di riciclaggio relativamente a polizze assicurative estere riferibili a clienti italiani, i cui premi non sono confluiti nella contabilità ufficiale dell'agenzia italiana.

L'attività investigativa ha consentito di appurare che la società del gruppo, avvalendosi di una rete di oltre 350 promotori finanziari, ha per anni sollecitato la sottoscrizione di polizze assicurative a contenuto finanziario, funzionali all'occultamento e al trasferimento di fondi di provenienza illecita, derivanti, come dimostrato in diversi casi, dalla commissione di reati di frode ed evasione fiscale da parte dei contribuenti italiani.

In tale contesto, il gruppo bancario ha:

- definito l'accertamento tributario con l'Agenzia delle entrate versando 101 milioni a titolo di imposte, interessi e sanzioni;
- siglato un accordo con la Procura della Repubblica di Milano, in forza del quale ha versato ulteriori 8,5 milioni per poter presentare istanza di patteggiamento, in quanto indagato ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001, per i fatti penalmente rilevanti commessi nel suo interesse o vantaggio da parte del proprio *management*.

La *Sharing economy*

Le implicazioni fiscali della c.d. *sharing economy* (economia collaborativa o della condivisione) hanno acquisito negli ultimi anni sempre maggior rilievo per l'enorme sviluppo economico intervenuto nel settore. Le attività umane e commerciali gestite attraverso piattaforme digitali in settori come quelli della fornitura e dello scambio di beni, dei trasporti di persone, delle locazioni temporanee, della finanza coinvolgono ormai l'intera popolazione mondiale. I soggetti non residenti che gestiscono le piattaforme attraverso le quali avvengono le prestazioni rese in via professionale e le prestazioni occasionali tra privati hanno ormai assunto grande rilievo nell'economia mondiale.

I sistemi fiscali adottati dagli stati non sono stati in grado, soprattutto per effetto della rigidità degli accordi internazionali in essere, di seguire l'evoluzione dei modelli economici ed hanno di fatto tollerato ingenti sottrazioni di base imponibile sia ai fini dell'imposizione sul reddito che dell'IVA.

In attesa che la revisione degli accordi da tempo avviata dall'OECD e le iniziative adottate dall'Unione europea producano effetti, le amministrazioni fiscali hanno rinnovato gli sforzi per contrastare le nuove forme di evasione su base internazionale.

Anche l'amministrazione fiscale italiana, analogamente a quelle di altri stati europei, ha operato sul campo per arginare il fenomeno, conseguendo risultati significativi, anche grazie alla parallela azione giudiziaria esercitata dalle Procure della Repubblica.

Secondo quanto rileva la Procura della Repubblica di Milano[39] è emerso che, tramite diversi sistemi, il reddito prodotto in Italia dai c.d. *Big-data* viene trasferito in paesi della UE a bassa fiscalità (con aliquote anche dello 0,05per cento che la Commissione europea ha ritenuto aiuti di stato) dove, con favorevoli trattati contro le doppie imposizioni, vengono poi ribaltati in paradisi fiscali. Nel 2016, è stato definito il procedimento *Apple* mentre sono ancora in corso i procedimenti nei confronti di altre *corporation* straniere. Tuttavia, in tutti questi procedimenti non concorre a determinare la base imponibile della tassazione il c.d. *retail on line* che costituisce più del 50 per cento dei ricavi realizzati. Questo perché non è possibile configurare un intervento (tipo la contestazione della stabile organizzazione occulta) quando le attività vengono realizzate attraverso portali digitali. Tale situazione riguarda anche tutto il commercio e la prestazione di servizi *on line*, occorrendo al riguardo un intervento legislativo che ridefinisca in termini moderni il concetto di stabile organizzazione che oggi è ancora legato a quello dello stabilimento industriale e non è adattabile agli "stabilimenti virtuali" che progressivamente costituiranno la base più rilevante dell'economia di mercato e che sono rilevabili solo attraverso nuove forme di controllo fondate sulla tracciabilità dei flussi finanziari delle merci e dei *bit*.

Nell'ambito delle recenti iniziative legislative adottate per favorire lo sviluppo delle imprese e il loro rapporto con la fiscalità, meritano di essere segnalati gli istituti del *patent box* e della *cooperative compliance* anche in considerazione del rilevante impatto che essi hanno avuto nel corso del 2016 sull'operatività dell'Amministrazione.

Patent box

Il regime fiscale del *Patent box* è stato introdotto[40] con l'intento di agevolare l'utilizzo diretto ed indiretto dei beni immateriali attraverso l'esclusione dalla tassazione di una quota del reddito derivante dall'utilizzo di *software* (coperti da *copyright*), di brevetti industriali, di marchi, di disegni e modelli, nonché di processi, formule e informazioni relativi ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili (*know-how*)[41], a condizione che i soggetti esercitanti l'opzione al regime svolgano attività di ricerca e sviluppo.

[39] Bilancio di responsabilità sociale 2016.

[40] Art. 1, commi 37-45, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

[41] L'agevolazione consiste nell'esclusione dal reddito complessivo, del 50 per cento dei redditi derivanti dall'utilizzazione dei suddetti beni immateriali. La sua applicazione decorre dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2014. Tuttavia, per gli anni di imposta 2015 e 2016, la percentuale di esenzione sarà pari, rispettivamente, al 30 per cento e al 40 per cento.

Per dare attuazione al nuovo regime agevolativo l'Agenzia delle entrate ha emanato un apposito provvedimento[42] contenente le disposizioni concernenti l'accesso alla procedura di accordo preventivo connessa all'utilizzo di beni immateriali e specifiche circolari applicative[43].

In considerazione dell'elevato numero di istanze di accesso alla procedura di accordo preventivo connessa all'utilizzo di beni immateriali pervenute nel 2015 (complessivamente 4.473) e per consentire una gestione più efficiente delle stesse, ne è stata disposta la ripartizione tra le diverse articolazioni dell'Agenzia[44].

Nel corso del 2016 le strutture regionali e quella centrale hanno esaminato le richieste di adesione al regime presentate nel 2015 svolgendo preliminarmente l'attività istruttoria finalizzata al riscontro del rientro nell'ambito soggettivo di applicazione dell'agevolazione richiesta ed alla verifica formale della sussistenza degli elementi obbligatori.

A fronte di detta attività sono state inizialmente rigettate, per mancanza dei requisiti soggettivi richiesti dalla norma, 63 istanze. Per le istanze non rigettate, l'attività istruttoria è proseguita con l'esame della documentazione prodotta dalle imprese ai fini della definizione dei metodi e dei criteri di calcolo del contributo economico dei beni intangibili alla produzione del reddito d'impresa.

Nonostante la proroga[45] del termine inizialmente previsto per la presentazione o l'integrazione della documentazione, 2.514 istanze presentate entro il 31 marzo 2016 sono decadute per mancata presentazione della documentazione integrativa.

A fine esercizio 2016, l'Ufficio Accordi preventivi e controversie internazionali della Direzione centrale accertamento ha chiuso i primi quattro accordi preventivi con soggetti che presentavano un volume di affari superiore a 300 milioni. Due delle aziende interessate operano nel campo della moda, mentre le altre sono attive nel settore della chimica e della produzione di beni finalizzati ad applicazioni nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni. Per il periodo d'imposta 2015 e per i quattro periodi successivi, dette imprese, potranno contare sui benefici fiscali previsti dal regime di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali.

Con riguardo alle istanze di *patent box* la cui competenza è stata assegnata alle Direzioni regionali, le strutture negli ultimi mesi del 2016 hanno avviato i contraddittori con i rappresentanti legali delle imprese o i loro procuratori al fine di giungere al perfezionamento dei relativi accordi preventivi.

Cooperative compliance

Il d.lgs. n. 128 del 2015, recante "Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente, in attuazione degli articoli 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23", ha introdotto nell'ordinamento il regime di *adempimento collaborativo* al fine di promuovere forme di comunicazione e di cooperazione rafforzata tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti dotati di un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale.

Il regime introduce importanti elementi di innovazione nel rapporto tributario, prevedendo nuove modalità di interlocuzione costante e preventiva con l'Agenzia delle entrate, con la possibilità di pervenire a una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi

[42] Provvedimento del 1° dicembre 2015.

[43] Con circolare n. 36/E del 1° dicembre 2015, sono stati forniti i primi chiarimenti che hanno riguardato, tra l'altro, gli effetti derivanti dall'esercizio dell'opzione e le modalità di accesso alla procedura di *ruling* connessa all'utilizzo dei beni immateriali. Con circolare n. 11/E del 7 aprile 2016 è stato ulteriormente chiarito l'impianto generale dell'istituto e sono state fornite soluzioni interpretative a quesiti pervenuti dai rappresentanti delle associazioni di categoria e professionali.

[44] Provvedimento del 6 maggio 2016 che ha ripartito la trattazione delle istanze tra la Direzione centrale accertamento per i soggetti con volume d'affari dichiarato antecedentemente alla presentazione dell'istanza pari o superiore a 300 milioni e le Direzioni regionali per gli altri soggetti.

[45] Provvedimento del 23 marzo 2016 del direttore dell'Agenzia delle entrate.

fiscali, prima della presentazione delle dichiarazioni fiscali o dell'assolvimento di altri obblighi tributari. Tale previsione offre l'opportunità di gestire le situazioni di incertezza attraverso un confronto preventivo su elementi di fatto che può ricomprendere anche l'anticipazione del controllo e si presta, pertanto, a prevenire e a risolvere anticipatamente le potenziali controversie fiscali.

La gestione delle attività relative al nuovo regime di adempimento collaborativo di cui agli articoli 3 e seguenti del d.lgs. n. 128 del 2015, nella prima fase di applicazione, è stata affidata alla competente struttura della Direzione centrale accertamento, istituita nel mese di agosto del 2015 e divenuta operativa dal mese di febbraio del 2016.

Nella prima parte del 2016 l'attività è stata prevalentemente indirizzata verso la redazione e la pubblicazione dei principali provvedimenti attuativi e l'organizzazione e la partecipazione a convegni e incontri pubblici sul tema.

In particolare, il 14 aprile del 2016 è stato pubblicato il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate n. 54237/2016 del 14 aprile 2016, nel quale sono stati definiti i requisiti soggettivi e oggettivi di accesso al regime previsti, rispettivamente, dall'articolo 7 e dall'articolo 3 del d.lgs. n. 128 e sono state dettate le prime disposizioni in merito alle modalità di presentazione della domanda e della documentazione allegata e alla verifica dei requisiti di ammissione.

Nel mese di giugno del 2016 è stato organizzato un convegno dal nome "Adempimento collaborativo: nuova frontiera della *compliance*" con l'obiettivo di aprire un confronto diretto con il mondo delle imprese, dei professionisti e delle associazioni di categoria su temi applicativi inerenti il nuovo regime. All'organizzazione del convegno hanno fatto seguito diversi incontri di natura tecnica con le principali associazioni di categoria e la conseguente pubblicazione della circolare n. 38 del 16 settembre 2016, che recepisce gli esiti del convegno e fornisce, mediante la formula "domanda e risposta", chiarimenti e soluzioni interpretative su quesiti e dubbi applicativi emersi nel corso dei lavori.

Negli ultimi mesi del 2016 l'attività è stata rivolta alla valutazione delle prime cinque istanze di ammissione al regime, presentate nel mese di agosto, e in diversi incontri di *pre-filing* con primari gruppi multinazionali, alcuni dei quali hanno successivamente presentato istanza di ammissione al regime (in tutto nel 2016 sono pervenute nove istanze di ammissione).

I provvedimenti di ammissione delle società che hanno presentato istanza sono stati portati a conoscenza dei contribuenti negli ultimi giorni del mese di dicembre, a conclusione del procedimento di verifica dei requisiti di ammissibilità per l'accesso al regime previsti dalla norma.

Nel corso del procedimento di ammissione è stata riscontrata la coerenza del sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale del gruppo con i "requisiti essenziali" del *Tax Control Framework* previsti dalla legge, dallo stesso provvedimento delle entrate già citato e dai documenti OCSE pubblicati in materia.

Infine, sono state intraprese diverse iniziative a livello internazionale in materia di *tax certainty* e *cooperative compliance*. In particolare, l'Agenzia delle entrate risulta attualmente impegnata nel *Working Group* 11 dell'OCSE in materia di *Mandatory Disclosure* e nei lavori OCSE finalizzati al lancio di un progetto pilota di *cooperative compliance* multilaterale, tra un ristretto gruppo di amministrazioni fiscali, denominato I CAP.

Infine, in merito alla *cooperative compliance* vanno segnalate, per il loro rilievo, le perplessità espresse recentemente dalla Procura della Repubblica di Milano[46].

---

[46] Nel Bilancio di responsabilità sociale 2016 la Procura così si esprime: "Anche il pilastro della riforma della *Cooperative Compliance*, desta perplessità atteso che l'adesione al programma di confronto con l'AE postula l'attribuzione della qualifica di "contribuenti a minor rischio fiscale", con la conseguenza di essere esclusi dalla programmazione delle verifiche fiscali della Guardia di Finanza in un momento in cui il quadro complessivo dell'evasione fiscale appare preoccupante: secondo i dati della Commissione del MEF "sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" il *tax gap* è arrivato a 110 miliardi; inoltre, non sono ancora stati varati i provvedimenti sulla c.d. "*digital tax*" che dovrebbe tassare i profitti delle società che operano sul *web* che oggi appare una sorta di "*freezone*" fuori dal controllo antitrust, fiscale e della *privacy* che gli stati impongono ai normali cittadini e società.".

3.6. Il contenzioso tributario

L'evoluzione del contenzioso tributario conferma alcune delle tendenze evidenziate nella Relazione sul rendiconto degli ultimi anni, seppur con caratteristiche differenziate sia per quanto riguarda il grado di giudizio che per la tipologia di Amministrazione coinvolta. I dati di cui si dà evidenza riguardano l'andamento, dal 2012 al 2016, del contenzioso che coinvolge le amministrazioni pubbliche che sono parte nei giudizi tributari. Per i dati relativi al contenzioso delle agenzie fiscali la fonte sono le agenzie stesse, mentre per gli enti locali e le altre amministrazioni i dati sono quelli forniti dal Dipartimento delle entrate[47] [48].

Nella tavola che segue si riportano i dati relativi ai ricorsi presso le Commissioni tributarie provinciali che riguardano le agenzie fiscali.

TAVOLA 3.8

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI
AGENZIE FISCALI

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di ricorsi pervenuti	122.527	95.362	90.634	108.758	82.586
di cui:					
Agenzia delle entrate	121.296	93.698	88.882	107.095	80.692
Agenzia delle dogane	1.231	1.664	1.752	1.663	1.894
Numero di ricorsi in carico al 31/12	405.420	333.084	255.479	241.026	185.197
di cui:					
Agenzia delle entrate	398.897	327.295	250.097	236.120	179.779
Agenzia delle dogane	6.523	5.789	5.382	4.906	5.418
Totale sentenze	148.274	166.732	140.137	141.576	125.965
Completamente favorevoli all'Amm.ne	47.934	60.955	58.117	59.248	54.604
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	40.613	45.326	40.840	44.455	37.399

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Alla data del 31 dicembre 2016, il carico dei ricorsi pendenti presso le Commissioni tributarie provinciali ammontava a poco più di 185 mila, con un decremento rispetto all'anno precedente del 23 per cento dovuto alla sensibile diminuzione (circa un quarto) dei ricorsi che riguardano l'Agenzia delle entrate. Risultano in ulteriore flessione, come già nel biennio precedente, il numero delle sentenze emesse.

La diminuzione del numero dei ricorsi pendenti va messa in relazione alla netta riduzione dei nuovi ricorsi avverso atti dell'Agenzia delle entrate pervenuti nell'anno, che nel 2016 toccano il valore più basso dell'intero quinquennio (-24,6 per cento rispetto ai ricorsi pervenuti nel 2015).

Quanto alle cause della contrazione dei nuovi ricorsi, esse sono da mettere in relazione agli effetti deflativi prodotti dall'istituto della mediazione-reclamo, nonché dai volumi di produzione realizzati a monte, sussistendo una naturale correlazione tra atti emessi e ricorsi proposti.

Con riferimento, invece, agli esiti del contenzioso dinnanzi alle stesse Commissioni tributarie provinciali si rileva che nel 2016 le Agenzie fiscali sono risultate completamente

[47] Per una approfondita analisi del contenzioso tributario si veda la relazione "Il contenzioso dinanzi alle Commissioni tributarie. Effetti sulle entrate. Anni 2011-2016", adottata con deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, n. 7 del 20 giugno 2017.

[48] La precisazione si rende necessaria considerando che agenzie fiscali e Dipartimento delle finanze del MEF (Direzione della giustizia tributaria) fanno riferimento a banche dati differenti, costruite in base a esigenze e prospettazioni della propria struttura. Le prime effettuano la rilevazione dei ricorsi in base alla notifica, mentre il Dipartimento guarda al momento del deposito presso le Commissioni tributarie. Stessa differenza si riscontra nella rilevazione delle sentenze emesse, dato che per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza, mentre per le Agenzie fiscali, solitamente, questo avviene con il suo passaggio in giudicato. Questo fa sì che non sia possibile sommare le informazioni provenienti dalle due fonti di dati.

vittoriose nel 43,3 per cento dei casi, confermando la tendenza all'aumento degli esiti positivi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per circa il 30 per cento[49] (Tavola 3.9).

TAVOLA 3.9

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE

	2012	2013	2014	2015	2016
Incidenza sentenze completamente favorevoli all'Amministrazione	32,3	36,6	41,5	41,8	43,3
Incidenza sentenze completamente sfavorevoli all'Amministrazione	27,4	27,2	29,1	31,4	29,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Per quanto attiene alle vertenze presso le Commissioni tributarie provinciali che coinvolgono gli Enti locali e gli altri enti (tra i quali Equitalia), si rileva un aumento del numero dei ricorsi di poco più di mille unità imputabili agli enti diversi dagli enti locali, che sono aumentati del 13 per cento, anche se per entrambe le tipologie è aumentato il numero delle sentenze emesse.

TAVOLA 3.10

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI - ENTI LOCALI E ALTRI ENTI

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di ricorsi pervenuti	88.355	91.080	78.765	91.440	92.687
di cui:					
Enti locali	38.454	38.553	35.702	33.596	27.161
Altri Enti	49.901	52.527	43.063	57.844	65.526
Numero di ricorsi in carico al 31/12	220.561	230.545	207.559	193.527	170.995
di cui:					
Enti locali(1)	95.552	97.287	84.760	77.272	59.241
Altri Enti(2)	125.009	133.258	122.799	116.255	111.754
Totale sentenze	80.618	68.071	88.659	97.729	99.832
Completamente favorevoli all'Amm.ne	39.129	34.638	48.396	51.948	50.210
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	32.914	26.820	32.820	35.683	36.506

(1) Enti locali: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Provincie e i Comuni

(2) Altri Enti: dati relativi a contenziosi contro Equitalia, Camere di commercio, Università ed altri Enti impositori locali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

L'andamento del contenzioso relativamente al secondo grado di giudizio (Commissioni tributarie regionali), vede confermare, con riferimento alle agenzie fiscali, il dato del 2015 (circa 49 mila ricorsi), dopo un quadriennio di crescita. Diminuiscono, infatti, i ricorsi riguardanti l'Agenzia delle entrate ma aumentano quelli relativi all'Agenzia delle dogane.

Scende leggermente il carico alla fine dell'anno (113 mila unità) grazie all'aumento delle sentenze (4 per cento). In questo grado di giudizio si riscontra una prevalenza dei giudizi favorevoli all'Amministrazione (44 per cento delle sentenze emesse).

[49] Il complemento a cento riguarda la quota di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione e le estinzioni per conciliazione.

TAVOLA 3.11

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE REGIONALI
AGENZIE FISCALI

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di ricorsi pervenuti	39.550	40.502	41.536	49.340	49.399
di cui:					
Agenzia delle entrate	38.770	39.799	40.749	48.590	48.143
Agenzia delle dogane	780	703	787	750	1.256
Numero di ricorsi in carico al 31/12	106.843	102.408	98.024	114.284	112.981
di cui:					
Agenzia delle entrate	103.323	96.619	94.794	111.242	109.259
Agenzia delle dogane	3.520	5.789	3.230	3.042	3.722
Totale sentenze	39.855	47.062	40.776	40.402	41.960
Completamente favorevoli all'Amm.ne	14.379	16.682	17.250	16.925	18.350
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	12.411	15.276	15.648	16.098	15.236

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e delle dogane

TAVOLA 3.12

RICORSI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE REGIONALI
ENTI LOCALI E ALTRI ENTI

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di ricorsi pervenuti	13.332	12.456	14.901	19.020	19.138
di cui:					
Enti locali	6.313	5.872	6.317	8.568	7.742
Altri Enti	7.019	6.584	8.584	10.452	11.396
Numero di ricorsi in carico al 31/12	27.074	29.233	32.308	38.045	40.212
di cui:					
Enti locali[1]	13.311	14.493	15.066	17.715	17.813
Altri Enti[2]	13.763	14.740	17.242	20.330	22.399
Totale sentenze	11.981	9.406	11.081	13.029	16.167
Completamente favorevoli all'Amm.ne	6.792	5.428	6.451	7.475	9.772
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	4.319	3.193	3.766	4.570	5.286

[1] Enti locali: dati relativi a contenziosi contro le Regioni, le Provincie e i Comuni
[2] Altri Enti: dati relativi a contenziosi contro Equitalia, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Anche relativamente alle vertenze che coinvolgono gli enti locali e gli altri enti, il numero di ricorsi in secondo grado pervenuti nel 2016 rimane sostanzialmente stabile, mentre aumenta il numero di sentenze pronunciate, con il 60 per cento di esiti favorevoli per le parti pubbliche.

Infine, per quanto attiene ai giudizi in Cassazione[50], rimane sostanzialmente stabile il numero di ricorsi (dopo un triennio di crescita) mentre aumenta il numero di sentenze emesse, comunque in misura minore rispetto ai nuovi ricorsi; di conseguenza il carico al 31 dicembre 2016

[50] Si fa qui riferimento solo alle agenzie fiscali non disponendo, per quanto riguarda i dati rilasciati dal Dipartimento delle finanze, del carico complessivo dei ricorsi e degli esiti delle sentenze.

risulta in aumento del 4 per cento. Nel terzo grado di giudizio l'Amministrazione prevale nel 38 per cento dei casi, una percentuale al di sotto di quanto avviene nei precedenti gradi di giudizio nei quali le sentenze favorevoli all'Amministrazione sono superiori al 40 per cento.

TAVOLA 3.13

RICORSI PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE – AGENZIE FISCALI

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di ricorsi pervenuti	8.035	8.753	9.111	9.834	9.732
di cui:					
Agenzia delle entrate	7.770	8.343	8.839	9.528	9.355
Agenzia delle dogane	265	410	272	306	377
Numero di ricorsi in carico al 31/12	38.330	42.315	45.859	51.058	53.345
di cui:					
Agenzia delle entrate	37.339	41.098	44.472	49.453	51.346
Agenzia delle dogane	991	1.217	1.387	1.605	1.999
Totale sentenze	3.136	4.878	4.197	4.245	6.173
Completamente favorevoli all'Amm.ne	1.102	1.750	1.609	1.778	2.356
Completamente sfavorevoli all'Amm.ne	440	774	843	896	1.251

Fonte: elaborazione corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e delle dogane

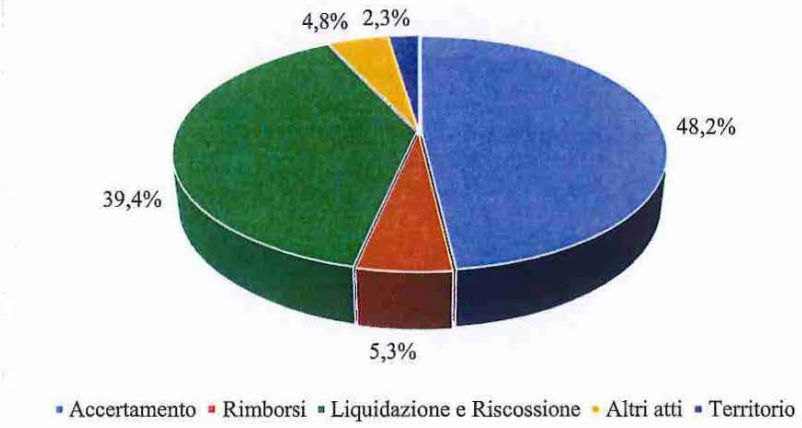
Di particolare interesse risulta essere la distribuzione dei ricorsi presentati presso le Commissioni tributarie provinciali. Come emerge dal grafico che segue, soltanto il 48,2 per cento degli atti impugnati ha la natura di atto di accertamento, mentre il 39,4 per cento si ricollega ad atti di liquidazione delle imposte, per lo più dovuti a procedure automatizzate, o ad atti attinenti alle procedure di riscossione (cartelle di pagamento, ecc.).

Come già rilevato, la diminuzione nel flusso dei nuovi ricorsi presso le Commissioni provinciali attiene soprattutto ai ricorsi avverso gli atti dell'Agenzia delle entrate ed è da ascrivere, in buona misura, agli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione disciplinati dall'art. 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011[51].

[51]Tale provvedimento ha inserito nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-*bis*, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro (cinquantamila per gli atti notificati dal 1° gennaio 2018, in relazione a quanto stabilito dall'art. 10, comma 1, del DL n. 50 del 2017, - il disegno di legge di conversione, approvato definitivamente in data 15 giugno 2017, è in fase di pubblicazione-) relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia.

GRAFICO 3.7

DISTRIBUZIONE DEI RICORSI PRESENTATI ALLE COMMISSIONI TRIBUTARIE PROVINCIALI PER TIPOLOGIA DI ATTO IMPUGNATO



Fonte: elaborazione corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e delle dogane

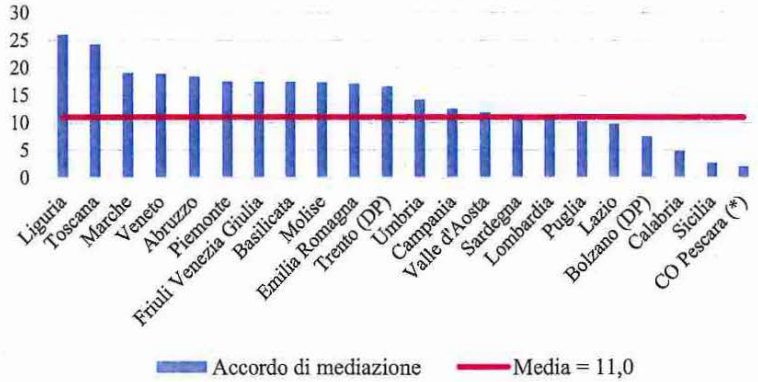
Sarà necessario valutare nei prossimi anni se il fenomeno, dopo un andamento crescente dovuto all'introduzione del nuovo istituto, sia in fase di stabilizzazione.

Un'analisi territoriale evidenzia che il fenomeno si è distribuito in maniera eterogenea sul territorio, risultando particolarmente diffuso in quattro Regioni (Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia), che da sole ne esprimono quasi il 60 per cento. Una prevalenza che riflette oggettive caratteristiche territoriali (platea dei contribuenti, distribuzione dei redditi e del volume d'affari), ma che può anche esser interpretato come una maggiore propensione alla "litigiosità" e ad utilizzare l'istituto della mediazione in sostituzione di soluzioni deflattive più ortodosse come quelle dell'annullamento totale o parziale in autotutela degli atti errati o illegittimi e, per quanto attiene alle rettifiche sostanziali, all'accertamento con adesione.

Nel complesso, le istanze che si sono concluse con un accordo di mediazione sono state, sul totale delle 119 mila presentate nel 2016, circa 13mila (l'11 per cento, in diminuzione di quasi tre punti percentuali rispetto al 2015), con una distribuzione territoriale che vede 14 Regioni (in prevalenza del centro-nord) collocarsi su un valore superiore alla media nazionale.

GRAFICO 3.8

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2016
(% DEGLI ACCORDI DI MEDIAZIONE SUL TOTALE DELLE ISTANZE PRESENTATE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

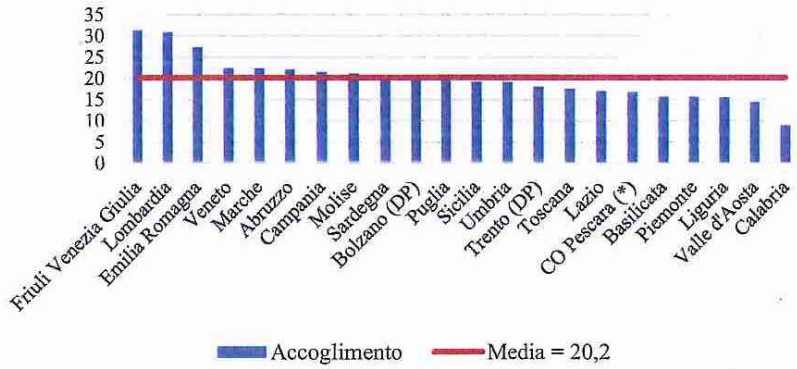
Le restanti istanze possono concludersi, altresì, attraverso strumenti di autotutela, ossia con accoglimento (parziale o totale) oppure con diniego dell'Amministrazione.

Le prime, circa 24 mila, rappresentano un quinto del totale, con una distribuzione per struttura di riferimento che evidenzia valori superiori a quello nazionale in dieci di esse, fra le quali anche tre delle quattro aree in cui risulta più elevato il numero delle istanze presentate (ossia Lombardia, Campania e Sicilia).

GRAFICO 3.9

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2016

(% DEI PROVVEDIMENTI DI ACCOGLIMENTO - PARZIALE O TOTALE - SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



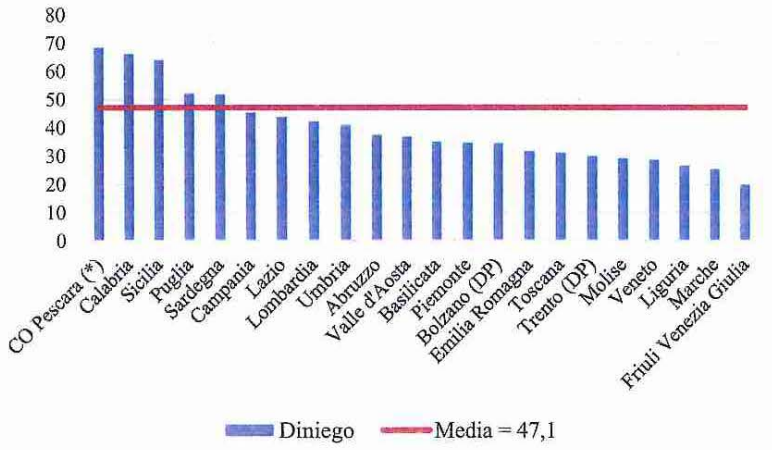
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

Infine, per quel che riguarda la conclusione dell'istanza attraverso il diniego del provvedimento (Grafico 3.10) questo si riscontra, a livello nazionale, nel 47 per cento dei casi (11 punti percentuali in più dell'anno precedente), con valori superiori alla media nazionale soprattutto nel sud e nelle isole[52].

GRAFICO 3.10

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2016

(% DEI PROVVEDIMENTI DI DINIEGO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

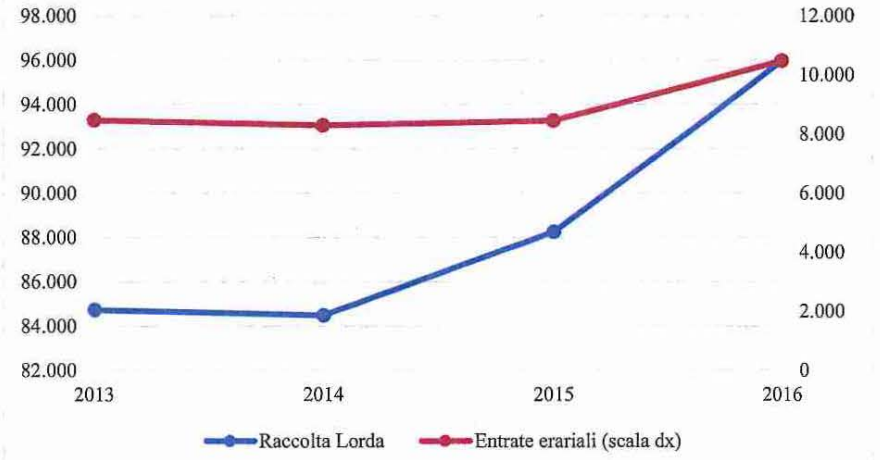
[52] La quota restante attiene alle istanze concluse con proposta tempestivamente comunicata al Contribuente (14 per cento), a quelle improponibili (6 per cento) e a quelle non esaminate tempestivamente (2 per cento).

3.7. I proventi da giochi

Nel 2016 le entrate da giochi[53] hanno fatto registrare un incremento considerevole (+24 per cento) confermando l'andamento positivo dell'anno precedente, esercizio nel quale sia le entrate che la raccolta lorda avevano manifestato un'inversione di tendenza dopo alcuni anni di costante flessione. La "raccolta lorda" (il volume d'affari del settore) si è attestato intorno ai 95,9 miliardi, anch'esso in crescita (+9 per cento) rispetto al 2015.

GRAFICO 3.11

PROVENTI DA GIOCHI: L'ANDAMENTO DELLA RACCOLTA LORDA E DELLE ENTRATE ERARIALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Il prelievo fiscale, costituito da introiti di natura tributaria e introiti di natura non tributaria (esclusi i canoni concessori), ha superato nel 2016 i 10 miliardi; a questi va aggiunto il versamento di due delle tre rate dovute dall'aggiudicatario della gara per il servizio del lotto automatizzato, conclusa nel 2016, a titolo di *una tantum*, pari a 600 milioni (l'ultima rata, di 170 milioni, è stata versata alla fine di aprile di quest'anno).

L'incremento delle entrate registrato nel 2016 è spiegato in particolare dall'accresciuta rilevanza della tassazione sul gioco degli apparecchi da divertimento (AWP e VLT, comunemente indicati come *slot machine*) prevista dalla legge n. 208 del 2015[54], alla quale si deve più della metà del gettito complessivo (5,8 miliardi); oltre 3,5 miliardi derivano dai giochi numerici e dalle lotterie.

Sono i giocatori ad aver sopportato interamente il peso della tassazione aggiuntiva. Se si guarda, infatti, all'altro aggregato rilevante (oltre alla raccolta lorda e alle entrate erariali) si rileva che la spesa degli italiani per il gioco, ottenibile sottraendo alla raccolta lorda le vincite realizzate nel periodo (pari a 76,8 miliardi, con un incremento dell'8 per cento), è aumentata del 12 per cento circa, passando dai 17 miliardi dell'esercizio precedente ai 19 miliardi del 2016.

---

[53] L'Agenzia delle dogane e dei monopoli precisa che i dati tengono conto di un attento lavoro di revisione e omogeneizzazione dei dati storici (peraltro ancora in atto) sicché le cifre fornite differiscono in parte da quelle in precedenza fornite alla Corte.

[54] La legge di stabilità 2016 ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, sulle scommesse a quota fissa, escluse le scommesse ippiche, l'imposta unica di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1998, n. 504, si applica sulla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte, nelle misure del 18 per cento, se la raccolta avviene su rete fisica, e del 22 per cento se la raccolta avviene a distanza. Inoltre per i giochi di abilità a distanza con vincita in denaro l'imposta unica è stabilita nella misura del 20 percento delle somme che, in base al regolamento di gioco, non risultano restituite al giocatore.

Questi dati, secondo quanto sottolineato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, mettono in evidenza una certa rigidità della domanda di gioco, suggerendo prudenza nelle politiche di contrazione dell'offerta legale che, in costanza di domanda, potrebbero semplicemente lasciare spazio all'offerta illegale.

Il prospetto seguente illustra, per il quadriennio 2013-2016, la raccolta lorda, le vincite, la raccolta netta (spesa dei giocatori), le entrate erariali e il rendimento erariale. Da quest'anno l'Agenzia fornisce un ulteriore dato (il rendimento effettivo), l'incidenza della tassazione complessiva del settore, calcolata rispetto alla raccolta netta. Questo perché il rendimento erariale, calcolato sulla raccolta totale, può essere fuorviante e perché tramite il rendimento effettivo si può dimensionare l'incidenza della tassazione.

TAVOLA 3.14

LA GESTIONE DEI GIOCHI

(in milioni)

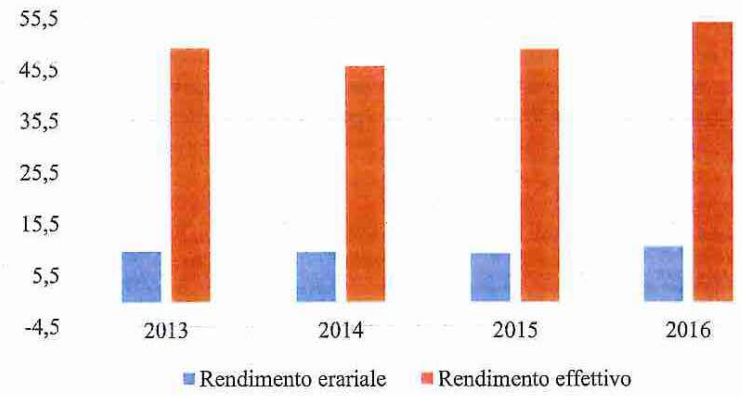
	2013	2014	2015	2016
Raccolta lorda	84.728	84.486	88.249	95.971
Vincite	67.623	66.468	71.150	76.804
Raccolta netta	17.106	18.018	17.093	19.167
Entrate erariali	8.476	8.291	8.450	10.472
Rendimento erariale	10,0	9,8	9,6	10,9
Rendimento effettivo	49,5	46,0	49,4	54,6
Distribuzione dei proventi da giochi				
Vincite	79,8	78,7	80,6	80,0
Entrate erariali	10,2	11,5	9,8	9,1
Vincite non ritirate	10,0	9,8	9,6	10,9

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Sulla base di queste considerazioni emerge come la tassazione complessiva del settore (10,5 miliardi) incida per circa il 55 per cento della spesa per il gioco al netto delle vincite, con una distribuzione differenziata e variabile nei singoli giochi che va dal 16 per cento dei giochi a base ippica al 64 per cento dei giochi numerici a totalizzatore.

GRAFICO 3.12

RENDIMENTO ERARIALE E RENDIMENTO EFFETTIVO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Le categorie di giochi con la maggiore raccolta lorda, ossia le *slot machine,* le lotterie e il lotto, presentano un rendimento effettivo rispettivamente del 56 per cento, del 55 per cento e del 59 per cento (Tavola 3.15).

TAVOLA 3.15

RACCOLTA LORDA E NETTA, VINCITE, ENTRATE ERARIALI E RENDIMENTI PER MACRO-CATEGORIE DI GIOCHI

(in milioni)

MACRO CATEGORIE di GIOCHI	RACCOLTA LORDA	VINCITE	RACCOLTA NETTA (SPESA DEI GIOCATORI)	ENTRATE ERARIALI	Rendimento erariale %	Rendimento effettivo %
Lotto	8.093	5.024	3.068	1.808	22,35%	58,90
Giochi numerici a totalizzatore nazionale	1.580	849	730	468	29,62%	64,10
Lotterie	8.980	6.549	2.431	1.335	14,88%	54,90
Giochi a base sportiva	7.505	6.565	939	189	2,52%	20,10
Giochi a base ippica	607	437	170	28	4,65%	16,40
Bingo	1.601	1.035	566	192	12%	33,90
Apparecchi	49.666	39.181	10.485	5.897	11,87%	56,24
Giochi di abilità a distanza (*skill games*)	15.985	15.406	579	116	0,73%	20
Betting exchange	784	780	3	1	0,10%	23,30
Scommesse virtuali	1.165	974	191	38	3,28%	20
TOTALE	**95.971**	**76.804**	**19.167**	**10.472**	**10,91%**	**54,20**

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Come mostrano i dati, la macro-categoria degli apparecchi contribuisce da sola a più della metà della raccolta lorda e delle entrate erariali ed è la tipologia di gioco sul quale maggiormente si sono concentrate le modifiche normative. Nel corso degli anni, infatti, sono stati molteplici gli interventi sulle aliquote del Prelievo Erariale Unico (PREU) per gli apparecchi da gioco con vincite in denaro.

Le tavole che seguono mostrano, appunto, gli interventi normativi che hanno interessato, dal 2011 al 2016, le *slot machine:* come si vede entrambe le aliquote hanno subito un significativo aumento.

TAVOLA 3.16A

APPARECCHI EX ARTICOLO 110, COMMA 6, LETTERA A) (C.D. AWP)

Anno	% PREU	Riferimenti normativi
2011	12,15	Decreto direttoriale 12 marzo 2012
2012	11,80	Art. 5, comma 2 Decreto direttoriale 12 ottobre 2011
2013	12,70	c.s.
2014	12,70	c.s.
2015	13,00	c.s.
2016	17,50	Art. 1, comma 918 legge n. 208 del 2015

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Sempre più il settore dei giochi viene gestito con logiche imprenditoriali e *marketing oriented:* essendo la domanda dei consumatori maggiormente orientata verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. *payout*), e presuppongono un breve intervallo temporale tra la giocata e il corrispondente evento/partita (ad esempio le *new slot* e le *video lottery*), sono appunto queste ultime le tipologie sulle quali si sono concentrate le modifiche delle aliquote degli ultimi anni.

TAVOLA 3.16B

APPARECCHI EX ARTICOLO 110, COMMA 6, LETTERA B) (C.D. VLT)

Anno	PREU	Riferimenti normativi
2011	2%	Art. 2 Decreto direttoriale 1 luglio 2010
2012	4%	Art. 5, comma 1 Decreto direttoriale 12 ottobre 2011
2013	5%	Art. 1, comma 479 legge 24 dicembre 2012, n. 228
2014	5%	c.s.
2015	5%	c.s.
2016	5,50%	Art. 1, comma 919 legge n. 208 del 2015

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

Meritano inoltre un approfondimento gli aspetti legati ai costi economici e sociali derivanti dalla diffusione delle nuove tipologie di gioco e dall'infiltrazione delle organizzazioni criminali nella gestione (illegale e non) del settore. Si tratta, infatti, di ulteriori ambiti verso i quali si sono indirizzati i recenti provvedimenti normativi.

Il primo punto riguarda in particolare la dipendenza dal gioco, la c.d. *ludopatia,* che ha ormai acquisito una gravità non meno rilevante di quella delle tradizionali dipendenze da alcool e droga. Già nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2015, la Corte aveva evidenziato quanto previsto dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 941, legge n. 208 del 2015), in merito alle campagne di sensibilizzazione e informazione (in particolare nelle scuole) sui fattori di rischio e di dipendenza legati al gioco d'azzardo e sull'istituzione, presso il Ministro della salute, di un Fondo per il gioco d'azzardo patologico – GAP, un fondo ripartito fra le Regioni e le Province autonome in base a criteri determinati tramite decreto del Ministero della salute.

Con la legge di bilancio 2016, inoltre, il legislatore si è posto l'obiettivo di riordinare il settore dei giochi, con particolare riferimento alla riduzione dell'offerta di gioco e all'equilibrio della distribuzione sul territorio[55].

Sul fronte della lotta alla *ludopatia* è previsto che durante il gioco appaiano dei messaggi dissuasivi che avvertono il giocatore del troppo tempo trascorso al gioco così come dovrebbe essere destinata a diminuire e subire limitazioni la pubblicità legata ai giochi e alle scommesse. Nell'ambito della Conferenza unificata è tuttora aperto il confronto sul ruolo svolto dalle Autonomie locali per arginare il fenomeno.

Va ricordato, inoltre, che nel corso del 2017 verrà indetta la gara per l'assegnazione della nuova Concessione novennale per l'esercizio dei giochi numerici (art. 1, commi 576–577, legge n. 232 dell'11 dicembre 2016).

Per quanto riguarda la lotta al fenomeno del gioco clandestino questo interessa sostanzialmente tre comparti:

[55] Per il settore dei giochi pubblici si annuncia un emendamento del Governo al DL manovra che prevede nel giro di due anni un taglio di circa un terzo degli apparecchi nei locali aperti al pubblico. Si tratta in pratica di un anticipo della riduzione delle *slot machine*; il taglio complessivo è del 30 per cento entro il 2019.

- le scommesse (sia mediante rete fisica che mediante siti *on line* illegali);
- il gioco mediante rete fisica attraverso apparecchiature che si collegano ai siti illegali (i c.d. *Totem*);
- la manomissione/alterazione di apparecchi da gioco con vincita in denaro.

L'Agenzia ha stimato in circa 5.000 gli esercizi, operanti sul territorio dello Stato, che effettuano raccolta di scommesse al di fuori della rete legale. Si tratta di una vera e propria rete parallela risultando pari a circa 14.000 gli esercizi che, muniti di una regolare concessione e autorizzazione di pubblica sicurezza, versano le imposte dovute.

Tali centri (denominati CTD) esercitano a tutti gli effetti una forte concorrenza nei confronti dei concessionari statali tanto più efficace se si considera che non sono collegati al totalizzatore nazionale dell'Agenzia, dove tutte le scommesse sono registrate, memorizzate e conservate; non versano imposte all'erario sulla raccolta; non sopportano gli oneri di concessione; operando fuori dalle regole, possono offrire ai giocatori un palinsesto di gioco più ampio e variegato[56].

Per quanto riguarda il gioco praticato attraverso i c.d. *Totem*, la legge n. 208 del 2015 ha previsto il divieto assoluto di installare giochi promozionali su apparecchi situati presso esercizi pubblici in grado di consentire la connessione telematica al *web*.

Inoltre la stessa legge di stabilità 2016 ha previsto il passaggio a modelli di apparecchi che garantiscano una maggiore sicurezza mediante il controllo remoto del gioco: tale accorgimento dovrebbe rendere più difficile la manomissione degli apparecchi per occultare parte della raccolta (e quindi evadere il PREU) e/o modificare il *pay out* per frodare il giocatore ed evadere l'imposta.

Infine merita ricordare l'attività di contrasto al gioco e alle scommesse illegali. In questo settore l'azione della Guardia di Finanza è rivolta principalmente alla repressione dei fenomeni di abusivismo e illegalità nonché ad arginare qualsiasi tentativo della criminalità di infiltrarsi nel circuito legale dell'offerta di gioco al pubblico.

TAVOLA 3.17

ATTIVITÀ DI CONTRASTO AL GIOCO E ALLE SCOMMESSE ILLEGALI SVOLTA DALLA GUARDIA DI FINANZA

Contrasto al gioco e alle scommesse illegali	
Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	255
- di cui in materia di giochi illegali	*119*
- di cui in materia di scommesse illegali	*136*
Controlli effettuati	5.783
Soggetti verbalizzati	6.401
Violazioni riscontrate	1.858
Principali Contrasto al gioco e alle scommesse illegali	
Apparecchi e convegni da divertimento e intrattenimento	710
- di cui apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento	*680*
- di cui altri apparecchi	*30*
Punti clandestini di raccolta scommesse	715

Fonte dati: Guardia di Finanza, Rapporto annuale 2016

[56] Va ricordato che tali operatori hanno avviato un ampio contenzioso nelle sedi giudiziarie per vedersi riconosciuto il diritto alla raccolta anche in difetto di concessione statale. La Corte di Giustizia UE ha ribadito più volte che "il regime concessorio nazionale non confligge con i principi del trattato CE" e che eventuali restrizioni "possono trovare giustificazione in base a obiettivi legati da una parte alla riduzione di occasioni di gioco e dall'altra alla lotta contro la criminalità mediante l'assoggettamento a controllo degli operatori" (sentenza 16 febbraio 2012).

In questa ottica viene tutelato il gettito fiscale derivante dalla raccolta, con particolare riferimento al prelievo unico erariale; il mercato dalla concorrenza sleale e il consumatore da proposte di gioco illegali. Gli interventi dei Reparti si sviluppano sia attraverso attività investigative (indagini di polizia giudiziaria per la scoperta delle condotte fraudolente più gravi e complesse), sia per mezzo di controlli di natura amministrativa .

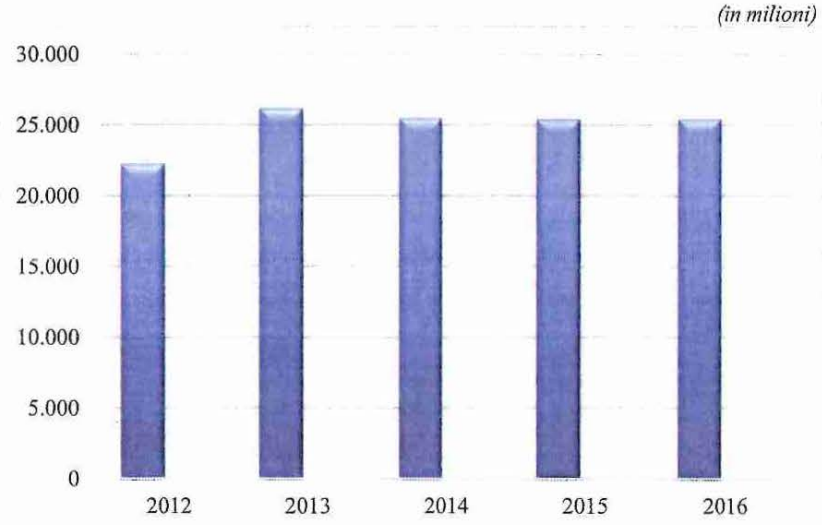
3.8. La fiscalità petrolifera

Nel 2016 il gettito delle accise sui prodotti petroliferi, che rappresenta circa il 12 per cento del totale delle imposte indirette e il 6 per cento del totale delle imposte[57], è stato di poco superiore ai 25 miliardi, mantenendosi pressoché stabile rispetto all'anno precedente (-7 milioni).

GRAFICO 3.13

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2012-2016

(in milioni)



Fonte: MEF, Dipartimento delle finanze – Entrate tributarie 2016

I consumi totali, che nell'ultimo biennio, dopo una costante e significativa riduzione, avevano manifestato una leggera crescita, si sono assestati sui livelli del 2014, con una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (-1 per cento), in seguito a una flessione, seppur contenuta, nel consumo sia di benzina che di gasolio.

TAVOLA 3.18

PREZZO INDUSTRIALE, ACCISA E IVA AL 25/01/2015 (EURO/LIT)[(1)]

	Prezzo industriale	Accisa	Iva	Prezzo al consumo
Benzina	0,413	0,728	0,251	1,392
Gasolio autotrazione	0,363	0,617	0,216	1,196
GPL autotrazione	0,330	0,147	0,105	0,582

(1) Comprensivo dei margini di raffinazione e distribuzione

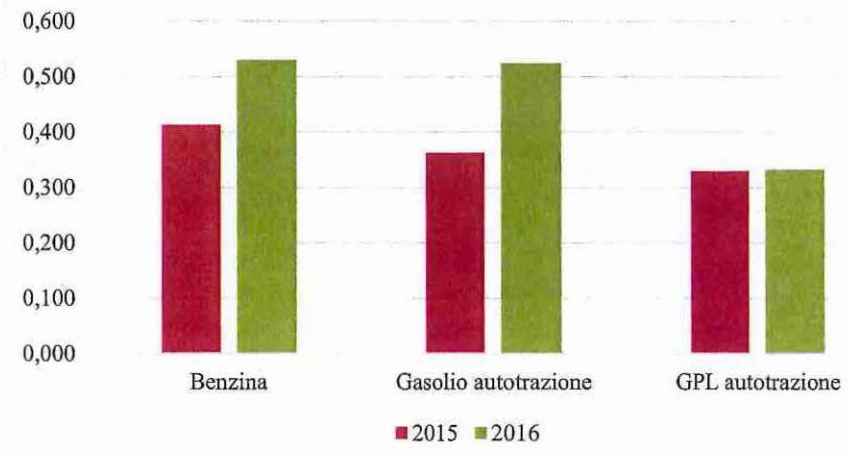
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

[57] Si fa qui riferimento alle imposte relative al Bilancio dello Stato.

Il prezzo al consumo ha fatto registrare un significativo aumento sia per la benzina che per il gasolio auto, mentre è rimasto stabile per il GPL auto; questo a seguito dell'incremento del prezzo industriale, aumentato rispettivamente di 12 e di 16 centesimi (grafico 1), essendo rimaste invece invariate, anche nel 2016, le aliquote dell'accisa (delle quali si riporta il prospetto che ne descrive l'evoluzione normativa).

GRAFICO 3.14

PREZZO INDUSTRIALE DEI PRINCIPALI PRODOTTI PETROLIFERI (€/LIT)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico

TAVOLA 3.19

ACCISE RELATIVE ALLA BENZINA E AL GASOLIO AUTO

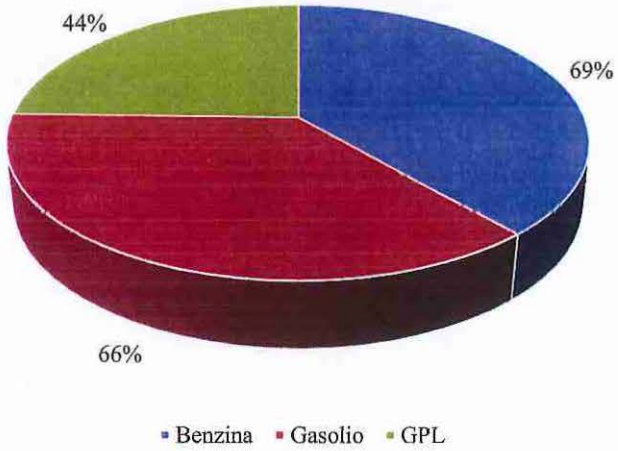
Provvedimento				Benzina	Gasolio autotrazione
Tipo	Data	Numero	Decorrenza	€/1.000 litri	€/1.000 litri
Dpcm	15.01.1999		16.01.1999	541,84	403,21
Decreto-legge	24.12.2003	355	29.12.2003	558,64	
Decreto-legge	21.02.2005	16	22.02.2005	564,00	413,00
Decreto-legge	03.10.2006	262	03.10.2006		416,00
Decreto legislativo	02.02.2007	26	01.06.2007		423,00
Determinazione direttoriale	05.04.2011	41102	06.04.2011	571,30	430,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	28.06.2011	611,30	470,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	01.07.2011	613,20	472,20
Determinazione direttoriale	28.10.2011	127505	01.11.2011	622,10	481,10
Decreto-legge	06.12.2011	201	07.12.2011	704,20	593,20
Determinazione direttoriale	07.06.2012	69805	08.06.2012	724,20	613,20
Determinazione direttoriale	09.08.2012	88789	11.08.2012	728,40	617,40
Legge di stabilità	24.12.2012	228	01.01.2013	728,40	617,40
Determinazione direttoriale	23.12.2013	145733	01.03.2014	730,80	619,80
		dal	01.01.2015	728,40	617,40

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Sulla base di dati rilevati dal Ministero dello sviluppo economico e relativi ai prezzi medi alla pompa registrati nell'anno 2016, l'incidenza della fiscalità è stata pari al 69 per cento per la benzina, al 66 per cento per il gasolio e al 44 per cento sul GPL (grafico 1).

GRAFICO 3.15

L'INCIDENZA FISCALE DEI PRODOTTI PETROLIFERI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dello sviluppo economico

Per completare il quadro relativo alla tassazione gravante sui prodotti petroliferi si deve ricordare che le Regioni a statuto ordinario hanno la facoltà di introdurre un'imposta regionale sulla benzina erogata dai distributori situati nel loro territorio entro un massimo di 2,6 centesimi al litro, elevabile fino a ulteriori cinque centesimi per far fronte a spese relative a stati di emergenza. Occorre rilevare che, mentre il gettito di tale imposta viene versato direttamente alle Regioni interessate, l'IVA afferente è di competenza dell'erario. A tale proposito si evidenzia come meno della metà delle realtà territoriali applichino un'imposta il cui ammontare, rimasto sostanzialmente inalterato nel corso degli ultimi anni, oscilla tra i 3 e i 6 centesimi di euro a litro (IVA compresa).

TAVOLA 3.19

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

Regioni	**IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA**
valori in euro/litro	*Aliquota applicata*
CALABRIA	0,02582
CAMPANIA	0,02582
LAZIO	0,02580
LIGURIA	0,05000
MARCHE	0,02000
MOLISE	0,02582
PIEMONTE	0,02600

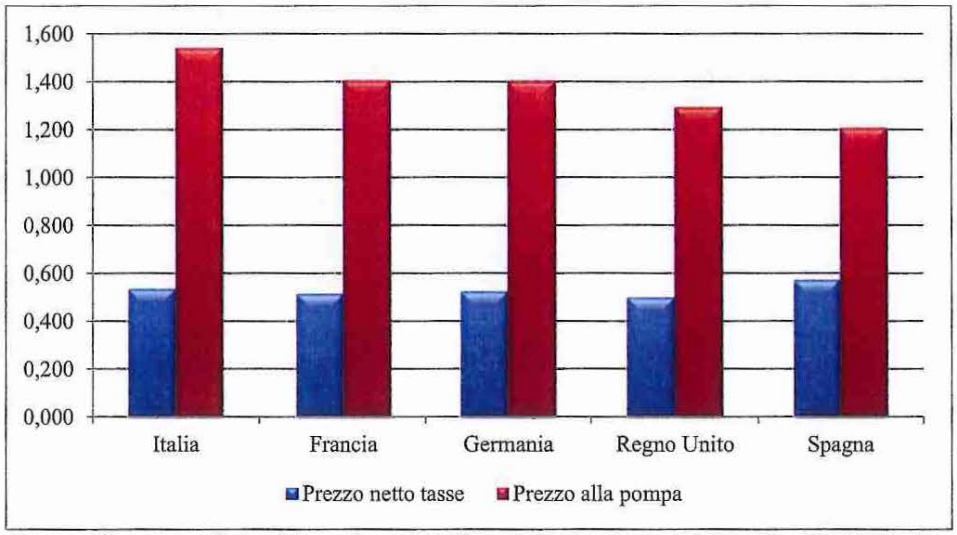
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel confronto europeo, l'Italia si conferma come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi a fronte di un prezzo industriale della benzina senza piombo e del gasolio auto sostanzialmente in linea con la media europea, come evidenziato dai grafici che seguono.

La variabile fiscale applicata è in modo significativo superiore e fa sì che il prezzo alla pompa, sia per la benzina che per il gasolio auto, risulti il più elevato fra i grandi paesi e fra i più elevati in ambito europeo (Grafici 3.16-3.17).

GRAFICO 3.16A

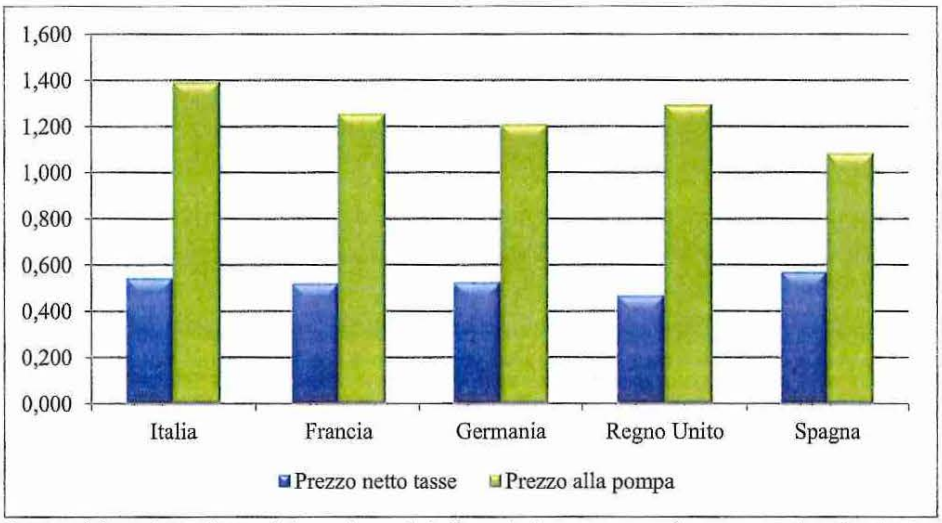
L'INCIDENZA DELLE IMPOSTE SUL PREZZO DI VENDITA DEI PRODOTTI PETROLIFERI L'ITALIA E L'EUROPA (€/LITRO) - BENZINA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea (*ec.europa.eu/taxation/excise-duties/energy_products*)

GRAFICO 3.16B

GASOLIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Commissione europea (ec.europa.*eu/taxation/excise-duties/energy_products)*

Come evidenziato dalla Corte nella Relazione al rendiconto degli ultimi due anni, la normativa recente ha disposto una serie di aumenti delle accise a decorrenza differita, finalizzate a prenotare gettito futuro. Nella tavola seguente (Tavola 3.20) si riporta un prospetto recante le misure di variazione delle accise in aumento[58] che, nell'insieme, configurano una "prenotazione" pluriennale di gettito futuro dell'ordine di circa 4 miliardi.

TAVOLA 3.20

VARIAZIONI DELLE ACCISE SUI CARBURANTI PREVISTE (2017-2025)

Previsione normativa	**Misura prevista**	**Natura del provvedimento attuativo**	**Incidenza**
LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014). Art.1 - comma 626. ABROGATA con l'articolo 1, comma 632 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017)	*(La disposizione prevedeva l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2017 a 31 dicembre 2018 al fine di ottenere entrate nette non inferiori a 220 milioni per il 2017 e 199 milioni per il 2018.)* ABROGATA con l'articolo 1, comma 632 della legge 11 dicembre 2016, n. 232		
DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. - Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.	La previsione dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2019 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 140,7 milioni per il 2019, 146,4 per il 2020 e 148,3 a decorrere dal 2021	Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 30 novembre 2018	2019 - 2020 - 2021 e seguenti
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1 - Comma 718 come modificato dall'articolo 1, comma 6, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)	La previsione dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2018 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 700 milioni per il 2018 e per ciascuno degli anni successivi. Il successivo comma 719 stabilisce che queste misure possono essere sostituite in tutto o in parte da provvedimenti normativi che assicurino, in tutto o in parte, gli stessi effetti positivi sui saldi di finanza pubblica attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica. L'articolo 1, comma 6, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - (legge di stabilità 2016) - ha apportato, tra l'altro, la seguente modifica al comma 718 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190: "c) alla lettera c), le parole: "700 milioni di euro per l'anno 2018" sono sostituite dalle seguenti: "350 milioni di euro per l'anno 2018".	Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (non è indicata la data entro cui deve essere adottato)	2018 e seguenti

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

[58] Si segnala che la previsione di aumento, a decorrere dal 1° gennaio 2017 e fino al 31 gennaio 2018, contenuta nella legge n. 147 del 2013 è stata abrogata dalla legge di bilancio 2017.

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. Le spese dello Stato nel 2016: *1.1. I risultati del 2016; 1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili; 1.3. Una rilettura dei risultati al netto dei fenomeni particolari; 1.4. La spesa diretta dello Stato.*

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati: *2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri:* 2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione; 2.1.2. Il rilievo dei tagli; 2.1.3. I tagli nella gestione; 2.1.4. Una valutazione dei risultati; *2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi:* 2.2.1. Consumi intermedi; 2.2.2. Investimenti fissi lordi; 2.2.3. Spese per immobili in locazione passiva; 2.2.4 Spese per *facility management*, pulizia e manutenzione degli immobili; *2.3. I tempi di pagamento:* 2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche; 2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale; 2.3.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale; 2.3.4. Raffronto con dati di Rendiconto; 2.3.5. Osservazioni conclusive; *2.4. I debiti fuori bilancio:* 2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2016; 2.4.2. Una ripartizione per categoria economica; 2.4.3. I debiti di tesoreria. Gli speciali ordini di pagamento (SOP); *2.5. Gli investimenti*; *2.6. Le risorse per la ricerca e l'innovazione.*

Appendice: I Fondi per interventi strutturali di politica economica, per esigenze indifferibili e per la riduzione della pressione fiscale

Tavole allegate

Considerazioni di sintesi

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2016 sembrano segnare una riduzione della spesa particolarmente netta. Una flessione che era già presente nelle previsioni iniziali di bilancio ma che si accentua nelle previsioni definitive: la spesa complessiva si riduce del 3,3 per cento, la spesa primaria del 2,4, quella corrente (sempre primaria) del 2,8 per cento. Solo le spese in conto capitale erano previste in crescita, dato che si accentua guardando agli stanziamenti definitivi (+3,1 per cento sul 2015).

In termini di prodotto, la spesa complessiva si riduce rispetto al 2015 di 2,5 punti. Anche la spesa corrente primaria registra una significativa riduzione (-1,4 punti), raggiungendo il 29,1 per cento, mentre immutato rimane il peso della spesa in conto capitale.

Nella gestione i tratti ora ricordati si rafforzano: gli impegni sulla competenza si riducono del 5 per cento a livello complessivo, si fa più netta la flessione della spesa primaria (-3,6 per cento), oltre alla spesa corrente flette, seppur in misura limitata, anche quella in conto capitale. Ancora più marcata la caduta dei pagamenti per spesa corrente (al netto interessi) su cui incide

sia il calo dei trasferimenti alle famiglie, che si riducono di oltre il 25 per cento, sia quelli alle Amministrazioni pubbliche.

Al netto delle regolazioni contabili, gli andamenti registrati non mutano significativamente: il forte rilievo nel 2015 delle regolazioni connesse al riaccertamento straordinario dei residui e al conseguente ripiano di sospesi di tesoreria fa sì che, al netto di tali importi, la spesa finale scenda dello 0,3 per cento rispetto al 2015, mentre quella primaria, pur confermandosi in calo, riduca la variazione dal 2,4 allo 0,1 per cento. L'impatto delle correzioni contabili è particolarmente rilevante sulla spesa in conto capitale: al netto delle regolazioni, gli stanziamenti a ciò destinati crescono dell'8,3 per cento contro il 3,1. Tali andamenti si riverberano sulle somme impegnate, che vedono più che dimezzata la flessione rispetto al 2015 (la riduzione del 3,7 per cento si ridimensiona all'1,6 per cento). Molto diverso l'andamento della spesa in conto capitale in aumento sulla competenza del 5,4 per cento (contro una flessione nel risultato al lordo dello 0,8 per cento), mentre si conferma in riduzione in termini complessivi (-21,4 per cento). Ridimensionata risulta anche la flessione dei pagamenti correnti (dal 3,8 all'1,5 per cento), mentre crescono quelli in conto capitale (sempre in competenza).

Da tali risultati non sembra tuttavia possibile trarre indicazioni definitive circa il percorso di riduzione e riqualificazione della spesa dello Stato. Su essi incidono infatti gli andamenti particolari delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie (nonché di una gestione fuori bilancio). Escludendo tali voci, che rispondono prevalentemente a logiche finanziarie e contabili e che rischiano di falsare una lettura più attenta ai fondamentali economici della gestione, il quadro dei risultati del 2016 muta in misura consistente. La spesa corrente primaria cresce nelle previsioni definitive dell'1,3 per cento. La spesa in conto capitale aumenta del 17,7 per cento rispetto al 2015.

Nella gestione si consegue sempre una flessione della spesa corrente (in termini di impegni), ma grazie ad un calo della spesa per interessi. Una variazione più consistente della spesa per il servizio del debito (-3,9 per cento rispetto al 2015, in calo di circa 3 miliardi) consente di compensare una spesa primaria più elevata. Guardando agli impegni totali la contrazione si rafforza (-0,7 per cento) grazie anche ad una seppur limitata flessione della spesa primaria. A consuntivo la spesa in conto capitale presenta variazioni molto più limitate di quelle incorporate nelle previsioni definitive (4,2 per cento la crescita degli impegni sulla competenza e 1,4 per cento quella totale), principalmente come risultato di un rafforzamento della crescita dei trasferimenti alle imprese (+45 per cento gli impegni totali rispetto al 2015) e della riduzione sia degli investimenti fissi (-16,2 per cento) che dei contributi alle Amministrazioni pubbliche (-8,2 per cento).

L'analisi svolta guardando anche ai risultati per missione consente di leggere nella gestione del bilancio 2016 ulteriori tre caratteristiche:

- la conferma della tendenza a concentrare gli interventi su poche missioni (alle prime dieci missioni è riferibile oltre il 90 per cento della spesa);
- la capacità di orientare la spesa sulle emergenze: pur a fronte di spazi di manovra limitati, si sono affrontate situazioni di particolare criticità (Soccorso civile, Immigrazione);
- la volontà di imprimere una accelerazione alle realizzazioni effettive. Una scelta che trova riscontro nell'aumento dell'attività di impegno e di pagamento sulla competenza anche per la spesa in conto capitale. Un'accelerazione resa possibile anche da una più efficace selezione degli interventi su cui puntare.

Una conferma dello sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale si ha anche guardando alla spesa diretta dello Stato (al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche). Gli impegni e i pagamenti di competenza crescono a tassi elevati, in particolare in alcune missioni ("Competitività e sviluppo delle imprese", "Diritto alla mobilità e tutela e valorizzazione dei beni culturali"). In crescita anche gli impegni totali, ma non i pagamenti che fatta eccezione per "Competitività e sviluppo delle imprese" (e per "Ordine pubblico e sicurezza") non confermano gli incrementi.

Per quanto riguarda la spesa corrente, al di là della crescita degli stanziamenti, essa si mantiene in termini di impegni e pagamenti intorno al 2 per cento, in linea con la crescita del Pil nominale, e testimonia l'attenzione prestata agli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

Anche nel 2016 la legge di stabilità prevedeva un contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica. Si tratta di un importo più rilevante rispetto al 2015 (1,7 miliardi): oltre 3 miliardi di minori spese e circa 300 milioni di maggiori entrate in termini di saldo netto da finanziare. Importo che era previsto tradursi, in termini di indebitamento netto, in minori spese per circa 2 miliardi e maggiori entrate per 1,1 miliardi.

Il taglio operato su alcuni capitoli di bilancio dello Stato con la manovra per il 2016 sembra aver confermato le attese. Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, ridotto la dimensione dei tagli del solo 17,3 per cento (ben meno dello scorso esercizio in cui il reintegro di fondi aveva superato l'80 per cento): alle riduzioni per 3.022 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti netti per 522 milioni.

Un risultato che tuttavia non ha impedito che si procedesse nella gestione ad una ampia revisione dei contributi richiesti inizialmente, adattando le esigenze di bilancio a quelle che si presentavano per eventi imprevisti o per scelte di politica economica generale come nel caso dell'accelerazione degli investimenti. Ciò è stato fatto, in prevalenza, accentuando i tagli operati o ampliando le riduzioni già proposte ai fondi (è il caso ad esempio del Fondo sviluppo e coesione).

Ma proprio in questo sta il successo, e il limite, di questo nuovo capitolo della *spending review*. Nonostante il forte incremento nell'importo complessivo, le scelte operate con la legge di stabilità per il 2016 appaiono condizionate dalla necessità di contemperare le esigenze di una strutturale riduzione della spesa con quella di limitarne gli effetti recessivi. Fatta eccezione per alcuni tagli alla spesa corrente di cui andrà valutata la strutturalità, per numerose misure (specie di spesa in conto capitale) risulta ragionevole dubitare non solo della permanenza degli effetti, ma anche dell'effettiva incidenza sulla spesa. Inoltre le decurtazioni di risorse per opere infrastrutturali (poi reintegrate) mal si conciliavano sin dall'origine con l'obiettivo di contrastare il *gap* infrastrutturale che contribuisce ad indebolire la crescita del Paese.

Resta, quindi, evidente che va ancora esplorata la strada di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa.

Nel corso del 2016 è stato ulteriormente ampliato il sistema di acquisizione centralizzata degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche. Avviato il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, con la legge di bilancio 2017, è stata prevista la sperimentazione della gestione accentrata e diretta di alcuni acquisti (per elettricità e buoni pasto) da parte del MEF. Sulla base dei dati forniti dai Ministeri, relativamente agli impegni assunti nel 2016, la spesa per acquisti di beni e servizi risulta, tuttavia, aumentata di oltre il 5 per cento. Nonostante una crescita degli acquisti tramite gli strumenti Consip, si conferma anche nel 2016 sia per i consumi intermedi che per gli investimenti la prevalenza del ricorso alle procedure extra Consip.

Per quanto riguarda le locazioni passive, nell'ambito delle spese di funzionamento, secondo i dati forniti dall'Agenzia del demanio sono stati realizzati risparmi pari a 17,2 milioni nel 2015 e a 11,8 milioni nel 2016. Sulla base dei dati trasmessi dalle Amministrazioni la spesa totale in termini di costo (dato dall'ammontare dei fitti, degli oneri condominiali e delle indennità di occupazione) al netto dei canoni ed oneri FIP, si è maggiormente ridotta, di oltre 34 milioni nel 2015 e di quasi altri 6 milioni nel 2016. Pur trattandosi di risultati positivi, i risparmi conseguiti sono sensibilmente distanti dal 50 per cento della spesa registrata nel 2014 (oltre 584 milioni, sempre al netto dei canoni FIP), fissato dal Legislatore. Obiettivo ambizioso anche alla luce di quanto previsto dal Piano di razionalizzazione nazionale coordinato dall'Agenzia del demanio, che prevede un risparmio massimo di circa 136 milioni.

Le spese per *facility management* (FM), pulizia e manutenzioni coprono circa il 4,5 per cento della spesa totale per acquisto di beni e servizi. In questo caso, al contrario di quanto

avviene nella categoria II nel suo complesso, la spesa aggregata supera nettamente quella effettuata al di fuori degli strumenti di centralizzazione (oltre 138 milioni rispetto a 64 milioni) e, presumibilmente, risulterebbe ancora più rilevante se fosse disponibile la nuova convenzione FM 4. Per le categorie merceologiche considerate il sistema centralizzato appare ormai consolidato, ma il "vestito" ritagliato dalle Convenzioni Consip di FM non si adatta perfettamente a tutte le esigenze, specie per gli immobili di più grandi dimensioni e, all'opposto, per le realtà più piccole. È da rilevare, infine, come il modello convenzionale sembri aderente alle esigenze di programmazione e corretta gestione della spesa più di quanto non sia il ricorso al mercato elettronico, che presenta problematicità del tutto analoghe e quelle delle altre procedure al di sotto della soglia di rilievo comunitario.

Il problema dei ritardi nei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche è stato affrontato dal Legislatore con misure dirette, da un lato ad accelerare, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro a creare strumenti di carattere strutturale, deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie, intervenendo sul complesso insieme delle cause dei ritardi.

L'analisi dei dati delle Amministrazioni centrali desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio riferiti alle fatture emesse nel 2016, e di cui risulta effettuato il pagamento, ha evidenziato ancora consistenti ritardi: l'insieme delle fatture è stato pagato in media in 53 giorni che si riducono a 49 se si tiene conto dell'indice ponderato sull'importo fatturato. Inoltre, risulta confermata la tendenza al pagamento delle fatture di importo più alto.

I dati di Rendiconto sembrano poi indicare margini di recupero consistenti: risulta evidenziata, infatti, una costante riduzione nell'ultimo quadriennio della capacità di pagamento fino ad arrivare al 59 per cento del 2016. Un *trend* che sembra non conciliarsi con la auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali la persistenza di debiti fuori bilancio, che al pari dei ritardi nei pagamenti, sono riconducibili alla difficoltà delle amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa. A poter incidere positivamente sulla gestione del ciclo passivo potrebbero essere le nuove norme da ultimo introdotte nell'ordinamento contabile, in particolare l'estensione, anche allo Stato, del principio di imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, nonché il ruolo centrale affidato al piano finanziario dei pagamenti.

A partire dal 2012 il Legislatore ha posto una attenzione particolare oltre alla questione dei ritardi nei pagamenti ai fornitori, a quella dei debiti fuori bilancio. Nel periodo compreso tra fine 2012 e fine 2016, tuttavia, i debiti fuori bilancio passano da poco più di 930 a 2.111 milioni. Un incremento significativo e ciò nonostante che l'art. 5 del DL 35/2013 abbia disposto il pagamento di tali debiti delle Amministrazioni dello Stato nel limite di 500 milioni e persegua tra l'altro l'obiettivo di prevenirne la formazione di nuovi.

Sono sempre quattro le Amministrazioni (il Ministero dell'interno, il MIT il MIUR e il Ministero della giustizia) che assorbono circa il 98 per cento del debito residuo a fine anno. I debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa: i "consumi intermedi", i "trasferimenti correnti alle famiglie", le "altre uscite correnti" e gli "investimenti fissi lordi". A queste categorie è riconducibile il 77 per cento dell'importo del debito residuo, il 95 per cento dell'importo del debito smaltito e l'89 per cento dell'importo complessivo dei debiti accertati nell'anno. Nel 2016 il debito pesa, sul complesso delle categorie interessate, per circa l'8,3 per cento in termini di impegni (6,3 per cento circa nel 2015) e per poco più del 9 per cento in termini di pagamenti (6,8 per cento nel 2015). Una dinamica crescente che appare contraddire l'attenzione prestata ad una graduale riduzione del fenomeno.

In aumento sono anche i debiti delle Amministrazioni verso la Tesoreria per speciali ordini di pagamento (SOP) emessi per far fronte ad obblighi intervenuti in assenza (o insufficienza) di

disponibilità finanziarie di bilancio. Tali debiti, la cui sistemazione contabile di norma dovrebbe essere perfezionata entro 6 mesi, risultano cresciuti nell'anno di 327 milioni, a fronte dei 101 smaltiti. A fine esercizio il debito residuo dei Ministeri era di 738 milioni.

Nel 2016 la spesa diretta dello Stato per gli investimenti (categoria XXI), rappresenta solo il 12,5 per cento degli stanziamenti definitivi in conto capitale, poco più di 5 miliardi che si traducono in circa 4 miliardi di impegni e 2 miliardi di pagamenti di competenza, mentre impegni e pagamenti totali sono entrambi poco superiori a 4 miliardi. Importi comunque inferiori ai livelli registrati nel 2015.

Tra le uscite per investimenti si rinvengono spese molto diverse fra loro in base alla natura, ai destinatari finali, agli effetti in termini di crescita e sviluppo potenziale del Paese; alcune spese infatti pur essendo finalizzate all'accumulazione di capitale, sono però indirizzate in maniera specifica ed esclusiva all'apparato amministrativo. È un'area che rappresenta sull'intera categoria XXI circa l'11 per cento in termini di stanziamenti e poco meno del 7 per cento come pagamenti totali.

Una seconda vasta area (circa 2,8 miliardi di stanziamenti, pari al 54,6 per cento della categoria e 2,4 miliardi di pagamenti, pari al 57,1 per cento) è rappresentata da quella spesa ugualmente destinata all'apparato produttivo amministrativo, ma con la finalità di consentire l'erogazione di servizi e l'esercizio di funzioni che hanno un impatto sulla collettività.

Trasversale a tutte le missioni e ai programmi è la spesa relativa a *software* e *hardware*. Le spese per l'informatizzazione e digitalizzazione sono pari circa a 337,3 milioni, l'8 per cento della categoria, una quota piuttosto contenuta ma con un profilo crescente sia per le risorse stanziate, che impegnate e pagate.

Circa 1,3 miliardi di stanziamenti e 1,1 di pagamenti totali (rispettivamente il 26 e il 28 per cento della categoria) rappresentano invece quegli investimenti che riguardano interventi specifici destinati ad incrementare lo *stock* di capitale fisico e infrastrutturale del Paese

Le uniche due aree che mostrano nel 2016 un profilo crescente sono la spesa per l'informatizzazione, in aumento del 14 per cento in termini di risorse stanziate e del 17,9 per cento in termini di pagamenti totali, e le spese destinate direttamente allo sviluppo e alla crescita infrastrutturale del Paese che pur risentendo di una significativa flessione in termini di risorse stanziate (-16,1 per cento), mostrano una accelerazione dei pagamenti sia di competenza (+14,9 per cento) sia totali (+2 per cento). Una crescita limitata su cui ha inciso una attività di revisione dei progetti approvati in passato: a fronte di 318,7 milioni di maggiori pagamenti finanziati nel 2016, di cui 119 milioni per nuovi interventi avviati nell'anno, si registrano 154 milioni di minori pagamenti dovuti alla conclusione o al definanziamento di alcuni progetti di spesa e al termine di limiti di impegno.

Per un quadro complessivo della spesa per investimenti è necessario considerare, tuttavia, che in diversi servizi di pubblica utilità lo Stato ha ceduto a società esterne (che rimangono sotto il controllo pubblico) l'attività diretta mantenendo il ruolo di regolatore del mercato. Pertanto la considerazione dei contributi in conto capitale a tali imprese consente di pervenire ad una misurazione più ampia della spesa per investimenti. In questa accezione vanno considerati i contributi agli investimenti per circa 2,9 miliardi, di cui 1,9 miliardi di spesa erogata agli Enti di ricerca attraverso il Fondo per la ricerca ed altri capitoli che finanziano specifici progetti e 963 milioni di pagamenti agli Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica (principalmente connessi a contributi all'Anas); i contributi agli investimenti a imprese pubbliche, il 97,5 per cento dei quali riguardano la missione "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" in cui sono contabilizzati i contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato S.p.A.; gli altri trasferimenti in conto capitale che riguardano diversi Fondi - come pure le spese per la progettazione e realizzazione di opere strategiche connesse prevalentemente a infrastrutture stradali.

Ricomprendendo tra gli investimenti anche tali voci nel 2016 i pagamenti raggiungono gli 8,9 miliardi (-1,6 per cento rispetto al 2015): al lieve aumento riscontrato nell'ambito della categoria XXI di cui si è detto, si aggiunge solo l'incremento del 10,4 per cento nei contributi

agli investimenti, mentre i contributi alle imprese pubbliche registrano minori pagamenti per il 9,4 per cento e gli altri trasferimenti per il 6,5.

Le risorse dedicate alla ricerca ammontano nel 2016 a 2.957 milioni, registrando un contenuto incremento rispetto al precedente esercizio (2.869 milioni nel 2015) ma attestandosi ad un valore nettamente inferiore a quello di soli pochi anni prima (3.977 milioni nel 2010).

Si tratta degli importi relativi a nove programmi di spesa della missione "Ricerca e innovazione", che coinvolgono direttamente otto Ministeri. Gli stanziamenti si concentrano nel programma affidato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - che assorbe circa il 77,5 per cento delle risorse - seguito dal Ministero della salute (10 per cento delle risorse) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (6,5 per cento delle risorse).

Nettamente inferiore appare la percentuale delle assegnazioni agli altri ministeri destinate alla missione 17 che variano dal 2,7 per cento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare allo 0,1 per cento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'analisi economica della missione evidenzia, inoltre, che alla flessione delle spese di mero funzionamento (che comunque non superano l'1,5 per cento delle somme impegnate) si accompagna una leggera flessione anche dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (circa il 14,3 per cento degli impegni complessivi) e una consistente crescita sia dei contributi agli investimenti a imprese (6,5 per cento degli impegni), sia dei contributi agli investimenti (circa il 70 per cento degli impegni).

Si tratta, peraltro, di risorse quasi interamente assorbite dal programma di spesa di competenza del MIUR nel cui ambito le somme impegnate come contributi alle imprese si riconducono al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) – le cui risorse consentono il finanziamento della sola ricerca di base affidata alle università e agli Enti di ricerca (PRIN) – mentre quelle impegnate come contributi agli investimenti a PA risultano assorbite per oltre l'80 per cento dal Fondo di funzionamento ordinario degli Enti di ricerca vigilati.

Esaminando, inoltre, i singoli programmi sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo contenutistico, emerge spesso un ammontare di risorse e di attività solo indirettamente finalizzate ad interventi di ricerca (nell'ambito del programma "Ricerca in materia di beni culturali" sono finanziate soprattutto attività formative) ovvero limitate al mero trasferimento di Fondi agli enti di ricerca vigilati, come nel caso del programma "Ricerca nel settore dei trasporti", nel programma "Ricerca in materia ambientale", nel programma "Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione" e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata", intestato al MIUR.

Per contro, una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare di ricerca industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni facenti capo, in particolare, al Ministero per lo sviluppo economico, al Ministero della difesa e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

1. Le spese dello Stato nel 2016

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2016, dal lato della spesa, si articola in tredici consuntivi. In questa prima parte del lavoro, l'obiettivo è quello di fornire un quadro informativo sull'andamento complessivo della spesa facendo riferimento ai diversi momenti della gestione e considerando differenti articolazioni (per Amministrazioni, per categorie economiche ecc.). Ci si propone inoltre, confermando l'impostazione già sperimentata per il 2015, di presentare alcune analisi di approfondimento volte a monitorare i risultati ottenuti nei principali obiettivi che caratterizzano l'impostazione della gestione finanziaria dell'anno.

Il capitolo è quindi organizzato in due parti.

Nella prima parte, i dati di rendiconto della spesa sono esaminati sotto diversi angoli visuali. Una prima lettura non può che far riferimento ai dati complessivi. Si ripercorrono,

guardando ai risultati per tipologia di spesa e categoria economica, i diversi passi della programmazione e della gestione 2016, evidenziando le principali variazioni intercorse rispetto al quadro iniziale e ai risultati dell'esercizio 2015, letti sia in termini assoluti che di prodotto. L'analisi si chiude con un esame degli andamenti dei residui e delle economie.

L'analisi è poi ripetuta guardando questa volta agli esiti della gestione ma al netto delle regolazioni contabili.

I risultati dell'anno sono poi ripercorsi per cogliere l'esito della gestione da un punto di vista economico. Ci si concentra sull'andamento della spesa al netto delle due categorie (le poste correttive e compensative e le acquisizioni di attività finanziarie) che più rispondono a logiche finanziarie e contabili. Sono enucleate, inoltre due specifiche gestioni che rischiano di distorcere la lettura complessiva degli andamenti più recenti. Alla analisi per categorie economiche si affianca una seppur rapida lettura per missioni. Ciò consente una valutazione dei risultati del bilancio per politiche pubbliche, rendendone possibile una valutazione unitaria. Un'analisi necessariamente semplificata, che rinvia agli approfondimenti contenuti nel secondo volume della Relazione dedicato alle singole Amministrazioni e che espone i risultati dell'esercizio per missione e per i principali programmi e si sofferma sulle principali problematiche emerse a seguito dell'attività istruttoria.

Un'ultima lettura dei risultati è, infine, volta ad evidenziare l'andamento della spesa diretta delle Amministrazioni centrali, cioè al netto di quanto trasferito dallo Stato ad altre AP. L'obiettivo è quello di avere una misura, seppur imperfetta, del controllo esercitato dall'Amministrazione centrale sulla dinamica della spesa di più stretta competenza statale. Ciò, anche esaminando la crescita della spesa per redditi e consumi in maggior dettaglio e ripercorrendo quella per missioni per evidenziare le caratteristiche e le modifiche intervenute in questa area di spesa.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma, come si diceva, sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria.

Anche nella legge di stabilità per il 2016 sono stati disposti tagli di spesa dello Stato di rilievo: si tratta di riduzioni stimate in 3,0 miliardi per tale esercizio. Si conferma la scelta di abbandonare la logica dei tagli lineari, che aveva caratterizzato precedenti misure di contenimento della spesa, per puntare ad una serie di riduzioni mirate, frutto delle scelte delle singole Amministrazioni, anche sulla base delle proposte emerse nei tavoli costituiti per l'attuazione della *spending review*. L'obiettivo dell'analisi è offrire elementi per una valutazione dei risultati di tale nuovo approccio, guardando alla composizione dei tagli per missione e programmi oltre che per categoria economica.

Dalla centralizzazione degli acquisti erano (e sono), poi, attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. La valutazione dei progressi ottenuti su questo fronte e delle ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è una ulteriore chiave di lettura del risultato del 2016.

Nell'anno, particolare attenzione era posta alla ripresa dell'attività di accumulazione. A ciò era funzionale la richiesta avanzata dal Governo alle Autorità europee di rivedere gli obiettivi di indebitamento sfruttando la flessibilità prevista per la spesa di investimenti. Di qui, l'interesse per i risultati conseguiti dallo Stato e per le caratteristiche assunte dall'attività di programmazione ed esecuzione della spesa. Una occasione per fare il punto anche sull'attività di ricerca, dedicando un breve approfondimento all'esame di come essa trova spazio nei conti dell'Amministrazione centrale.

Continua poi il monitoraggio già avviato lo scorso anno su due fenomeni particolari: la velocità di pagamento e il fenomeno dei debiti fuori bilancio. A partire dal DL 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese; sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni. Anche sotto questo profilo, l'istruttoria della Corte mira a valutare i risultati conseguiti dalle

Amministrazioni dello Stato. Negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il frequente emergere di debiti fuori bilancio hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tali problematiche sono state di recente affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva. L'istruttoria condotta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2016 consente di fare il punto del processo in corso.

1.1. I risultati del 2016

Nel 2016 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a poco più di 824,3 miliardi contro gli 847,3 miliardi dell'esercizio 2015, in flessione quindi del 2,7 per cento. Anche la spesa finale, al netto delle somme stanziate per la missione "Debito pubblico", presentava una flessione, più contenuta (-1,4 per cento). Oltre ad una ulteriore riduzione della spesa per interessi (-3,2 miliardi rispetto allo scorso esercizio) e di quella in conto capitale, anche la spesa corrente primaria era attesa calare dell'1,1 per cento. Una flessione che, seppur limitata, segnalava una inversione rispetto al 2015, quando la spesa corrente primaria era stata prevista in crescita di oltre il 10 per cento rispetto al 2014.

TAVOLA 1

(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	574.458,0	565.870,1	-1,5	582.392,1	566.898,0	-2,7
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	487.048,4	481.712,8	-1,1	501.534,7	487.376,2	-2,8
spesa in conto capitale	40.229,5	39.957,4	-0,7	42.316,0	43.635,3	3,1
spesa finale	614.687,6	605.827,5	-1,4	624.708,1	610.533,3	-2,3
spesa finale primaria	527.277,9	521.670,2	-1,1	543.850,7	531.011,5	-2,4
rimborso di prestiti	232.620,3	218.485,2	-6,1	233.062,5	218.730,3	-6,1
spesa complessiva	847.307,9	824.312,8	-2,7	857.770,6	829.263,6	-3,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le previsioni definitive sembrano mantenere l'orientamento iniziale con un profilo ancora più netto: la spesa complessiva si riduce del 3,3 per cento; la spesa finale primaria del 2,4 per cento. Un risultato che è a sintesi di una flessione del 2,8 per cento della spesa corrente primaria e di un aumento degli stanziamenti in conto capitale del 3,1 per cento.

TAVOLA 2

(in milioni)

voci	autorizzazioni iniziali di cassa			autorizzazioni definitive di cassa		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	583.641,2	579.364,0	-0,7	600.135,2	581.697,1	-3,1
interessi	87.409,7	84.157,7	-3,7	80.984,8	79.660,8	-1,6
spesa corrente primaria	496.231,6	495.206,3	-0,2	519.150,4	502.036,3	-3,3
spesa in conto capitale	42.024,9	41.997,7	-0,1	60.124,2	52.190,9	-13,2
spesa finale	625.666,2	621.361,6	-0,7	660.259,4	633.888,0	-4,0
spesa finale primaria	538.256,5	537.204,0	-0,2	579.274,6	554.227,2	-4,3
rimborso di prestiti	232.620,3	218.485,2	-6,1	233.436,9	221.842,1	-5,0
spesa complessiva	858.286,5	839.846,9	-2,1	893.696,3	855.730,2	-4,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche le autorizzazioni di cassa, pur riviste durante l'esercizio in aumento rispetto al quadro iniziale (che confermava sostanzialmente i valori del 2015 con variazioni in flessione

dello 0,2 per cento), mantengono il profilo riduttivo rispetto al 2015: le autorizzazioni per spesa finale primaria si riducono del 4,3 per cento, di oltre il 13 per cento quelle in conto capitale. Anche la spesa corrente primaria flette del 3,3 per cento, pur rimanendo di oltre 40 miliardi superiore al livello del 2014. Calano anche le risorse destinate alla riduzione delle passività finanziarie (-5,0 per cento), portando ad una flessione del risultato totale del 4,2 per cento.

TAVOLA 3

(in percentuale del Pil)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var.	2015	2016	var.
Spesa corrente	35,1	33,6	-1,5	35,4	33,9	-1,5
interessi	5,3	5,0	-0,3	4,9	4,8	-0,1
spesa corrente primaria	29,8	28,6	-1,2	30,5	29,1	-1,4
spesa in conto capitale	2,5	2,4	-0,1	2,6	2,6	0,0
spesa finale	37,6	36,0	-1,6	38,0	36,5	-1,5
spesa finale primaria	32,2	31,0	-1,2	33,1	31,8	-1,3
rimborso di prestiti	14,2	13,0	-1,2	14,2	13,1	-1,1
spesa complessiva	51,8	49,0	-2,8	52,1	49,6	-2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In termini di competenza, l'incidenza della spesa complessiva sul prodotto si riduce rispetto al 2015 di 2,5 punti. Inferiore la flessione della spesa finale primaria, (1,3 punti), passando dal 33,1 per cento del 2015 al 31,8 per cento dell'anno appena concluso. Anche la spesa corrente primaria registra una significativa riduzione (-1,4 punti) raggiungendo il 29,1 per cento del prodotto, mentre immutato rimane il peso della spesa in conto capitale.

Meno pronunciato l'andamento in termini di cassa: la spesa corrente primaria rappresenta il 30 per cento del prodotto (31 per cento nel 2015) e la finale (sempre primaria) si colloca al 33,1 per cento (34,6 nel 2015).

TAVOLA 4

(in percentuale del Pil)

voci	autorizzazioni iniziali di cassa			autorizzazioni definitive di cassa		
	2015	2016	var.	2015	2016	var.
spesa corrente	35,7	34,4	-1,3	35,9	34,8	- 1,1
interessi	5,3	5,0	-0,3	4,8	4,8	-
spesa corrente primaria	30,3	29,4	-0,9	31,0	30,0	- 1,0
spesa in conto capitale	2,6	2,5	-0,1	3,6	3,1	- 0,5
spesa finale	38,3	36,9	-1,4	39,5	37,9	- 1,6
spesa finale primaria	32,9	31,9	-1,0	34,6	33,1	- 1,5
rimborso di prestiti	14,2	13,0	-1,2	14,0	13,3	- 0,7
spesa complessiva	52,2	49,9	-2,6	53,4	51,2	- 2,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame per categoria economica consente di acquisire elementi ulteriori. Sul fronte della spesa corrente primaria, determinanti per il risultato complessivo sono le variazioni registrate sia nei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, sia nelle poste correttive e compensative. Tali voci rappresentano poco meno del 68 per cento della spesa corrente al netto degli interessi, tanto nelle previsioni iniziali che in quelle definitive. Diverso è, tuttavia, l'andamento registrato nei due momenti contabili: a preventivo, i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche erano previsti in riduzione di oltre il 10 per cento a fronte di una forte crescita delle poste correttive e compensative; nei dati definitivi, si riduce la variazione dei trasferimenti, mentre le poste correttive flettono di oltre l'11 per cento. La riduzione degli stanziamenti definitivi nel 2016 per tali due voci supera i 20 miliardi e più che compensa gli aumenti che si registrano in altre componenti della spesa.

TAVOLA 5

(in milioni)

categorie economiche	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var. %	2015	2016	var. %
Spese correnti	**574.458,0**	**565.870,1**	**-1,5**	**582.392,1**	**566.898,0**	**-2,7**
Redditi da lavoro dipendente	86.719,6	88.938,2	2,6	87.431,7	91.659,7	4,8
Consumi intermedi	10.395,0	11.428,4	9,9	13.261,1	13.503,0	1,8
Imposte pagate sulla produzione	4.622,9	4.764,2	3,1	4.748,1	5.015,4	5,6
Trasferimenti correnti a AP	282.968,5	253.933,9	-10,3	271.671,4	259.988,5	-4,3
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	12.907,2	13.894,5	7,6	13.820,6	14.955,4	8,2
Trasferimenti correnti a imprese	6.546,0	6.526,0	-0,3	7.781,8	6.790,0	-12,7
Trasferimenti correnti a estero	1.510,6	1.393,9	-7,7	1.907,9	1.569,8	-17,7
Risorse Proprie Unione europea	18.900,0	19.200,0	1,6	17.900,0	19.100,0	6,7
Interessi passivi e redditi da capitale	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
Poste correttive e compensative	54.875,5	73.305,4	33,6	79.329,5	70.524,4	-11,1
Ammortamenti	923,0	976,0	5,7	945,8	990,4	4,7
Altre uscite correnti	6.680,0	7.352,3	10,1	2.736,7	3.279,5	19,8
Spese in conto capitale	**40.229,5**	**39.957,4**	**-0,7**	**42.316,0**	**43.635,3**	**3,1**
Investimenti fissi lordi e acq. terreni	3.986,0	3.848,7	-3,4	5.601,2	5.182,1	-7,5
Contributi agli investimenti	21.758,8	16.873,4	22,5	21.825,5	17.446,5	-20,1
Contributi agli investimenti ad imprese	8.326,5	9.788,5	17,6	9.053,3	12.200,7	34,8
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	232,7	162,8	-30,1	245,1	169,6	-30,8
Contributi agli investimenti a estero	299,1	488,5	63,3	664,4	680,2	2,4
Altri trasferimenti in conto capitale	4.848,5	7.539,0	55,5	3.426,4	5.642,0	64,7
Acquisizione di attività finanziarie	777,8	1.256,6	61,6	1.500,1	2.314,3	54,3
Rimborso prestiti	232.620,3	218.485,2	-6,1	233.062,5	218.730,3	-6,1
Rimborso passività finanziarie	**232.620,3**	**218.485,2**	**-6,1**	**233.062,5**	**218.730,3**	**-6,1**
Spesa complessiva	**847.307,9**	**824.312,8**	**-2,7**	**857.770,6**	**829.263,6**	**-3,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'aumento riguarda soprattutto i trasferimenti correnti alle famiglie (+8,2 per cento), i redditi da lavoro dipendente (+4,8 per cento) e le altre uscite correnti. In crescita dell'1,8 per cento anche i consumi intermedi.

Nel caso delle famiglie, l'aumento previsto dipende dalle previsioni di spesa per la Carta giovani (+290 milioni), per le somme attribuite al Fondo per le esigenze sociali (355 milioni), per i servizi di accoglienza dei migranti che vedono più che raddoppiare lo stanziamento (da 610 a 1294 milioni) e per il sostegno delle fondazioni che intervengono a contrasto della povertà educativa (100 milioni). Sul fronte dei redditi da lavoro, la crescita è riconducibile, soprattutto, all'estensione dei benefici derivanti dall'erogazione nel 2016 del contributo straordinario di 80 euro alle forze dell'ordine.

La crescita delle previsioni in conto capitale si basa invece su un aumento dei contributi agli investimenti di imprese e acquisti di attività finanziarie che più che compensano la flessione dei contributi ad AP. I principali aumenti nei contributi riguardano i programmi di investimento delle ferrovie, i crediti di imposta per l'investimento in beni strutturali e nell'attività di ricerca, i fondi per il sostegno all'internazionalizzazione. Sul fronte delle acquisizioni di attività finanziarie gli incrementi rispetto al 2015 si concentrano nei fondi per l'ILVA e per gli interventi di salvataggio delle banche.

L'esame della gestione di competenza e di quella di cassa confermano nel complesso quanto previsto negli stanziamenti. Fa eccezione la spesa in c/capitale che registra, invece una flessione.

I risultati in termini di impegni (sulla competenza) indicano una spesa complessiva che si riduce del 5 per cento; la spesa finale primaria cala del 3,6 per cento. Ancora maggiore la flessione della spesa corrente al netto degli interessi, 3,7 per cento, mentre quella in conto capitale segna una contrazione dello 0,8 per cento. Più accentuato il rallentamento della spesa se si guarda agli impegni totali: la spesa corrente primaria si riduce del 4,2 per cento, quella in conto capitale di poco meno del 25 per cento; il calo della spesa primaria è superiore al 6 per cento.

TAVOLA 6

(in milioni)

voci	impegni sulla competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	567.359,2	545.998,1	-3,8	571.343,8	547.526,5	-4,2
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	492.836,4	474.400,1	-3,7	496.820,7	475.928,5	-4,2
spesa in conto capitale	33.856,1	33.571,5	-0,8	50.010,7	37.708,8	-24,6
spesa finale	601.215,3	579.569,6	-3,6	621.354,5	585.235,3	-5,8
spesa finale primaria	526.692,5	507.971,6	-3,6	546.831,4	513.637,3	-6,1
rimborso di prestiti	215.517,0	195.981,7	-9,1	215.517,0	195.991,6	-9,1
spesa complessiva	816.732,3	775.551,3	-5,0	836.871,4	781.226,9	-6,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche nel caso degli impegni correnti, sono i risultati in termini di trasferimenti ad AP, in flessione di oltre 12 miliardi in termini di competenza e di 14 in totale, e le poste compensative a dettare la variazione complessiva. L'aumento dei trasferimenti alle famiglie, che crescono ancor più che nelle previsioni, oltre a redditi e consumi intermedi limita solo in parte la flessione che resta pronunciata, superiore al 4,2 per cento rispetto al 2015.

TAVOLA 7

(in milioni)

categorie economiche	impegni sulla competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
Spese correnti	**567.359,2**	**545.998,1**	**-3,8**	**571.343,8**	**547.526,5**	**-4,2**
Redditi da lavoro dipendente	85.919,0	89.155,6	3,8	86.490,4	89.359,4	3,3
Consumi intermedi	12.840,8	13.114,7	2,1	12.922,4	13.163,4	1,9
Imposte pagate sulla produzione	4.688,2	4.905,7	4,6	4.709,4	4.909,9	4,3
Trasferimenti correnti a AP	270.777,0	258.485,1	-4,5	273.664,2	259.384,6	-5,2
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	13.593,7	14.743,2	8,5	13.867,3	15.088,7	8,8
Trasferimenti correnti a imprese	7.670,1	6.763,5	-11,8	7.744,2	6.785,1	-12,4
Trasferimenti correnti a estero	1.816,6	1.474,9	-18,8	1.860,8	1.479,8	-20,5
Risorse Proprie Unione europea	16.784,9	16.129,5	-3,9	16.784,9	16.129,5	-3,9
Interessi passivi e redditi da capitale	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
Poste correttive e compensative	77.571,3	68.431,8	-11,8	77.576,5	68.431,8	-11,8
Ammortamenti	365,8	380,4	4,0	365,8	380,4	4,0
Altre uscite correnti	808,9	815,6	0,8	834,7	815,8	-2,3
Spese in conto capitale	**33.856,1**	**33.571,5**	**-0,8**	**50.010,7**	**37.708,8**	**-24,6**
Investimenti fissi lordi e acq. terreni	4.615,9	4.040,3	-12,5	5.546,0	4.647,9	-16,2
Contributi agli investimenti	15.905,1	12.576,4	-20,9	21.072,4	14.298,0	-32,1
Contributi agli investimenti ad imprese	8.118,3	11.504,8	41,7	8.853,8	12.831,8	44,9
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	239,5	164,0	-31,5	239,5	164,6	-31,3
Contributi agli investimenti a estero	649,9	269,9	-58,5	718,1	283,7	-60,5
Altri trasferimenti in conto capitale	3.275,7	2.907,2	-11,3	3.840,2	2.927,8	-23,8
Acquisizione di attività finanziarie	1.051,7	2.108,9	100,5	9.740,6	2.554,9	-73,8
Rimborso prestiti	215.517,0	195.981,7	-9,1	215.517,0	195.991,6	-9,1
Rimborso passività finanziarie	**215.517,0**	**195.981,7**	**-9,1**	**215.517,0**	**195.991,6**	**-9,1**
Spesa complessiva	**816.732,3**	**775.551,3**	**-5,0**	**836.871,4**	**781.226,9**	**-6,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Oltre agli aumenti di redditi e trasferimenti alle famiglie di cui si è detto in precedenza, va rilevato l'aumento dei consumi intermedi da ricondurre, soprattutto, alle esigenze connesse ai servizi elettorali delle elezioni comunali di giugno 2016 ed al referendum costituzionale di dicembre 2016, nonché alle spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari in precedenza erogate dai Comuni.

La riduzione dei trasferimenti correnti alle AP riguarda, poi, principalmente i minori trasferimenti agli Enti di previdenza e assistenza sociale

Sul fronte della spesa in conto capitale, la flessione della competenza è inferiore all'1 per cento, mentre quella totale sale a poco meno del 25 per cento. Su tale risultato pesano due

elementi in particolare, che hanno condizionato il risultato del 2015: il forte rilievo delle risorse (in gran parte provenienti dai residui) destinate al Fondo per lo sviluppo e la coesione e al Fondo rotativo (oltre che alle misure di ricostruzione dell'Aquila) e il flusso di fondi destinati ad assicurare agli Enti territoriali la liquidità necessaria al pagamento dei debiti certi ed esigibili (circa 8 miliardi). Andamenti che più che compensano la forte crescita dei trasferimenti alle imprese, in aumento sia in termini di competenza che totali di oltre il 40 per cento (rispettivamente il 41,7 e il 44,9 per cento).

Ancora maggiore è la flessione dei pagamenti specie di quelli totali: gli importi relativi alla spesa corrente al netto degli interessi segnano una riduzione di oltre il 5 per cento. Sul risultato incide anche il calo dei trasferimenti alle famiglie, che si riducono di oltre il 25 per cento. Va, tuttavia, considerato che su questo risultato incide la corresponsione, nel 2015, degli importi relativi al *bonus* 80 euro sia per il 2014 che per il 2015. Ciò ha inciso sul livello dei pagamenti totali del 2015 che risultano particolarmente elevati, alterando il significato della valutazione dei risultati della spesa 2016.

Si attenua (rispetto agli impegni), ma rimane rilevante, il calo dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche. Esso è dovuto, secondo l'Amministrazione, in parte ad un minore fabbisogno dell'INPS ed in parte alla mancata erogazione dell'ultimo saldo di dicembre a causa dei ritardi nell'iter di perfezionamento per l'approvazione del consuntivo INPS 2015 da parte della Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV). Il minore pagamento è compensato dalle maggiori somme pagate alle Regioni, in larga parte per la compartecipazione IVA delle Regioni a statuto ordinario, nonché per il recupero delle anticipazioni di tesoreria concesse in favore delle stesse nel corso dell'anno. A queste si aggiungono maggiori trasferimenti per la devoluzione di quote di entrate erariali per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale e le maggiori regolazioni contabili con le medesime Regioni.

I pagamenti per le spese per poste correttive e compensative si riducono soprattutto per i minori versamenti nel 2016 (rispetto al 2015, quando erano stati erogati pagamenti straordinari riferiti al periodo 2001-2013) alla contabilità speciale intestata alla struttura di gestione per recuperi tributari nei confronti delle regioni Sicilia, Friuli Venezia Giulia e Province autonome Trento e Bolzano, in relazione alle compensazioni fruite dai contribuenti delle citate autonomie in sede di versamenti unificati F24.

Non muta significativamente il risultato dei pagamenti sul fronte della spesa in conto capitale.

TAVOLA 8

(in milioni)

voci	pagamenti su competenza			pagamenti totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	521.708,1	501.741,1	-3,8	555.063,1	527.534,9	-5,0
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	447.372,2	430.321,1	-3,8	480.500,3	455.931,3	-5,1
spesa in conto capitale	26.386,3	24.520,8	-7,1	45.198,9	36.104,9	-20,1
spesa finale	548.094,4	526.262,0	-4,0	600.262,1	563.639,8	-6,1
spesa finale primaria	473.758,6	454.842,0	-4,0	525.699,2	492.036,2	-6,4
rimborso di prestiti	212.286,0	195.734,0	-7,8	212.641,7	198.972,1	-6,4
spesa complessiva	760.380,4	721.996,0	-5,0	812.903,8	762.611,9	-6,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli esborsi per gli investimenti fissi lordi mostrano una riduzione, rispetto all'esercizio 2015, ascrivibile quasi integralmente ai programmi della Difesa, agli investimenti connessi all'Expo di Milano e al Fondo per il miglioramento delle fonti energetiche alternative.

L'aumento dei contributi agli investimenti alle imprese sono riconducibili, in particolare, ai maggiori pagamenti connessi all'utilizzo di crediti di imposta fruiti dalle imprese che effettuano investimenti in beni strumentali nuovi disposti con la legge di stabilità 2016 e di quelli per investimenti in attività di ricerca e sviluppo istituiti con la legge di stabilità 2015,

nonché alle maggiori erogazioni alla SIMEST per le finalità connesse all'attività di credito all'esportazione e all'internazionalizzazione del sistema produttivo.

Tra le spese per contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche si riducono quelli destinati alle Amministrazioni centrali, il cui decremento di 4.443 milioni è inerente al Fondo sviluppo e coesione, anche in relazione alla chiusura del periodo di programmazione 2007-2014, e al Fondo di rotazione politiche comunitarie, agli investimenti dell'Anas, ai trasferimenti ad Enti di ricerca e all'edilizia sanitaria e scolastica.

Minori spese si registrano anche con riferimento ai contributi agli investimenti per i Comuni e Province, per effetto principalmente del ripiano di anticipazioni di tesoreria disposto a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province, con le risorse rese disponibili dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui, e le minori somme trasferite agli Uffici speciali per l'Aquila e ai Comuni del cratere per la ricostruzione e il rilancio dei Comuni colpiti dal sisma del 2009. Tali riduzioni sono in parte compensate dai maggiori pagamenti al comune di Roma per il piano di rientro finanziario.

TAVOLA 9

(in milioni)

categorie economiche	pagamenti su competenza			pagamenti totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
Spese correnti	**521.708,1**	**501.741,1**	**-3,8**	**555.063,1**	**527.534,9**	**-5,0**
Redditi da lavoro dipendente	86.100,2	88.987,0	3,4	86.952,8	89.492,3	2,9
Consumi intermedi	9.205,5	9.422,6	2,4	11.722,1	12.470,8	6,4
Imposte pagate sulla produzione	4.697,8	4.905,6	4,4	4.722,1	4.917,5	4,1
Trasferimenti correnti a AP	235.430,6	226.374,8	-3,8	254.347,9	243.453,6	-4,3
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	13.130,3	13.590,6	3,5	19.143,8	14.328,4	-25,2
Trasferimenti correnti a imprese	5.865,5	5.988,6	2,1	7.000,7	6.823,7	-2,5
Trasferimenti correnti a estero	1.704,7	1.418,3	-16,8	1.868,2	1.451,0	-22,3
Risorse Proprie Unione europea	16.784,9	16.129,5	-3,9	16.784,9	16.129,5	-3,9
Interessi passivi e redditi da capitale	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
Poste correttive e compensative	73.514,5	62.602,7	-14,8	76.754,0	65.761,7	-14,3
Ammortamenti	365,8	380,4	4,0	365,8	380,4	4,0
Altre uscite correnti	572,4	521,1	-9,0	837,9	722,6	-13,8
Spese in conto capitale	**26.386,3**	**24.520,8**	**-7,1**	**45.198,9**	**36.104,9**	**-20,1**
Investimenti fissi lordi e acq. Terreni	2.638,4	2.229,3	-15,5	4.917,7	4.222,8	-14,1
Contributi agli investimenti	13.723,1	10.235,6	-25,4	18.992,5	13.173,7	-30,6
Contributi agli investimenti ad imprese	6.436,4	8.264,5	28,4	10.418,2	11.528,2	10,7
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	234,2	162,1	-30,8	236,3	166,4	-29,6
Contributi agli investimenti a estero	302,1	268,9	-11,0	350,6	316,0	-9,9
Altri trasferimenti in conto capitale	2.096,9	1.816,3	-13,4	3.364,3	2.490,0	-26,0
Acquisizione di attività finanziarie	955,2	1.544,2	61,7	6.919,3	4.207,8	-39,2
Rimborso prestiti	212.286,0	195.734,0	-7,8	212.641,7	198.972,1	-6,4
Rimborso passività finanziarie	**212.286,0**	**195.734,0**	**-7,8**	**212.641,7**	**198.972,1**	**-6,4**
Spesa complessiva	**760.380,4**	**721.996,0**	**-5,0**	**812.903,8**	**762.611,9**	**-6,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per le Regioni, invece, si registra un lieve incremento dei pagamenti, principalmente ascrivibile ai maggiori trasferimenti per il piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico.

Riduzione anche per le acquisizioni di attività finanziarie, derivanti in prevalenza dal mancato trasferimento (-2.500 milioni) delle risorse stanziate sul Fondo di risoluzione unico per il settore bancario (previsto da regolamento UE n. 806/2014) a un conto di tesoreria centrale, in parte compensato dalle maggiori erogazioni del Fondo per assicurare agli Enti territoriali la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, nonché dai pagamenti all'ILVA per garantire la liquidità necessaria all'Amministrazione straordinaria (566 milioni).

Nel 2016, quale esito della gestione, i residui passivi crescono di circa il 19 per cento (da 113 a 134 miliardi). Si tratta in gran parte di residui relativi alle spese finali e in prevalenza di

parte corrente (92,3 miliardi, +25 per cento rispetto al 2015). Quelli in conto capitale registrano in ogni caso un incremento di oltre il 16 per cento raggiungendo i 41,8 miliardi.

Guardando alla spesa corrente, sostanzialmente stabili rispetto al 2015 i residui di nuova formazione, il forte rallentamento dei pagamenti in conto residui (-22,7 per cento) e il calo delle economie (-61,4 per cento) sono alla base di tale aumento.

TAVOLA 10

(in milioni)

Voci	residui definitivi iniziali			pagamenti su residui			res. Nuova formaz.			economie sui residui			di cui perenzioni			residui finali		
	2015	2016	var%	2015	2016	var%	2015	2016	var%	2015	2016	var%	2015	2016	var%	2015	2016	var%
Spesa corrente primaria	67.817	73.511	8,4	33.128	25.610	-22,7	47.906	47.728	-0,4	9.046	3.494	-61,4	5.673	794	-86,0	73.549	92.135	25,3
Interessi	240	188	-21,6	227	184	-19,1	187	178	-4,8	12	1	-93,1	10	0	-100,0	188	181	-3,4
Spesa corrente	68.057	73.699	8,3	33.355	25.794	-22,7	48.093	47.906	-0,4	9.058	3.495	-61,4	5.683	794	-86,0	73.736	92.317	25,2
Spesa in conto capitale	44.735	35.992	-19,5	18.813	11.584	-38,4	14.923	18.273	22,4	4.891	924	-81,1	4.384	470	-89,3	35.955	41.757	16,1
Spesa finale primaria	112.552	109.503	-2,7	51.941	37.194	-28,4	62.829	66.001	5,0	13.937	4.418	-68,3	10.057	1.264	-87,4	109.503	133.892	22,3
Spesa finale	112.792	109.691	-2,7	52.168	37.378	-28,4	63.016	66.179	5,0	13.949	4.419	-68,3	10.067	1.264	-87,4	109.691	134.074	22,2
Rimborso di prestiti	462	3.340	622,9	356	3.238	810,2	3.234	248	-92,3	0	0	-100,0	0	0		3.340	349	-89,5
Spesa complessiva	113.254	113.031	-0,2	52.523	40.616	-22,7	66.250	66.427	0,3	13.949	4.419	-68,3	10.067	1.264	-87,4	113.031	134.423	18,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si tratta prevalentemente di somme relative a trasferimenti correnti a PA (l'81,2 per cento) e a poste correttive e compensative (il 7 per cento). Stabili nell'importo quelli relativi a consumi intermedi, si riducono rispetto al 2015 sia in valore assoluto che in quota sul totale i trasferimenti alle imprese.

In parte diverso il contributo delle componenti nel caso della spesa in conto capitale: oltre al sensibile rallentamento dei pagamenti sui residui, contribuiscono alla crescita anche quelli di nuova formazione, cresciuti rispetto al livello dello scorso esercizio di poco meno del 23 per cento.

Anche per quelli in conto capitale la quota prevalente è rappresentata da contributi agli investimenti di PA (56,4 per cento), quelli a imprese rappresentano il 14,3 per cento mentre a investimenti è riconducibile solo l'11,4 per cento dei residui totali.

TAVOLA 11

(in milioni)

Categoria di Spesa	Residui iniziali			Pagamenti residui			Res n. form totali			Economie totali in c/residui			*di cui economie di impegno (perenzioni)*			Residui finali		
	2015	2016	var%	2015	2016	var%	2015	2016	var %	2015	2016	var %	*2015*	*2016*	*var%*	2015	2016	var %
spesa corrente	**68.057**	**73.699**	**8,3**	**33.355**	**25.794**	**-22,7**	**48.093**	**47.906**	**-0,4**	**9.058**	**3.495**	**-61,4**	*5.683*	*794*	*-86,0*	**73.736**	**92.317**	**25,2**
redditi da lavoro dipendente	1.722	1.631	-5,3	853	505	-40,7	865	891	2,9	121	992	722,3	*17*	*8*	*-52,9*	1.615	1.025	-36,5
consumi intermedi	3.684	4.447	20,7	2.517	3.048	21,1	3.661	3.699	1,0	393	599	52,5	*290*	*304*	*4,7*	4.435	4.499	1,4
imposte pagate sulla produzione	30	23	-24,4	24	12	-50,9	20	6	-71,8	3	10	240,6	*2*	*1*	*-51,8*	23	7	-70,8
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	49.545	59.319	19,7	18.917	17.079	-9,7	35.983	33.121	-8,0	7.739	566	-92,7	*5.013*	*155*	*-96,9*	58.872	74.794	27,0
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	6.536	1.165	-82,2	6.014	738	-87,7	469	1.156	146,6	166	141	-14,8	*157*	*65*	*-58,8*	825	1.441	74,7
trasferimenti correnti a imprese	1.660	2.198	32,4	1.135	835	-26,4	1.805	776	-57,0	132	284	115,6	*121*	*253*	*108,2*	2.198	1.855	-15,6
trasferimenti correnti a estero	203	42	-79,2	163	33	-80,0	155	57	-63,5	20	4	-80,8	*17*	*3*	*-79,8*	175	62	-64,4
risorse proprie unione europea	0	0		0	0		0	0		0	0		*0*	*0*		0	0	
interessi passivi e redditi da capitale	240	188	-21,6	227	184	-19,1	187	178	-4,8	12	1	-93,1	*10*	*0*	*-100,0*	188	181	-3,4
poste correttive e compensative	4.047	4.408	8,9	3.239	3.159	-2,5	4.057	6.053	49,2	457	857	87,5	*42*	*1*	*-97,9*	4.408	6.445	46,2
ammortamenti	0	0		0	0		0	0		0	0		*0*	*0*		0	0	
altre uscite correnti	388	278	-28,2	266	201	-24,1	892	1.971	121,0	16	41	149,5	*13*	*4*	*-67,5*	998	2.007	101,1
spesa corrente primaria	**67.817**	**73.511**	**8,4**	**33.128**	**25.610**	**-22,7**	**47.906**	**47.728**	**-0,4**	**9.046**	**3.494**	**-61,4**	*5.673*	*794*	*-86,0*	**73.549**	**92.135**	**25,3**

SEGUE TAVOLA 11

Categoria di spesa	Residui iniziali			Pagamenti residui			Res. n. form totali			Economie totali in c/residui			*di cui economie di impegno (perenzioni)*			Residui finali		
	2015	2015	Var %	2015	2015	Var %	2015	2015	Var %	2015	2015	Var %	*2015*	*2015*	*Var %*	2015	2015	Var %
spesa in conto capitale	**44.735**	**35.992**	**-19,5**	**18.813**	**11.584**	**-38,4**	**14.923**	**18.273**	**22,4**	**4.891**	**924**	**-81,1**	**4.384**	**470**	**-89,3**	**35.955**	**41.757**	**16,1**
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.948	4.329	-12,5	2.279	1.993	-12,5	2.778	2.687	-3,3	1.121	228	-79,7	*1.080*	*1*	*-99,9*	4.326	4.795	10,8
contributi agli investimenti	18.092	19.511	7,8	5.269	2.938	-44,2	7.146	7.169	0,3	1.005	190	-81,1	*872*	*0*	*-100,0*	18.964	23.552	24,2
contributi agli investimenti ad imprese	7.450	5.470	-26,6	3.832	3.264	-14,8	2.810	3.831	36,3	1.173	37	-96,9	*1.131*	*0*	*-100,0*	5.256	6.001	14,2
contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	11	10	-4,4	2	4	99,3	6	3	-52,9	4	0	-100,0	*4*	*0*	*-100,0*	10	9	-14,9
contributi agli investimenti a estero	252	385	52,9	48	47	-2,9	362	174	-52,0	180	0	-100,0	*180*	*0*	*-100,0*	385	512	32,8
altri trasferimenti in conto capitale	4.105	2.161	-47,4	1.417	674	-52,5	1.277	3.641	185,0	1.127	469	-58,4	*1.117*	*469*	*-58,0*	2.838	4.659	64,2
acquisizioni di attività' finanziarie	9.877	4.126	-58,2	5.964	2.664	-55,3	544	770	41,4	282	2	-99,3	*1*	*0*	*-100,0*	4.176	2.230	-46,6
spesa finale	**112.792**	**109.691**	**-2,7**	**52.168**	**37.378**	**-28,4**	**63.016**	**66.179**	**5,0**	**13.949**	**4.419**	**-68,3**	***10.067***	***1.264***	***-87,4***	**109.691**	**134.074**	**22,2**
spesa finale primaria	**112.552**	**109.503**	**-2,7**	**51.941**	**37.194**	**-28,4**	**62.829**	**66.001**	**5,0**	**13.937**	**4.418**	**-68,3**	***10.057***	***1.264***	***-87,4***	**109.503**	**133.892**	**22,3**
rimborso passività' finanziarie	462	3.340	622,9	356	3.238	810,2	3.234	248	-92,3	0	0	-100,0	*0*	*0*		3.340	349	-89,5
spesa complessiva	**113.254**	**113.031**	**-0,2**	**52.523**	**40.616**	**-22,7**	**66.250**	**66.427**	**0,3**	**13.949**	**4.419**	**-68,3**	***10.067***	***1.264***	***-87,4***	**113.031**	**134.423**	**18,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.2. I risultati al netto delle regolazioni contabili

Al netto delle regolazioni contabili gli andamenti registrati nel 2016 e fino ad ora descritti si attenuano, ma non mutano significativamente (tavole 12÷14).

Nelle previsioni definitive, la spesa finale è pari a 578,6 miliardi in flessione dello 0,3 per cento rispetto al 2015, mentre quella primaria, pur confermandosi in calo, riduce la variazione dal 2,4 allo 0,1 per cento. L'impatto delle correzioni apportate con le regolazioni è particolarmente rilevante guardando alla spesa in conto capitale: al netto delle regolazioni, essa cresce dell'8,3 per cento contro il 3,1 rilevato in precedenza. Ciò per il forte rilievo nel 2015 delle regolazioni connesse al riaccertamento straordinario dei residui e al conseguente ripiano di sospesi di tesoreria (si veda il riquadro inserito qui di seguito).

Le regolazioni contabili

Nel 2016 le regolazioni contabili hanno raggiunto dal lato della spesa i 26,3 miliardi (27,3 in termini di impegni lordi), concentrandosi sulle somme relative ai rimborsi IVA (25,5 miliardi, capitoli MEF 3810 e 3814) e a rimborsi di imposte dirette (2,3 miliardi, capitolo 3811/MEF).

Un importo nel complesso più contenuto rispetto al 2015, esercizio in cui oltre alle somme relative ai rimborsi IVA (22,5 miliardi, capitoli MEF 3810 e 3014), a rimborsi di imposte dirette (3,1 miliardi, capitolo 3811/MEF) e per il ripiano del disavanzo sanitario nel Molise (40 milioni, capitolo 2702/MEF), le somme derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui passivi, (articolo 49, comma 2, del decreto-legge 66/2014) per oltre 13,2 miliardi erano state reiscritte e destinate al ripiano di sospesi di tesoreria. Si trattava, in particolare, delle somme relative ad operazioni per gli Enti locali e per le Regioni per spesa corrente (3,8 miliardi, capitoli 1318 e 2701) e per spesa in conto capitale (2,1 miliardi, capitoli Interno 7232, 7333, 7236, 7243); alle Regioni per spesa corrente (4,4 miliardi, capitolo MEF 2862) e a fronte di anticipazioni concesse all'Inps (3,5 miliardi, capitolo Lavoro 4321).

Il diverso rilievo e le modifiche nella composizione delle regolazioni debitorie nei due esercizi (concentrate tra le "Poste correttive e compensative" nel 2016 e distribuite tra "Trasferimenti correnti e in c/capitale ad Amministrazioni pubbliche" e "Poste correttive" nel 2015) incidono sulla dinamica della spesa in termini di stanziamenti definitivi. Si riduce infatti il rilievo della flessione della spesa corrente (sia totale che primaria), mentre passa da 3,1

all'8,3 per cento la crescita di quella in conto capitale. Nel complesso, la spesa primaria si conferma sui livelli del 2015.

TAVOLA 12
(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	532.168,2	533.544,1	0,3	540.102,3	535.003,5	-0,9
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	444.758,5	449.386,8	1,0	459.244,9	455.481,7	-0,8
spesa in conto capitale	38.213,6	39.957,4	4,6	40.300,0	43.635,3	8,3
spesa finale	570.381,8	573.501,5	0,5	580.402,3	578.638,8	-0,3
spesa finale primaria	482.972,1	489.344,2	1,3	499.544,9	499.117,0	-0,1
rimborso di prestiti	232.620,3	218.485,2	-6,1	233.062,5	218.730,3	-6,1
spesa complessiva	803.002,1	791.986,8	-1,4	813.464,8	797.369,1	-2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tali andamenti si riverberano sulle somme impegnate, che vedono più che dimezzata la variazione rispetto al 2015 (la riduzione del 3,7 per cento della spesa corrente primaria si ridimensiona all'1,6 per cento). Più netta la variazione della spesa in conto capitale, che vede crescere gli impegni di competenza del 5,4 per cento (contro una flessione nel risultato al lordo dello 0,8 per cento).

Ridimensionata risulta anche la flessione dei pagamenti correnti (dal 3,8 all'1,5 per cento) mentre crescono quelli in conto capitale.

TAVOLA 13
(in milioni)

voci	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	530.026,3	519.679,1	-2,0	534.010,9	521.207,5	-2,4
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	455.503,5	448.081,1	-1,6	459.487,8	449.609,5	-2,1
spesa in conto capitale	31.840,2	33.571,5	5,4	47.994,7	37.708,8	-21,4
spesa finale	561.866,5	553.250,6	-1,5	582.005,6	558.916,3	-4,0
spesa finale primaria	487.343,6	481.652,6	-1,2	507.482,6	487.318,3	-4,0
rimborso di prestiti	215.517,0	195.981,7	-9,1	215.517,0	195.991,6	-9,1
spesa complessiva	777.383,4	749.232,3	-3,6	797.522,6	754.907,9	-5,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14
(in milioni)

voci	pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	485.637,3	476.533,6	-1,9	518.804,4	502.327,1	-3,2
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	411.301,4	405.113,6	-1,5	444.241,5	430.723,6	-3,0
spesa in conto capitale	24.370,4	24.520,8	0,6	43.183,0	36.104,9	-16,4
spesa finale	510.007,7	501.054,5	-1,8	561.987,4	538.432,0	-4,2
spesa finale primaria	435.671,8	429.634,5	-1,4	487.424,6	466.828,5	-4,2
rimborso di prestiti	212.286,0	195.734,0	-7,8	212.641,7	198.972,1	-6,4
spesa complessiva	722.293,7	696.788,5	-3,5	774.629,1	737.404,1	-4,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sono naturalmente le categorie economiche interessate dalle regolazioni a vedere modificato il loro andamento rispetto all'esercizio precedente: i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche, che tra il 2015 e il 2016 registravano le riduzioni maggiori (sia in termini di impegni che di pagamenti), sottratti gli importi relativi alla chiusura delle operazioni in conto sospeso del 2015, registrano solo una limitata riduzione in termini di impegni, mentre segnano una lieve crescita nei pagamenti. Solo attenuata la caduta dei trasferimenti in conto capitale ad AP. Nel caso delle "poste correttive e compensative", il maggior rilievo degli importi relativi alle regolazioni nel 2016 finisce per accentuare la flessione registrata da questa

categoria nell'esercizio appena concluso, superiore al 26 per cento in termini di impegni totali e al 31 per cento in termini di pagamenti totali.

1.3. Una rilettura dei risultati al netto di fenomeni particolari

Come sottolineato in apertura, in questo terzo paragrafo dell'analisi si vogliono sottolineare i risultati ottenuti nell'anno guardando alle caratteristiche economiche della spesa, escludendo quelle voci che, come le "poste correttive e compensative" e le "acquisizioni di attività finanziarie", rispondono a logiche finanziarie e contabili e che rischiano di falsare la lettura.

Gli importi relativi a tali categorie presentano negli ultimi anni, infatti, caratteristiche e andamenti particolari. Come si riporta in dettaglio nel riquadro qui di seguito, "Le poste correttive e compensative", oltre il 99 per cento degli importi è relativo a due programmi "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità" e "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta". Le risorse riconducibili a tali due programmi sono destinate prevalentemente a regolazioni e hanno come destinatario finale il conto delle entrate o contabilità speciali.

Le "poste correttive e compensative"

Nella tavola che segue sono riportate le principali voci della categoria X, "Poste correttive e compensative". Gli importi evidenziati sono relativi a stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali, distinti per le principali missioni e i relativi programmi.

(in milioni)

programmi	stanziamenti definitivi		impegni totali		pagamenti totali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalita' (01)	13.578	15.549	13.434	15.352	12.646	13.191
Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte (05)	65.435	54.598	63.844	52.705	63.809	52.279
Altri programmi	316	378	298	374	300	292
totale poste correttive e compensative	**79.330**	**70.524**	**77.576**	**68.432**	**76.754**	**65.762**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si tratta di 65 capitoli. Anche nel 2016 oltre il 99 per cento degli importi è riconducibile a due programmi: "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi" e "Regolazioni giurisdizionali e coordinamento del sistema della fiscalità". Tra questi, ricadono anche tre dei capitoli che sono stati inseriti nelle regolazioni contabili: si tratta, in particolare, del 3810, del 3811 e del 3814 relativi alle compensazioni IVA. Ad essi si aggiungono le somme relative a rimborsi di imposte dirette relativi a esercizi pregressi. Si tratta, nel complesso, di 31,6 miliardi in termini di impegni totali.

Le "poste correttive e compensative" avevano registrato un forte aumento nel 2015 riconducibile in prevalenza a due capitoli: il 3821 relativo a "Somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato a fronte di recuperi tributari effettuati nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome per 15,6 miliardi (sia in competenza che in cassa) e il 3813 relativo a "Rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari anche mediante compensazioni operate sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri Enti previdenziali per 16,1 miliardi. Nel 2016 si conferma il rilievo dei rimborsi delle imposte dirette (cap. 3813), mentre si riducono le somme da versare per recuperi tributari effettuati nei confronti delle RSS a 4,2 miliardi.

beneficiari pagamenti 2016	in milioni	comp. %
Agenzia entrate	717	1,1
Agenzia entrate fondi bilancio	47.644	72,8
Agenzia demanio	3	0,0
Agenzia dogane	11.311	17,3
Rai S.p.A.	1.632	2,5
Tesoro dello Stato	1.055	1,6
Creditori vari	1.312	2,0
Agent. IVA no res. d.lgs. 18/10	250	0,4
MEF	371	0,6
Giochi sportivi tot. ippica	389	0,6
Equitalia	214	0,3
Lottomatica	49	0,1
Riscossione Sicilia S.p.A.	16	0,0
Banca Italia	216	0,3
Erario	35	0,1
Altri soggetti	255	0,4
pagamenti - totale prg 01 e 05	**65.470**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola precedente riporta gli importi pagati nell'anno distribuiti per soggetto beneficiario. Si tratta, pressoché esclusivamente, di versamenti all'amministrazione finanziaria. Solo il capitolo 3836 prevede un versamento di 1,6 miliardi quale "Quota sui canoni di abbonamento alle radio e alla televisione spettanti alla società concessionaria e alla accademia di Santa Cecilia".

Di minor rilievo finanziario nell'ultimo biennio la categoria delle "acquisizioni di attività finanziarie", che aveva visto concentrarsi nel 2014 operazioni straordinarie di particolare rilievo (le somme destinate ad assicurare agli Enti territoriali la liquidità necessaria al pagamento dei debiti pregressi, quelle per la concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari e quelle destinate alla sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità). Sono 2,3 miliardi gli stanziamenti nel 2016 rispetto ai 1,5 miliardi del 2015. Il profilo degli impegni e dei pagamenti presenta andamenti particolari (ad esempio nel 2015 a fronte di stanziamenti nulli sono stati impegnati oltre 8,1 miliardi per assicurare agli Enti territoriali la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili; tali somme si sono tradotte in pagamenti sia nel 2015 (per 5,4 miliardi) che nel 2016 (per 2,2 miliardi).

Le "acquisizioni di attività finanziarie"

Nell'esercizio 2016 gli importi si presentano di rilievo limitato. Oltre ai pagamenti per assicurare agli Enti territoriali la liquidità necessaria al pagamento dei debiti pregressi (capitolo MEF 7398), nuovi interventi sono stati disposti per il finanziamento all'ILVA a, 600 milioni (che insieme ai 300 milioni previsti nel 2015, sono stati impegnati nell'anno) gli importi previsti a garanzia dello Stato in favore della Sace e i 100 milioni destinati alla sottoscrizione del patrimonio iniziale della Cassa per i servizi energetici ed ambientali (Csca). Nella tavola sono riportati stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali per i principali programmi di spesa nei due anni.

TAVOLA 15

(in milioni)

programmi	stanziamenti definitivi		impegni totali		pagato totale	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	348	539	348	519	348	519
Incentivazione del sistema produttivo	359	238	306	170	210	141
Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	300	600	0	900	0	566
Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa	209	203	209	203	209	203
Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	200	201	202	201	202	201
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0	0	8.142	0	5.443	2.246
Altri programmi	85	534	535	563	508	333
cat. XXXI - acquisizioni di attività finanziarie	**1.500**	**2.314**	**9.741**	**2.555**	**6.919**	**4.208**

SEGUE TAVOLA 15

cap. 7398 - Fondo per assicurare agli Enti territoriali la liquidità necessarie per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili			8.142		5.443	2.246

Il fondo recava residui iniziali per 3.553 milioni. Sono stati autorizzati 3.267,7 milioni a fronte di una autorizzazione in LB di 1.300 milioni. A fine gestione rimangono in conto residui 1.308,2 milioni.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di qui la scelta di ripetere l'analisi, ma escludendo entrambe le categorie (oltre ai capitoli che erano stati esclusi con le regolazioni contabili).

Infine, su due ulteriori aspetti, già richiamati in precedenza, si è ritenuto utile intervenire enucleandone i risultati ed esponendo gli andamenti al netto degli effetti specifici ad essi riconducibili (si veda al riguardo il riquadro che segue).

Si tratta del trasferimento alle famiglie introdotto con il *bonus* previsto dal DL 66/2014 e del Fondo per lo sviluppo e la coesione ricompreso dal 2015 nei "contributi alla produzione". Nel primo caso, come già ricordato, il confronto tra i due esercizi risente del ritardo con cui sono state regolate, con il riversamento alle entrate, le somme di competenza del 2014. Lo slittamento al 2015 dei pagamenti aveva già spinto a non considerare nell'analisi il capitolo (capitolo 3888) lo scorso anno. Quest'anno per un più agevole confronto tra esercizi si è ritenuto di nettare i pagamenti totali 2015 della quota riferita all'esercizio pregresso che, dato il rilievo della somma, finiva per condizionare la lettura dei risultati.

Per il Fondo sviluppo e coesione, la scelta di non considerarlo, nell'analisi, è dettata dal particolare rilievo degli importi registrati nello scorso esercizio, ultimo anno utile per la chiusura del precedente programma comunitario e primo della gestione affidata all'Agenzia.

E' per limitare l'impatto di tali voci sulla valutazione complessiva degli andamenti della spesa nel 2016 che si è ritenuto di procedere nell'esame a queste due "correzioni", specificato nel riquadro che segue il rilievo quantitativo della variazione operata.

Il capitolo 3888 e il capitolo 8000:

Nell'esercizio 2016 gli importi relativi al bonus *previsto dal DL 66/2014 ricompresi nel capitolo 3888 presentano marginali differenze rispetto all'esercizio 2015. Il confronto tra i due anni risulta tuttavia fuorviante solo nel caso dei pagamenti totali che, come si diceva in precedenza, risentono nel valore del 2015 del ritardo con cui si è regolato con le entrate l'importo anticipato dai datori di lavoro e sottratto da quanto dovuto quale onere di imposta. Il pagamento operato dal 3888 alle entrate rappresenta una sorta di regolazione contabile.*

Per quanto riguarda il capitolo 8000 l'andamento di stanziamenti impegni e pagamenti è risultato nel 2016 molto minore rispetto al 2015: lo stanziamento definitivo è stato pari a 2,7 miliardi contro i 6 del 2015, gli impegni sulla competenza si sono dimezzati (767 milioni contro i 1,3 miliardi dell'esercizio precedente), ancora più limitati gli impegni e i pagamenti totali, in entrambi i casi pari a 4,7 nel 2015 e 1,1 nel 2016. La gestione del capitolo risente nell'anno, infatti, della diversa fase di realizzazione dei programmi comunitari e, soprattutto, delle disponibilità di cassa sul conto di Tesoreria ad inizio esercizio, pari a 3,2 miliardi a fronte di pagamenti annuali in media di poco inferiori ai 2 miliardi. A fine esercizio le disponibilità (al netto del prenotato non ancora esitato) erano pari a 2,4 miliardi.
La gestione in Tesoreria rende il dato di bilancio meno rappresentativo degli andamenti effettivi e rischia, inoltre, per la sua dimensione di "nascondere" gli altri andamenti, almeno in termini aggregati. Di qui la scelta, in questa parte del lavoro, di non considerarlo negli aggregati esaminati. Nella tavola che segue sono riassunti i principali dati del capitolo negli ultimi due esercizi.

(in milioni)

	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	6.207	2.833	-54,4	6.012	2.717	-54,8
	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
	1.343	767	-42,9	4.701	1.121	-76,2
	pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
	1.343	767	-42,9	4.780	1.121	-76,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 16

(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	507.863,7	491.564,7	-3,2	491.343,8	495.073,5	0,8
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	420.454,0	407.407,4	-3,1	410.486,4	415.551,8	1,2
spesa in conto capitale	31.228,4	35.867,9	14,9	32.788,1	38.604,0	17,7
spesa finale	539.092,0	527.432,6	-2,2	524.131,9	533.677,6	1,8
spesa finale primaria	451.682,4	443.275,3	-1,9	443.274,5	454.155,8	2,5
rimborso di prestiti	232.620,3	218.485,2	-6,1	233.062,5	218.730,3	-6,2
spesa complessiva	771.712,4	745.917,8	-3,4	757.194,4	752.407,9	-0,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al netto delle due categorie e di tali voci, la lettura dei risultati del 2016 muta in misura consistente.

La spesa corrente primaria prevista in flessione del 3,1 per cento nel bilancio iniziale 2016, cresce nelle previsioni definitive dell'1,2 per cento (la previsione è rivista in crescita di poco meno 8 miliardi). La spesa in conto capitale aumenta del 17,7 per cento rispetto al 2015, accentuando l'aumento già previsto ad inizio anno. In questo caso la previsione definitiva è rivista in aumento di poco meno di 3 miliardi.

Nella gestione si consegue una flessione della spesa corrente (in termini di impegni), ma solo grazie ad un calo della spesa per interessi. Una variazione più consistente della spesa per il servizio del debito (-3,9 per cento rispetto al 2015, in calo di circa 3 miliardi) consente di compensare una spesa primaria più elevata. Guardando agli impegni totali la contrazione della spesa corrente si rafforza (-0,7 per cento) grazie anche ad una seppur limitata flessione della spesa primaria.

A consuntivo la spesa in conto capitale presenta variazioni molto più limitate di quelle incorporate nelle previsioni definitive (4,3 per cento la crescita degli impegni sulla competenza e 1,4 per cento quella totale) principalmente come risultato di un rafforzamento della crescita dei trasferimenti alle imprese (+45 per cento gli impegni totali rispetto al 2015) e della riduzione sia degli investimenti fissi (-16,2 per cento) che dei contributi alle Amministrazioni pubbliche (-8,2 per cento)

TAVOLA 17

(in milioni)

voci	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	478.070,0	477.266,3	-0,2	482.049,4	478.794,7	-0,7
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	403.547,1	405.668,3	0,5	407.526,3	407.196,7	-0,1
spesa in conto capitale	29.445,2	30.695,1	4,3	33.553,1	34.033,0	1,4
spesa finale	507.515,1	507.961,4	0,1	515.602,5	512.827,7	-0,5
spesa finale primaria	432.992,3	436.363,5	0,8	441.079,4	441.229,7	0,0
rimborso di prestiti	215.517,0	195.981,7	-9,1	215.517,0	195.991,6	-9,1
spesa complessiva	723.032,1	703.943,2	-2,6	731.119,5	708.819,3	-3,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Più consistenti le variazioni ove si guardi ai pagamenti, sia di competenza che totali:

- quelli primari di competenza crescono dell'1,3 per cento raggiungendo i 389 miliardi e rappresentano circa il 90 per cento delle somme impegnate nell'anno in competenza;
- inferiore la crescita dei pagamenti totali (+0,6 per cento rispetto al 2015), mentre si consolida un livello di spesa che nel 2015 aveva conosciuto una significativa accelerazione (+2,5 per cento);
- i pagamenti per spesa in conto capitale registrano un lieve aumento in termini di competenza, ma calano del 2,2 per cento nel dato totale: una variazione da ricondurre, prevalentemente, al rallentamento dei pagamenti per investimenti (la flessione è da attribuire soprattutto alle spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi di difesa, in riduzione di oltre 900 milioni) e per altri trasferimenti (per il venir meno nel 2016 del pagamento alle Poste S.p.A. al fine di attuare la sentenza del tribunale dell'UE del 13 settembre 2013 in materia di aiuti di Stato per 535 milioni).

TAVOLA 18
(in milioni)

voci	pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	436.995,7	439.122,7	0,5	461.566,9	461.757,5	0,0
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	362.659,8	367.702,7	1,4	387.004,1	390.153,9	0,8
spesa in conto capitale	22.071,9	22.209,2	0,6	31.483,5	30.775,9	-2,2
spesa finale	459.067,6	461.331,9	0,5	493.050,5	492.533,3	-0,1
spesa finale primaria	384.731,7	389.911,9	1,3	418.487,6	420.929,8	0,6
rimborso di prestiti	212.286,0	195.734,0	-7,8	212.641,7	198.972,1	-6,4
spesa complessiva	671.353,6	657.065,9	-2,1	705.692,2	691.505,4	-2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Elementi ulteriori emergono da una lettura dei risultati dell'ultimo biennio per missione. Si conferma la forte concentrazione degli stanziamenti in poche missioni di rilievo. Al netto delle risorse stanziate per il rimborso del debito pubblico, oltre il 90 per cento della spesa corrente è riconducibile a dieci missioni. Una concentrazione che si accentua nel 2016. Poco meno del 28 per cento della spesa corrente in termini di stanziamenti definitivi è destinata agli interventi ricompresi nelle "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali". Si tratta di importi che crescono rispetto al 2015 soprattutto per l'aumento del fondo di solidarietà comunale e delle regolazioni contabili con le RSS.

In riduzione, invece, le risorse destinate alle "Politiche previdenziali" che continuano tuttavia ad assorbire oltre il 22 per cento della spesa corrente. Il calo è legato prevalentemente alla riduzione delle somme da trasferire all'INPS a titolo di anticipazione sul fabbisogno (-12,4 miliardi nel 2016 rispetto al 2015), delle somme per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici e di quelle trasferite all'Inps per la ex gestione INPDAP (in calo di circa 2 miliardi). Il decremento è solo in parte compensato da un aumento di 3,8 miliardi dei trasferimenti a fronte delle agevolazioni contributive.

Il 13 per cento delle risorse è poi riconducibile alle due missioni dedicate all'Istruzione (scolastica e universitaria). L'aumento registrato è consistente (circa 3 miliardi). Un incremento che interessa esclusivamente i costi del personale e gli oneri ad essi inerenti. Lo stesso accade per la missione "Difesa e sicurezza del territorio", in cui gli oneri del personale assorbono circa il 91 per cento degli stanziamenti definitivi e registrano un incremento dell'8,2 per cento.

Sostanzialmente costanti le risorse destinate a politiche economiche e finanziarie, limitata è la crescita della missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", cui vanno l'8,6 per cento degli stanziamenti. Si tratta in prevalenza di trasferimenti ad Enti previdenziali (circa 33 miliardi in termini di stanziamenti), cui si aggiungono i finanziamenti relativi agli importi delle pensioni di guerra, le risorse destinate nel 2016 alle esigenze di natura alimentare e quelli destinati alle vittime delle frodi, per un totale di poco inferiore al miliardo.

TAVOLA 19

(in milioni)

Spesa corrente	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi			impegni competenza			impegni totali			pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.662	2.698	1,3	2.676	2.709	1,2	2.676	2.709	1,2	2.691	2.804	4,2	2.566	2.700	1,2	2.689	2.766	2,9
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	320	359	7,4	595	639	7,5	578	618	6,8	578	618	6,8	565	598	5,9	571	611	7,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	119.358	107.288	-10,1	103.689	112.690	8,7	103.566	112.407	8,5	105.025	112.535	7,2	83.786	100.393	19,8	92.281	109.186	18,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.982	21.517	2,5	20.419	21.838	6,9	19.147	18.628	-2,7	19.209	18.691	-2,7	19.226	18.581	-2,3	19.231	18.771	-2,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.243	17.770	3,1	17.605	18.903	7,4	17.407	18.509	6,3	17.702	18.622	5,2	16.346	18.074	6,7	17.588	18.551	5,5
006.Giustizia	7.669	7.576	-0,1	8.052	8.026	-0,3	7.946	7.835	-1,4	8.002	7.859	-1,8	7.313	7.305	-0,1	7.628	7.818	2,5
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.350	10.129	-2,1	10.940	10.820	-1,1	10.726	10.669	-0,5	10.830	10.673	-1,5	10.391	10.369	-0,2	10.868	10.696	-1,6
008.Soccorso civile	1.963	2.040	3,9	2.243	2.335	4,1	2.187	2.281	4,3	2.188	2.284	4,4	2.391	2.179	4,2	2.172	2.280	5,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	582	554	-5,0	654	594	-9,3	649	586	-9,8	649	586	-9,8	546	462	-15,3	636	555	-12,7
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	120	97	-19,3	404	300	-25,8	400	247	-38,2	454	247	-45,5	35	29	-16,3	310	374	20,8
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	11.288	11.475	1,7	11.305	11.458	1,4	11.251	11.446	1,7	11.251	11.446	1,7	11.219	11.412	1,7	11.270	11.442	1,5
012.Regolazione dei mercati	12	12	1,1	40	42	4,2	39	41	4,5	39	41	4,9	13	17	34,8	18	29	61,9
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.406	7.243	-2,2	7.394	7.277	-1,6	7.338	7.259	-1,1	7.343	7.261	-1,1	6.320	6.899	4,2	6.750	7.365	9,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	138	132	-4,0	136	206	51,8	113	177	56,4	114	177	56,3	111	183	65,2	116	190	64,3
015.Comunicazioni	674	593	-12,0	1.043	621	-40,5	1.041	616	-40,9	1.041	616	-40,9	746	534	-28,4	1.425	735	-48,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	169	158	-6,5	180	158	-12,2	180	158	-12,3	180	158	-12,3	168	146	-13,1	172	157	-8,8
017.Ricerca e innovazione	421	423	0,4	444	440	-0,9	443	437	-1,4	624	563	-9,8	326	309	-5,2	477	490	2,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	466	505	8,4	661	565	-14,6	635	526	-17,2	635	526	-17,2	378	389	2,8	414	633	52,8
019.Casa e assetto urbanistico	211	619	193,5	210	625	197,6	191	624	227,8	210	646	206,9	171	602	252,5	207	612	195,4
020.Tutela della salute	928	925	-0,2	1.612	1.578	-2,1	1.597	1.543	-3,4	1.598	1.544	-3,4	1.249	1.076	-13,8	1.380	1.355	-1,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.093	1.439	31,6	1.241	1.580	27,3	1.069	1.567	46,6	1.072	1.570	46,5	1.135	1.155	1,8	1.246	1.264	1,4
022.Istruzione scolastica	41.222	44.586	8,2	42.707	45.303	6,1	42.679	44.458	4,2	42.679	44.458	4,2	42.152	43.757	3,8	42.638	44.480	4,3
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.634	7.755	1,6	7.674	7.765	1,2	7.665	7.755	1,2	7.665	7.755	1,2	7.397	7.132	-3,6	8.192	7.392	-9,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.136	35.314	3,5	34.801	35.193	1,1	34.599	35.017	1,2	34.870	35.359	1,4	33.358	32.801	-1,4	34.051	34.264	0,6
025.Politiche previdenziali	99.125	91.361	-7,8	102.431	86.881	-15,2	102.343	86.726	-15,3	102.343	86.726	-15,3	91.555	72.316	-21,0	98.034	76.686	-21,8
026.Politiche per il lavoro	10.366	9.966	-3,9	10.570	15.092	42,8	9.878	14.037	42,1	11.102	14.531	30,9	7.330	12.389	64,5	9.369	13.730	46,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.790	2.352	31,4	2.258	3.233	43,2	2.256	3.220	42,7	2.256	3.221	42,7	2.145	2.325	8,4	2.379	2.451	3,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale																		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	11.862	12.749	7,5	12.231	12.847	5,0	11.941	12.594	5,5	12.010	12.598	4,9	10.317	11.126	7,8	11.676	12.525	7,3
030.Giovani e sport	417	422	1,1	453	431	-4,9	453	431	-4,9	462	443	-4,1	453	430	-5,0	462	443	-4,1
031.Turismo	30	41	39,2	29	45	55,5	29	45	53,7	29	45	53,7	23	23	0,1	25	32	25,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.320	1.357	2,8	1.611	1.658	3,0	1.524	1.585	4,0	1.527	1.592	4,2	1.325	1.224	-7,6	1.584	1.415	-10,7
033.Fondi da ripartire	7.407	6.753	-8,8	3.374	2.969	-12,0	373	274	-26,5	519	359	-30,9	358	253	-31,2	514	343	-33,3
034.Debito pubblico	890	900	1,1	802	733	-8,6	629	644	2,4	629	644	2,4	629	513	-18,4	630	513	-18,5
Totale Spese correnti	**420.454**	**407.497**	**-3,1**	**410.486**	**415.552**	**1,2**	**403.547**	**405.668**	**0,5**	**407.526**	**407.197**	**-0,1**	**362.650**	**367.703**	**1,4**	**387.004**	**390.154**	**0,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra quelli di maggior rilievo le somme relative a pensioni di invalidità civile, sordomuti e ciechi (18,5 miliardi), il contributo al disavanzo dei lavoratori delle FS (4,2 miliardi), le pensioni sociali (4,5 miliardi) le maggiorazioni sociali (760 milioni) cui si aggiungono 2,1 miliardi per la copertura degli oneri relativi alla famiglia e il fondo per l'assegno di disoccupazione.

In forte aumento sono invece le risorse destinate alle "Politiche per il lavoro". Al ridimensionamento del fondo sociale per l'occupazione da 2,6 a 1,3 miliardi nel 2016, si accompagna infatti la crescita degli oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione straordinari (da 0,4 a 5,8 miliardi) e di mobilità. (da 6,7 a 7,3 miliardi). Cambiamenti strettamente connessi alla attivazione dei nuovi strumenti di assistenza.

Alla missione "l'Italia in Europa e nel mondo" vanno il 5,4 per cento degli stanziamenti correnti, in crescita rispetto al 2015. Tale aumento, tuttavia, non ha trovato riscontro nella gestione. Nella missione sono ricompresi la gran parte del contributo italiano al bilancio comunitario (oltre 19,1 miliardi nel 2016) e quello ad organismi internazionali per 1,2 miliardi. In aumento i trasferimenti ad AP per i 428 milioni alla Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

Al di fuori delle missioni maggiori, ma di particolare rilievo per la dinamica crescente è la missione "Immigrazione ...", le cui risorse sono aumentate di oltre il 40 per cento. Oltre al raddoppio dei fondi destinati ai servizi di accoglienza (da 610 a 1293 milioni), aumentano i fondi destinati ai Comuni che accolgono gli immigrati e i richiedenti asilo e alle Aziende sanitarie per le cure prestate.

La "Difesa e la sicurezza del territorio" e l'"Ordine pubblico e sicurezza "assorbono nel complesso il 7,2 per cento degli importi.

Anche sul fronte della spesa in conto capitale le risorse sono riconducibili a poche missioni: alla "Competitività e sviluppo delle imprese" a "Infrastrutture e logistica" e a "l'Italia in Europa e nel mondo" e al "Diritto alla mobilità" vanno circa il 57 per cento degli stanziamenti (che si traducono in circa il 65 per cento degli impegni). In aumento di oltre il 53,2 per cento gli stanziamenti per la "Competitività e lo sviluppo delle imprese" cui vanno il 19,4 per cento delle somme stanziate. L'incremento è riconducibile a nuove misure per circa 1,3 miliardi destinate al finanziamento del Fondo per l'internazionalizzazione e di crediti di imposta per circa 613 milioni, a cui si aggiungono i rifinanziamenti di interventi per il settore aeronautico, l'acquisizione di unità navali e le somme destinate a fondi di garanzia.

In crescita anche le risorse destinate a "Infrastrutture pubbliche e logistica" soprattutto gli stanziamenti destinati all'Anas. A fronte di una crescita degli impegni di competenza si registra una flessione sia dei totali che dei pagamenti.

La missione "L'Italia in Europa e nel mondo" dal lato capitale ricomprende pressoché esclusivamente l'importo destinato al Fondo rotativo per l'attuazione delle politiche comunitarie, versato nel corrispondente conto corrente infruttifero. Si tratta dell'11,4 per cento degli stanziamenti, in riduzione rispetto al 2015.

In crescita gli stanziamenti, ma soprattutto gli impegni di spesa per il "Diritto alla mobilità". Dei 4,4 miliardi stanziati circa 2,4 sono costituiti da contributi quindicennali concessi alle FS, circa 938 milioni sono trasferiti alle Amministrazioni locali e 860 milioni rappresentano interventi a favore, prevalentemente, di ferrovie in regime di convenzione. Minori gli interventi per investimenti diretti o altri trasferimenti.

Il forte aumento della spesa in conto capitale riferita alla missione "Politiche economiche e finanziarie" è legata alla costituzione del fondo per interventi a favore delle banche, a cui sono attribuiti 2,2 miliardi.

Di rilievo anche le somme destinate alla "Ricerca e innovazione", che rappresentano il 6,5 per cento della spesa in crescita nell'anno del 3,8 per cento. Si tratta, soprattutto, dei fondi trasferiti agli Enti di ricerca e dei trasferimenti alle imprese per la ricerca scientifica e tecnologica. L'aumento degli stanziamenti si traduce in un aumento degli impegni e dei pagamenti di competenza ma non in termini complessivi.

TAVOLA 20
(in milioni)

Spesa c/capitale	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi			impegni competenza			impegni totali			pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0	0	-9,0	2	5	115,6	0	1	175,9	1	3	321,0	0	0	-13,5	1	2	142,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.323	1.284	-3,0	1.418	1.455	2,7	1.405	1.451	3,3	1.469	1.489	1,4	987	1.290	30,6	1.032	1.923	86,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	5.099	4.476	-12,2	5.101	4.400	-13,7	5.099	4.338	-13,9	5.099	4.390	-13,9	4.099	4.374	-14,2	5.100	4.374	-14,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.377	1.966	-17,3	2.698	2.333	-13,5	2.513	2.026	-19,4	2.533	2.056	-18,8	1.667	1.145	-31,3	2.912	2.038	-30,0
006.Giustizia	130	112	-13,9	267	236	-11,8	210	119	-43,6	250	182	-27,3	64	60	-6,3	150	161	7,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	305	336	10,3	437	480	9,8	375	399	3,8	488	450	-7,8	191	204	6,8	280	421	50,6
008.Soccorso civile	608	1.204	97,9	1.329	1.478	11,2	1.286	1.367	6,3	1.297	1.392	7,3	1.167	1.143	-2,0	1.273	1.275	0,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	253	265	4,7	360	380	5,5	330	288	-12,9	372	341	-8,5	243	235	-3,5	336	330	-1,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	145	144	-0,6	243	308	26,8	145	175	20,8	155	273	76,5	145	175	20,8	145	176	21,3
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.412	5.831	32,2	4.891	7.492	53,2	4.531	7.182	58,5	4.857	7.495	54,3	3.244	5.534	40,3	4.783	6.047	26,4
012.Regolazione dei mercati	0	0	21,3	0	0	124,8	0	0	156,5	0	0	131,2	0	0	187,5	0	0	87,6
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.240	3.756	-11,4	4.302	4.380	1,8	3.373	3.975	17,9	3.593	4.954	37,9	1.772	2.163	9,7	5.094	4.289	-15,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.523	5.572	23,2	4.779	5.638	18,0	4.245	4.309	1,5	4.794	4.586	-4,3	2.278	1.838	-19,3	3.609	3.550	-1,6
015.Comunicazioni	12	11	-11,9	27	73	176,8	26	73	177,2	561	73	-87,0	23	34	47,9	682	37	-94,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	81	60	-25,9	82	54	-34,4	63	54	-15,2	72	73	0,3	20	25	23,0	26	50	87,4
017.Ricerca e innovazione	2.200	2.265	2,9	2.425	2.517	3,8	2.212	2.324	5,1	2.788	2.516	-9,8	1.997	2.210	10,6	2.599	2.558	-1,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	284	389	37,1	648	967	49,4	556	486	-12,7	908	1.024	12,8	240	288	20,0	552	918	66,3
019.Casa e assetto urbanistico	1.492	1.548	3,7	1.663	1.659	-0,2	1.209	581	-52,0	2.089	1.035	-50,5	1.106	517	-53,3	1.550	1.153	-25,6
020.Tutela della salute	2	0	-84,3	22	3	-87,8	21	2	-89,1	22	3	-88,3	20	2	-88,4	20	3	-83,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	237	370	56,1	293	442	50,8	266	4.6	56,3	280	448	60,1	209	285	36,2	279	358	28,3
022.Istruzione scolastica	367	213	-41,8	408	220	-46,1	325	88	-72,8	415	171	-58,9	88	21	-76,4	164	202	23,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	61	61	-0,2	65	67	2,8	65	63	-3,4	65	63	-3,4	42	47	11,4	46	57	23,3
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8	8	-0,4	88	37	-58,4	88	13	-85,4	88	13	-85,4	42	12	-71,6	42	25	-40,8
025.Politiche previdenziali	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	10	9	-6,0	19	11	-43,9	19	19	-44,6	19	10	-46,3	16	9	-43,5	19	12	-39,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4	54	1.156,3	21	63	199,3	18	56	103,3	55	39	-29,5	17	30	77,9	53	33	-38,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale																		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	292	2.989	922,9	646	3.338	416,6	570	501	-12,0	657	568	-13,6	82	260	215,4	239	367	53,5
030.Giovani e sport	215	220	2,0	235	270	14,6	234	266	13,6	234	266	13,6	202	254	25,6	206	277	34,7
031.Turismo	0	0	0,0	0	1	362,2	0	0	-53,1	121	0	-99,9	0	0	12,4	22	27	18,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	99	102	3,4	123	130	5,7	109	107	-1,7	122	117	-4,3	59	50	-15,1	116	105	-9,9
033.Fondi da ripartire	2.342	2.617	11,7	91	163	78,5	45	0	-100,0	45	0	-99,6	45	0	-100,0	45	0	-100,0
034.Debito pubblico																		
Totale spese in conto capitale	**31.228**	**35.868**	**14,9**	**32.788**	**38.604**	**17,7**	**29.445**	**30.695**	**4,2**	**33.553**	**34.033**	**1,4**	**22.872**	**22.209**	**0,6**	**31.484**	**30.776**	**-2,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di rilievo nell'esercizio la dinamica della spesa registrata in tre missioni: si tratta del "Soccorso civile", dello "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio" e della "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali", cui vanno rispettivamente il 3,8, il 2,5 e l'1,1 per cento delle risorse.

Le risorse per il "Soccorso civile" crescono nell'anno di oltre l'11 per cento. Lo stanziamento annuale si traduce in impegni di spesa per oltre il 92 per cento e in pagamenti per il 77 per cento. Si tratta prevalentemente delle somme destinate al Fondo per le emergenze nazionali, al Fondo sisma 2012 e a quello in cui sono allocate le somme da destinare al pagamento dei mutui per calamità naturali accesi dalle Regioni.

Diverso il caso dello "Sviluppo sostenibile.." in cui si assiste ad una accelerazione della realizzazione di interventi finanziati in esercizi precedenti: da qui la crescita degli impegni totali, ma soprattutto dei pagamenti totali aumentati di oltre il 66 per cento.

Anche le risorse destinate alla missione "Tutela e valorizzazione dei beni culturali" registrano nell'anno una crescita consistente sia degli stanziamenti che degli impegni sulla competenza (rispettivamente +50,8 e +56,3 per cento rispetto al 2015), che danno corso ad esborsi consistenti e in crescita. Si tratta di finanziamenti per la conservazione, la manutenzione e il recupero di beni culturali (capitolo 7673) e del Fondo per la tutela del patrimonio culturale (+100 milioni). Somme che si aggiungono al rifinanziamento dei programmi preesistenti.

In conclusione l'esame del rendiconto per missioni sembra consentire di leggere nella gestione del bilancio 2016 tre caratteristiche principali:

- una tendenza a concentrare gli interventi su poche missioni;
- la capacità di orientare la spesa sulle emergenze;
- la volontà di imprimere una accelerazione alle realizzazioni effettive. Una scelta che trova riscontro nell'aumento dell'attività di impegno e di pagamento sulla competenza anche per la spesa in conto capitale. Un'accelerazione resa possibile anche da una più efficace selezione degli interventi su cui puntare.

1.4. La spesa diretta dello Stato

In questo ultimo paragrafo, l'analisi si concentra sull'attività direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto pertanto delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche. Il complesso sistema di relazioni che lega i diversi livelli di governo e le scelte assunte in termini organizzativi rendono, spesso, difficile distinguere quanto della spesa complessiva è riconducibile alla diretta responsabilità dello Stato e come il processo di decentramento di compiti e funzioni e il crescente ruolo di coordinamento svolto dalle strutture centrali si siano riflessi sulla dinamica della spesa. In questo caso, quindi, è di interesse ricordare quale fosse l'obiettivo della dinamica della spesa diretta dello Stato e valutare come si sia tradotto in atti concreti nella gestione. Guardare poi a questa spesa verificando eventuali modifiche nel peso e nelle risorse per missione permette di assumere nuove evidenze nella dinamica e nella composizione della spesa per politiche direttamente gestita dallo Stato.

Anche nel 2016 si tratta di un'area di spesa abbastanza limitata, ma in crescita: gli stanziamenti definitivi per spesa finale al netto degli interessi sono pari a 179,8 miliardi (il dato è sempre al netto di "poste correttive" e "acquisizione di attività finanziarie") in aumento del 6,4 per cento rispetto allo scorso anno.

Alcuni dati complessivi consentono di mettere in rilievo le particolarità di questa parte della spesa nel 2016:

- la spesa diretta primaria era prevista aumentare negli stanziamenti iniziali del 5,6 per cento, quale risultato di una crescita della spesa corrente del 3,5 per cento e di stanziamenti di conto capitale del 23,4 per cento;
- tale tendenza trova conferma (e si rafforza) nel bilancio definitivo: la spesa primaria complessiva aumenta del 6 per cento, quella corrente del 3,5 e quella in conto capitale di poco meno del 26 per cento;
- nella gestione tali tendenze vengono attenuate: la variazione degli impegni è di poco superiore al 2 per cento in termini correnti, mentre si conferma più elevata (11,8 per

cento) in termini di spesa in conto capitale. Gli impegni totali (sempre primari) crescono del 2,5 per cento (in linea con il Pil programmatico previsto per il 2016 nella Nota di aggiornamento del DEF, ma superiore all'1,6 registrato a consuntivo).
Sono anche in questo caso gli impegni in competenza per spesa in conto capitale a presentare la crescita maggiore (+11,8 per cento);

- in termini di pagamento la dinamica è più contenuta: i pagamenti complessivi crescono dell'1,3 per cento, quelli in competenza del 2,6 per cento;
- anche nel caso dei pagamenti, sono quelli di competenza a crescere ai ritmi maggiori. In particolare quelli in conto capitale crescono dell'8,8 per cento, mentre quelli totali si riducono di circa il 3 per cento.

Sulla dinamica complessiva della spesa corrente hanno inciso, naturalmente, i risultati di redditi e imposte pagate sulla produzione e i consumi intermedi.

I primi, che hanno dato un contributo determinante al contenimento della spesa negli anni della crisi, presentano una crescita del 3,4 per cento in termini di impegni totali (l'incremento nel 2015 era stato dello 0,7 per cento). Un risultato dovuto ad un aumento del 3,4 per cento delle retribuzioni lorde in denaro (59,4 miliardi in termini di impegni nel 2016) a fronte di una diminuzione del 3,5 per cento dei contributi sociali effettivi (28,3 miliardi) e di una flessione di quelli figurativi del 4,3 per cento. Un incremento che porta le retribuzioni lorde ad oltre 59,3 miliardi, il livello registrato nel 2009.

Più complessa la valutazione dell'andamento della spesa per consumi intermedi. In termini di impegni totali la crescita è dell'1,9 per cento, ben più contenuta rispetto a quanto registrato nel 2015 quando la crescita aveva superato il 4 per cento. Diversi gli andamenti delle principali componenti della spesa: in flessione di oltre il 15,5 per cento gli impegni per acquisto di beni, sono i servizi, gli aggi di riscossione e gli acquisti di materiale militare a presentare le variazioni più pronunciate (rispettivamente +4,1, +4,3 e +14,3 per cento). In termini di pagamenti totali, la variazione è più consistente (+6,4 per cento il dato complessivo). Sono gli acquisti di beni di consumo a registrare un aumento rilevante (+37 per cento), mentre i pagamenti per servizi aumentano solo dell'1 per cento. Più elevati (+8,7 per cento) i pagamenti per aggi.

TAVOLA 21

(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var. %	2015	2016	var %
spesa corrente	236.614,0	238.630,8	0,9	231.391,2	235.385,1	1,7
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	149.204,4	154.473,5	3,5	150.533,8	155.863,3	3,5
spesa in conto capitale	17.692,9	21.827,5	23,4	18.990,3	23.874,5	25,7
spesa finale	254.306,9	260.458,3	2,4	250.381,5	259.259,6	3,5
spesa finale primaria	166.897,2	176.301,0	5,6	169.524,1	179.737,8	6,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La crescita della spesa corrente è poi strettamente connessa anche all'aumento dei trasferimenti alle famiglie (+23,2 per cento gli stanziamenti, +24,7 per cento le somme impegnate). Un aumento rispetto al precedente esercizio di poco meno di 1,3 miliardi, da ricondurre prevalentemente a tre misure: le risorse destinate al Fondo speciale per esigenze alimentari dei cittadini meno abbienti (+353 milioni rispetto al 2015), le spese di accoglienza in favore di stranieri (+ 684 milioni sempre rispetto al 2015) e la carta per i 18enni (+290 milioni). In riduzione, specie nella gestione, le altre categorie di spesa.

TAVOLA 22

(in milioni)

voci	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	219.010,8	219.081,2	0,0	220.103,1	219.710,1	-0,2
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	144.488,0	147.483,2	2,1	145.580,0	148.112,1	1,7
spesa in conto capitale	16.899,4	18.886,2	11,8	19.197,6	20.855,8	8,6
spesa finale	235.910,2	237.967,4	0,9	239.300,7	240.566,0	0,5
spesa finale primaria	161.387,4	166.369,4	3,1	164.777,6	168.968,0	2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La variazione in crescita della spesa in conto capitale è concentrata, invece, essenzialmente in due categorie: i "contributi alle imprese" e gli "altri trasferimenti in conto capitale". Per quest'ultima categoria, le variazioni più significative sono riconducibili ad apporti a quattro Fondi: quello di risoluzione unico per il settore bancario, (+2.500 milioni rimasti da impegnare nell'esercizio), il Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate e il Fondo sisma 2012 e il Fondo per le emergenze nazionali.

TAVOLA 23

(in milioni)

voci	pagamenti in competenza			pagamenti totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	212.763,0	212.763,7	0,0	218.603,7	218.319,7	-0,1
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	138.427,1	141.343,7	2,1	144.040,9	146.716,1	1,9
spesa in conto capitale	11.708,0	12.741,1	8,8	19.287,2	18.723,4	-2,9
spesa finale	224.471,0	225.504,8	0,5	237.890,9	237.043,1	-0,4
spesa finale primaria	150.135,1	154.084,8	2,6	163.328,0	165.439,5	1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La variazione dei contributi alle imprese è essenzialmente riconducibile a tre tipologie di intervento:

- le misure di sostegno alle imprese, all'internazionalizzazione, alla ricerca tecnologica e al settore marittimo che, nel complesso, comportano incrementi di risorse per 1.719 milioni;
- le misure per i fondi garanzia (Fondo investimenti strategici e Fondo di garanzia dei titoli emessi da banche di credito cooperativo) per 320 milioni;
- i crediti di imposta di nuova istituzione o potenziati (crediti a Enti previdenziali, ad imprese cinematografiche, settoriali, per il riequilibrio territoriale; per le spese in ricerca per l'acquisto di beni) per poco meno di 1.070 milioni.

In conclusione, anche guardando alla spesa diretta dello Stato si conferma lo sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale. Gli impegni e i pagamenti di competenza crescono a tassi elevati in particolare in alcune missioni "Competitività e sviluppo delle imprese", "Diritto alla mobilità" e "Tutela e valorizzazione dei beni culturali". In crescita anche gli impegni totali, ma non i pagamenti che fatta eccezione per "Competitività e sviluppo delle imprese" (e per "Ordine pubblico e sicurezza") non confermano gli incrementi.

Nella spesa corrente, al di là della crescita degli stanziamenti la dinamica complessiva si mantiene in termini di impegni e pagamenti intorno al 2 per cento in linea con la crescita del Pil nominale.

TAVOLA 24
(in milioni)

Spesa corrente	stanziamenti iniziali		stanziamenti definitivi			impegni competenza			impegni totali			pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	36	72	100,4	36	65	82,2	36	65	82,1	36	65	82,1	36	65	82,1	36	65	82,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	515	553	7,5	590	634	7,5	573	612	6,9	573	612	6,9	560	593	5,9	566	606	7,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	73	73	0,1	192	344	79,4	191	342	79,4	191	342	79,5	182	321	76,9	187	325	74,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.963	21.209	1,2	20.400	21.366	4,7	19.128	18.158	-5,1	19.190	18.182	-5,3	19.008	18.111	-4,7	19.213	18.167	-5,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.194	17.722	3,1	17.540	18.856	7,5	17.345	18.461	6,4	17.641	18.575	5,3	16.889	18.031	6,8	17.528	18.506	5,6
006.Giustizia	7.533	7.584	0,7	7.915	7.934	0,2	7.810	7.743	-0,9	7.866	7.767	-1,3	7.309	7.301	-0,1	7.554	7.655	1,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.350	10.129	-2,1	10.940	10.820	-1,1	10.726	10.669	-0,5	10.830	10.672	-1,5	10.391	10.369	-0,2	10.868	10.695	-1,6
008.Soccorso civile	1.910	1.964	2,8	2.189	2.253	2,9	2.133	2.199	3,1	2.134	2.202	3,2	2.037	2.108	3,5	2.118	2.209	4,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	285	270	-5,2	329	302	-8,3	324	294	-9,3	324	294	-9,4	254	260	-21,5	309	262	-15,3
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	16	82	418,9	306	284	-7,0	302	232	-23,0	356	232	-34,7	35	14	-59,7	310	261	-15,7
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	11.288	11.475	1,7	11.305	11.458	1,4	11.251	11.446	1,7	11.251	11.446	1,7	11.219	11.412	1,7	11.270	11.442	1,5
012.Regolazione dei mercati	12	12	1,1	14	23	62,0	13	22	66,6	13	22	66,6	12	16	35,9	13	17	25,8
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.265	2.175	-4,0	2.169	2.161	-0,4	2.129	2.145	0,7	2.135	2.147	0,6	1.682	1.952	16,0	1.778	2.292	28,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	136	132	-3,0	134	206	53,4	112	177	58,4	112	177	58,3	111	183	65,2	116	190	64,3
015.Comunicazioni	523	495	-5,3	889	520	-41,5	887	515	-41,9	887	515	-41,9	593	434	-26,8	1.271	634	-50,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	18	16	-10,8	18	18	-4,4	18	17	-5,8	18	17	-5,8	18	17	-5,3	21	17	-16,7
017.Ricerca e innovazione	33	39	18,1	41	45	11,8	40	43	6,8	40	43	6,6	38	41	7,7	40	45	12,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	358	376	5,0	403	436	8,2	377	403	6,9	377	403	6,9	305	306	0,2	338	378	12,0
019.Casa e assetto urbanistico	78	59	-24,1	79	63	-21,1	60	62	4,0	80	84	5,0	40	40	-1,1	61	50	-17,6
020.Tutela della salute	690	722	4,7	967	876	-9,4	952	850	-10,7	953	851	-10,7	704	609	-13,5	833	788	-5,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	803	1.149	43,1	935	1.272	36,0	763	1.258	64,8	766	1.262	64,8	869	904	4,0	928	974	5,0
022.Istruzione scolastica	41.171	44.547	8,2	42.651	45.263	6,1	42.622	44.420	4,2	42.622	44.420	4,2	42.117	43.723	3,8	42.386	44.431	4,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	507	525	3,5	534	536	0,4	528	531	0,6	528	531	0,6	520	504	-3,0	554	512	-7,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.650	1.828	10,8	1.503	1.649	9,7	1.315	1.519	15,5	1.586	1.861	17,3	1.081	1.364	26,2	1.600	1.923	20,2
025.Politiche previdenziali	11.767	11.787	0,2	12.587	11.949	-5,9	12.569	11.801	-6,1	12.569	11.801	-6,1	11.811	11.756	-0,5	11.828	11.770	-0,5
026.Politiche per il lavoro	376	337	-10,5	400	367	-8,2	367	343	-6,4	367	343	-6,4	357	333	-6,6	398	343	-13,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.543	1.867	21,0	2.044	2.759	35,0	2.042	2.752	34,8	2.042	2.752	34,8	1.941	2.023	4,2	2.120	2.135	0,7
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale																		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	7.745	8.630	11,0	7.885	8.380	6,3	7.596	8.127	7,0	7.666	8.131	6,1	6.142	6.673	8,7	7.336	7.895	7,6
030.Giovani e sport																		
031.Turismo	4	4	5,5	5	5	1,8	5	5	2,1	5	5	2,1	3	3	-6,5	5	5	8,3
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.067	1.121	5,1	1.358	1.422	4,7	1.272	1.352	6,2	1.276	1.355	6,2	1.168	1.172	0,3	1.316	1.267	-3,7
033.Fondi da ripartire	7.406	6.751	-8,9	3.374	2.967	-12,1	373	274	-26,5	519	359	-30,9	368	253	-31,2	514	343	-33,3
034.Debito pubblico	890	800	-10,1	802	733	-8,6	629	644	2,4	629	644	2,4	629	513	-18,4	630	513	-18,5
Totale spesa corrente	**149.204**	**154.473**	**3,5**	**150.534**	**155.863**	**3,5**	**144.488**	**147.483**	**2,1**	**145.580**	**148.112**	**1,7**	**138.427**	**141.344**	**2,1**	**144.041**	**146.716**	**1,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 25
(in milioni)

Spesa c/capitale	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi			impegni competenza			impegni totali			pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0	0	-9,0	2	5	115,6	0	1	175,9	1	3	321,0	0	0	-13,5	1	2	142,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	5	15	196,6	16	16	4,2	15	14	-11,1	76	14	-81,5	4	3	-16,2	6	15	159,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	45	22	-51,0	48	50	4,8	46	38	-16,9	46	40	-12,1	46	24	-47,8	47	24	-47,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.377	1.966	-17,3	2.698	2.333	-13,5	2.513	2.026	-19,4	2.533	2.056	-18,8	1.667	1.145	-31,3	2.912	2.038	-30,0
006.Giustizia	130	112	-13,9	267	236	-11,8	210	119	-43,6	250	182	-27,3	64	60	-6,3	150	161	7,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	303	334	10,3	435	478	9,9	375	389	3,8	486	448	-7,9	191	204	6,8	278	419	51,0
008.Soccorso civile	608	1.204	97,9	1.329	1.478	11,2	1.286	1.367	6,3	1.297	1.392	7,3	1.167	1.143	-2,0	1.273	1.275	0,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	220	227	3,1	300	316	5,5	281	241	-14,1	318	282	-11,5	208	193	-7,6	296	268	-9,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	80,7	98	164	67,1	0	31	50.719,7	10	129	1.191,8	0	31	2.956.972,1	0	32	35.467,4
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.412	5.831	32,2	4.891	7.492	53,2	4.531	7.182	58,5	4.857	7.495	54,3	3.944	5.534	40,3	4.680	6.047	29,2
012.Regolazione dei mercati	0	0	21,3	0	0	124,8	0	0	166,5	0	0	131,2	0	0	187,5	0	0	87,6
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.551	2.804	9,9	2.764	3.403	23,1	2.148	3.112	44,9	2.323	3.709	59,7	1.375	1.845	34,2	4.201	3.800	-9,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.070	2.298	-25,1	3.398	2.323	-31,6	3.013	2.181	-27,6	3.469	2.304	-33,6	1.577	966	-38,7	2.620	1.958	-25,3
015.Comunicazioni	12	11	-11,9	27	73	176,8	26	73	177,2	561	73	-87,0	23	34	47,9	682	37	-94,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0	0	24,5	1	2	155,6	0	2	302,2	0	2	353,5	0	1	15.044,8	3	2	-43,9
017.Ricerca e innovazione	285	281	-1,4	390	464	18,9	369	405	9,9	434	407	-6,2	266	316	18,8	413	461	11,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	62	83	33,7	360	430	19,5	280	159	-43,1	595	687	15,4	49	84	68,9	321	668	108,1
019.Casa e assetto urbanistico	514	430	-12,3	552	470	-14,8	552	470	-14,8	590	470	-20,3	499	453	-9,2	502	531	5,8
020.Tutela della salute	2	0	-84,3	3	1	-61,1	2	1	-70,5	3	1	-64,9	1	1	-24,9	1	2	48,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	233	361	55,0	284	428	50,7	258	404	56,5	271	435	60,7	202	278	38,0	270	351	29,8
022.Istruzione scolastica	2	43	2.704,3	3	45	1.657,3	2	1	-64,7	2	1	-64,8	0	0	355,0	3	3	-7,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	4	0	-97,0	4	0	-97,0	4	0	-98,0	4	0	-98,0	0	0	318,7	2	4	102,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8	8	-0,4	88	37	-58,4	88	13	-85,4	88	13	-85,4	42	12	-71,6	42	25	-40,8
025.Politiche previdenziali	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	5	5	-6,5	10	6	-41,6	9	5	-42,8	10	6	-46,1	7	4	-39,4	10	7	-33,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4	54	1.156,3	21	63	199,3	18	36	103,3	55	39	-29,5	17	30	77,9	53	33	-38,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale																		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	238	2.939	1.133,2	587	3.134	433,6	516	374	-27,6	552	418	-24,2	75	194	160,7	179	300	67,6
030.Giovani e sport	75	79	5,7	95	129	36,1	95	129	36,1	95	129	36,1	75	129	72,3	75	149	98,9
031.Turismo	0	0	0,0	0	1	362,2	0	0	-53,1	0	0	-50,1	0	0	12,4	0	0	5,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	99	102	3,4	123	130	5,7	109	107	-1,7	122	117	-4,3	59	50	-15,1	116	105	-9,9
033.Fondi da ripartire	2.322	2.592	11,6	91	163	78,5	45	0	-100,0	45	0	-99,6	45	0	-100,0	45	0	-100,0
034.Debito pubblico																		
Totale spesa in conto capitale	**17.693**	**21.828**	**23,4**	**18.990**	**23.875**	**25,7**	**16.899**	**18.886**	**11,8**	**19.198**	**20.856**	**8,6**	**11.708**	**12.741**	**8,8**	**19.287**	**18.723**	**-2,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

Come si diceva nell'introduzione, anche quest'anno in questa seconda parte del capitolo ci si sofferma su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria del 2016 che sono stati oggetto di particolare attenzione in sede di istruttoria sul Rendiconto generale dello Stato e di cui si forniscono nel seguito alcuni primi risultati.

Si tratta, innanzitutto, dei tagli alla spesa dello Stato disposti dalla legge di stabilità per il 2016 che quest'anno hanno raggiunto livelli di maggior rilievo finanziario: oltre 3 miliardi che la legge di stabilità per il 2016 ha apportato agli stanziamenti dei Ministeri.

Segue poi una valutazione sul processo di razionalizzazione degli acquisti, da cui erano attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. L'esame riguarda i progressi ottenuti sul fronte della centralizzazione degli acquisti, la spesa per immobili e quella per *facility managment*.

Alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori è dedicato il terzo paragrafo dell'analisi. Un tema centrale nella gestione finanziaria, sia per la possibilità per questa via di imprimere un impulso alla crescita incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese; sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni

Negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il frequente emergere di debiti fuori bilancio hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del Rendiconto. Tali problematiche sono state di recente affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'analisi svolta dalla Corte mira ad aggiornare al 31 dicembre 2016 l'analisi avviata lo scorso anno.

Infine un approfondimento particolare è riservato alla spesa per investimenti (sia diretti che attraverso le società controllate) e alla spesa per ricerca. La finalità che ci si propone è quella di offrire una valutazione delle caratteristiche dei risultati conseguiti nel 2016 nel riavvio del processo di accumulazione interrotto lungamente negli anni della crisi e alla base della richiesta di flessibilità sui saldi di finanza pubblica concordata con la Commissione europea.

2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri

Anche nel 2016 la legge di stabilità prevedeva un contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica. Si tratta di un importo più rilevante rispetto al 2015: oltre 3 miliardi di minori spese e circa 300 milioni di maggiori entrate in termini di saldo netto da finanziare. Importo che era previsto tradursi, in termini di indebitamento netto, in minori spese per circa 2 miliardi e maggiori entrate per 1,1 miliardi (il taglio del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, classificata nel bilancio dello Stato come minore spesa, si traduceva in una maggiore entrata in termini di contabilità nazionale). L'analisi che segue si basa su una ricostruzione di tali disposizioni per capitolo e piano gestionale condotta dalla Corte a partire dalla relazione tecnica alla legge di stabilità e dagli allegati; si sono inoltre riscontrate tali indicazioni con quelle tratte dalla Nota tecnico illustrativa sul testo approvato e, infine, dalle note di variazione[1]. Una analisi di dettaglio indispensabile per poter dar conto degli esiti delle misure adottate. La rilevanza anche nei prossimi esercizi di una attenta valutazione delle misure di contenimento della spesa consiglierebbe al riguardo di prevedere una dettagliata evidenziazione delle misure assunte e dei risultati attesi ad illustrazione della legge approvata. Una necessità che è resa più forte alla luce delle recenti disposizioni che prevedono l'inserimento delle misure assunte con la prima sezione della legge di bilancio nel bilancio

[1] Nella ricostruzione sono state rilevate alcune duplicazioni o non corrispondenze nella variazione effettiva rispetto a quella evidenziata nella relazione tecnica e riferita agli allegati. E' a tali discordanze che possono essere ricondotte le differenze (in ogni caso marginali) tra le quantificazioni contenute nella relazione tecnica e gli importi considerati nella presente analisi.

iniziale e consentono alle Amministrazioni di apportare variazioni con il solo vincolo di pari impatto sui saldi rilevanti ai fini degli obiettivi di finanza pubblica.

L'obiettivo di riduzione della spesa era affidato nella manovra a diversi strumenti: l'articolato, gli elenchi, gli allegati e le tabelle (C, D ed E), richiamati da singole disposizioni della legge di stabilità. Le disposizioni prevedono in primo luogo la riduzione relativa alle missioni ed ai programmi di spesa degli stati di previsione di ciascun Ministero, in termini di saldo netto da finanziare, per gli importi indicati in singole disposizioni e in appositi elenchi che dispongono riduzioni di spesa ovvero aumenti delle entrate di pertinenza dei Ministeri.

Ad esse si va ad aggiungere il contributo dei Ministeri attraverso le tabelle: la tabella C con le variazioni in diminuzione rispetto gli importi delle autorizzazioni di spesa iscritte a legislazione vigente; la tabella D con le variazioni in diminuzione riguardanti specifiche autorizzazioni di spesa di parte corrente; la tabella E con i definanziamenti di autorizzazioni di spesa in conto capitale.

Nella tavola che segue le riduzioni operate sono distinte per Amministrazione.

Degli oltre 3 miliardi di riduzioni di spesa previste per il 2016, 1.566,7 milioni (1.301 di spesa in conto capitale e 267 corrente) provengono dalle tabelle, in prevalenza da tagli della tabella E. Con l'articolato sono ridotti circa 928 milioni (pressoché tutti di parte corrente), mentre i due elenchi allegati alla manovra individuano misure di contenimento della spesa per 526,6, milioni di cui 394,8 di parte corrente.

Molto concentrata la distribuzione della manovra per Amministrazione, anche, come si vedrà dopo, per le stesse caratteristiche delle misure adottate.

TAVOLA 26

I TAGLI DI SPESA PER AMMINISTRAZIONE

(in milioni)

categorie economiche di spesa	Esteri	Lavoro	Difesa	Giustizia	Salute	Ambiente	Mit	Mipaf	Mef	Interno	Miur	Mise	Mibact
Redditi da lavoro dipendente	2,0	1,0	5,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,5	5,3	179,3	0,0	0,0
Consumi intermedi	1,0	0,0	0,0	10,2	6,5	6,9	1,1	3,7	56,7	12,6	7,8	0,3	6,6
Trasferimenti correnti ad AP	0,1	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	16,9	4,4	188,0	3,8	8,7	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad istituzioni sociali private	2,6	15,0	0,0	0,0	0,1	0,0	18,9	0,0	10,5	0,0	0,0	0,0	0,5
Trasferimenti correnti ad imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,3	8,3	55,6	0,0	0,0	1,5	0,0
Trasferimenti correnti ad estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	4,5	0,0	2,0	11,7	14,0	0,0	0,0	0,6	848,0	0,0	3,0	1,0	0,0
Spese correnti	**10,2**	**16,0**	**7,0**	**23,9**	**23,1**	**6,9**	**57,1**	**17,0**	**1.190,7**	**21,7**	**198,8**	**2,8**	**7,1**
Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni	0,0	0,0	10,0	1,9	0,0	1,0	7,8	1,7	22,2	9,6	1,0	0,1	0,0
Contributi agli investimenti ad AP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,9	0,0	776,1	0,0	7,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7	24,0	400,3	0,0	0,0	20,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	0,0	3,2	2,0	6,4	10,0	0,0	0,0	15,1	20,7	0,0	20,0	7,0	1,0
Spese in conto capitale	**0,0**	**3,2**	**12,0**	**8,3**	**10,0**	**1,0**	**80,3**	**40,8**	**1.219,3**	**9,6**	**28,0**	**27,1**	**1,0**
Totale complessivo	***10,2***	***19,2***	***19,0***	***32,2***	***33,1***	***7,8***	***137,4***	***57,8***	***2.410,0***	***31,3***	***226,8***	***29,9***	***8,1***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Poco meno del 92 per cento è attribuito a 3 amministrazioni: superiore ai 2,4 miliardi il contributo chiesto al Ministero dell'economia, 227 milioni al MIUR e 137 al MIT. Fatta eccezione per il MIPAF a cui è attribuito un apporto all'obiettivo di circa 58 milioni, per tutte le altre amministrazioni i sacrifici richiesti variano tra i 10 e i 35 milioni.

2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

La disponibilità di dati di dettaglio consente di dare una rappresentazione completa delle misure di contenimento avviate con la legge di stabilità per il 2016. Un passo indispensabile per

trarre alcune prime osservazione sul risultato atteso e poter valutare le differenze con quello conseguito.

Va, innanzitutto, osservato che dei 3.023 milioni di riduzioni, 1.582,4 sono riferibili a spesa corrente e 1.440,6 a spesa in conto capitale, rispettivamente il 51 e il 49 per cento. Nel 2015, seppur partendo da un importo assoluto inferiore (poco più della metà di quello proposto per il 2016), la quota di spesa in conto capitale (almeno nel quadro iniziale) era risultata inferiore (solo il 28 per cento del totale il contributo atteso dalla spesa del titolo II).

TAVOLA 27
(in milioni)

categorie economiche di spesa	Stanz. iniz. ante tagli (a)	*Comp. % ante tagli*	Riduzioni LS (b)	*Comp. riduzioni %*	*% riduzioni*	Stanz. iniz. ante tagli (c)	*inc.% stanz. Iniz.*
	(1)	*%(1)*	(2)	*%(2)*	*(2)/(1)*	(3)	*(1)/(3)*
Redditi da lavoro dipendente	3.609,9	*19,2*	225,1	*7,5*	*6,2*	89.163,3	*4,0*
Consumi intermedi	1.067,0	*5,7*	113,1	*3,7*	*10,6*	11.541,5	*9,2*
Imposte pagate sulla produzione						4.764,2	
Trasferimenti correnti ad AP	1.785,7	*9,5*	224,5	*7,4*	*12,6*	254.158,4	*0,7*
Trasferimenti correnti ad istituzioni sociali private	418,6	*2,2*	47,6	*1,6*	*11,4*	13.942,1	*3,0*
Trasferimenti correnti ad imprese	340,3	*1,8*	85,7	*2,8*	*25,2*	6.611,7	*5,1*
Trasferimenti correnti ad estero	0,1	*0,0*	0,0	*0,0*	*21,2*	1.394,0	*0,0*
Risorse proprie Unione europea						19.200,0	
Poste correttive e compensative						73.305,4	
Ammortamenti						976,0	
Altre uscite correnti	1.261,2	*6,7*	884,8	*29,3*	*70,2*	8.237,1	*15,3*
spese correnti	**8.482,6**	***45,2***	**1.580,9**	***52,3***	***18,6***	**483.293,7**	***1,8***
Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni	338,3	*1,8*	55,3	*1,8*	*16,3*	3.904,0	*8,7*
Contributi agli investimenti ad AP	9.016,9	*48,0*	851,0	*28,2*	*9,4*	17.724,3	*50,9*
Contributi agli investimenti ad imprese	788,3	*4,2*	448,9	*14,9*	*56,9*	10.237,4	*7,7*
Contributi agli investimenti e a famiglie ISP						162,8	
Contributi agli investimenti a estero						488,5	
Altri trasferimenti in conto capitale	160,5	*0,9*	85,4	*2,8*	*53,2*	7.624,4	*2,1*
Acquisizioni di attività finanziarie						1.256,6	
spese in conto capitale	**10.304,0**	***54,8***	**1.440,6**	***47,7***	***14,0***	**41.398,0**	***24,9***
spese finali	**18.786,6**	***100,0***	**3.021,5**	***100,0***	***16,1***	**524.691,7**	***3,6***

(a) si tratta degli stanziamenti iniziali ante tagli dei capitoli interessati dalle riduzioni
(b) al netto degli interessi
(c) stanziamenti della spesa finale ante tagli
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra i tagli correnti il più consistente riguarda somme relative a fondi ricompresi nella categoria XII. Tra questi, il ruolo maggiore è atteso dal fondo per la riduzione della pressione fiscale (a cui sono riferiti 801 milioni). Di rilievo anche i tagli ai trasferimenti alle AP (224,5 milioni): tutte riduzioni di dimensione limitata, fatta eccezione per quelle relative agli stanziamenti per la riqualificazione delle aree urbane degradate (53,7 milioni), per la Sardegna a compensazione di tasse governative (25,8 milioni) e per il funzionamento delle Agenzie fiscali (51,1 milioni). Fondamentalmente concentrati su due voci i 225,1 milioni relativi alle spese di personale: si tratta del Fondo per eventuali assunzioni di personale in deroga al divieto (25 milioni) e delle risorse per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola (176,9 milioni).

I tagli ai consumi intermedi riguardano oltre 350 piani gestionali per un totale di 113 milioni. A quelli superiori ad un milione (18) sono riconducibili l'88,5 per cento dei tagli (poco oltre i 100 milioni). Tra questi, le riduzioni dei compensi ai centri di assistenza fiscale (40 milioni), le spese per lo stoccaggio delle monete (10 milioni), la riduzione dell'indennità ai giudici di pace (6,5 milioni) e infine il fondo per la flotta aerea antincendio (8 milioni).

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale (1.441 milioni), poco meno del 60 per cento è relativa ai contributi agli investimenti ad AP (851 milioni). Si tratta principalmente di tagli di contributi in conto impianti per opere infrastrutturali all'Anas (per circa 297 milioni) e

di somme destinate al Fondo sviluppo e coesione e al Fondo per le politiche comunitarie per un totale di 467 milioni.

Di rilievo sono poi gli importi relativi ai contributi agli investimenti alle imprese. Si tratta essenzialmente (circa 400 su 449 milioni) di somme destinate alle Ferrovie dello Stato in conto impianti per infrastrutture. Ad essi si aggiungono le riduzioni relative agli "altri trasferimenti in conto capitale", che si concentrano sulle somme previste per il ripiano dei debiti delle Amministrazioni locali e di quelli fuori bilancio.

TAVOLA 28

(in milioni)

missioni	Stanz. iniz. ante tagli (a)	Comp. % ante tagli	Riduzioni LS (b)	Comp. Riduzioni	% riduzioni	Stanz. iniz. ante tagli (c)	*inc. % stanz. Iniz.*
	(1)	%(1)	(2)	%(2)	(2)/(1)	(3)	*(1)/(3)*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM	112,3	0,6	15,1	0,5	13,4	2.717,7	*4,1*
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,1	0,0	0,0	0,0	2,6	559,0	*0,0*
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	221,8	1,2	44,7	1,5	20,1	109.816,9	*0,2*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.495,9	23,9	107,2	3,5	2,4	26.396,6	*17,0*
005.Difesa e sicurezza del territorio						19.940,7	*0,0*
006.Giustizia	256,9	1,4	12,8	0,4	5,0	7.800,6	*3,3*
007.Ordine pubblico e sicurezza	368,9	2,0	33,2	1,1	9,0	10.541,4	*3,5*
008.Soccorso civile	81,4	0,4	11,1	0,4	13,6	3.286,2	*2,5*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	59,2	0,3	37,1	1,2	62,5	855,2	*6,9*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10,2	0,1	0,2	0,0	2,3	241,1	*4,2*
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	188,8	1,0	75,2	2,5	39,8	17.548,3	*1,1*
012.Regolazione dei mercati						11,8	*0,0*
013.Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.400,3	7,5	756,4	25,0	54,0	11.755,8	*11,9*
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	57,7	0,3	57,7	1,9	100,0	5.761,8	*1,0*
015.Comunicazioni	125,2	0,7	7,0	0,2	5,6	610,4	*20,5*
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	6,4	0,0	1,5	0,0	23,6	220,2	*2,9*
017.Ricerca e innovazione	2.020,5	10,8	18,3	0,6	0,9	2.705,7	*74,7*
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	59,1	0,3	9,3	0,3	15,8	903,5	*6,5*
019.Casa e assetto urbanistico	18,9	0,1	18,9	0,6	100,0	2.185,6	*0,9*
020.Tutela della salute	26,2	0,1	7,4	0,2	28,4	933,2	*2,8*
021.Tutela e valorizzaz. dei beni e attività' culturali e paesaggistici	184,6	1,0	6,4	0,2	3,5	1.816,2	*10,2*
022.Istruzione scolastica	3.308,5	17,6	27,4	0,9	0,8	44.826,5	*7,4*
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	36,2	0,2	8,4	0,3	23,3	7.824,2	*0,5*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	247,3	1,3	64,2	2,1	25,9	35.385,8	*0,7*
025.Politiche previdenziali	329,7	1,8	15,0	0,5	4,5	91.418,1	*0,4*
026.Politiche per il lavoro	6,2	0,0	0,9	0,0	14,4	9.976,9	*0,1*
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti						2.406,0	*0,0*
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.270,0	12,1	367,0	12,1	16,2	3.200,0	*70,9*
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1.289,8	6,9	153,3	5,1	11,9	89.079,6	*1,4*
030.Giovani e sport	31,3	0,2	0,9	0,0	3,0	642,3	*4,9*
031.Turismo	0,3	0,0	0,0	0,0	16,6	41,5	*0,6*
032.Servizi istituzionali e generali delle amm. pubbliche	59,1	0,3	13,1	0,4	22,1	1.511,2	*3,9*
033.Fondi da ripartire	1.513,8	8,1	1.151,8	38,1	76,1	10.871,6	*13,9*
034.Debito pubblico						900,0	*0,0*
spesa finale	**18.786,6**	**100,0**	**3.021,5**	**100,0**	**16,1**	**524.691,7**	*3,6*

(a) si tratta degli stanziamenti iniziali ante tagli dei capitoli interessati dalle riduzioni
(b) al netto degli interessi
(c) stanziamenti della spesa finale ante tagli
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Infine, limitate sono le riduzioni operate in riferimento agli investimenti fissi: fatta eccezione per il taglio degli stanziamenti per la flotta veicolare del corpo della Guardia di Finanza (15 milioni), per studi e ricerche inerenti l'assistenza al volo (10 milioni), di manutenzione di opere marittime relative ai porti (5 milioni) e di acquisti di armamenti (6 milioni), i restanti interventi riguardano molti capitoli per piccoli importi, soprattutto per manutenzione.

I tagli di spesa si presentano concentrati in poche missioni: nelle prime 3 si realizza oltre il 75 per cento delle riduzioni: si tratta della missione 33 "Fondi da ripartire", 13 "Diritto alla mobilità" e 28 "sviluppo e riequilibrio territoriale". Nel caso dei "fondi da ripartire il taglio ha prodotto una decurtazione di oltre il 76 per cento dello stanziamento previsto prima della

manovra. Superiore al 50 per cento anche il taglio di quelli relativi alla missione "Diritto alla mobilità", mentre essi pesano solo per il 16 per cento degli importi dei capitoli destinati al riequilibrio territoriale.

2.1.2. Il rilievo dei tagli

Nella tavola 27 le riduzioni sono esaminate guardando anche al rilievo dei tagli operati sia sui capitoli interessati sia sul complesso della spesa (sempre delle categorie interessate).

Rispetto all'anno precedente la dimensione dei capitoli toccati si dimezza. L'area interessata (in termini di stanziamenti) era nel 2015 pari a 43,2 miliardi, poco meno del 9 per cento del totale della spesa riconducibile a queste categorie, nell'esercizio appena concluso la dimensione della spesa "coinvolta direttamente" scende a 18,8 miliardi e rappresenta il 3,6 per cento. Diversamente dal 2015 invece cresce al 26 per cento l'area della spesa in conto capitale interessata.

Aumenta, quindi, oltre che la misura della correzione proposta, anche la quota del taglio sul complesso della spesa (dal 3,8 per cento del 2015 ad oltre il 16 per cento). In alcuni casi come, ad esempio, i fondi, i contributi ad imprese e gli altri trasferimenti in conto capitale il peso delle riduzioni sul totale delle dotazioni di questi capitoli è molto maggiore: rispettivamente 70,2, 56,9 e 53,2 per cento.

Sono 6 le missioni che vedono interessati dai tagli oltre il 10 per cento della spesa complessiva prevista anche se per importi molto diversi tra loro. "Sviluppo e riequilibrio territoriale" e "Ricerca e innovazione" superano in entrambi i casi il 70 per cento, ma nel primo il taglio operato raggiunge l'11,5 per cento dello stanziamento complessivo e nel secondo solo lo 0,6 per cento. Di rilievo anche in relazione alle risorse complessive destinate alla missione continuano ad apparire i tagli operati agli stanziamenti per il "Diritto alla mobilità" (6,4 per cento della spesa finale prevista) e "Fondi da ripartire" (10,6 per cento).

2.1.3. I tagli nella gestione

Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, ridotto la dimensione dei tagli del solo 17,3 per cento (ben meno dello scorso esercizio in cui il reintegro di fondi aveva superato l'80 per cento): alle riduzioni per 3.022 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti netti per 522 milioni.

Molto diverso il risultato per categorie economiche. Nel caso dei consumi intermedi e delle altre uscite correnti le somme assegnate in gestione hanno modificato solo marginalmente il contributo atteso. Per i trasferimenti correnti alle imprese e i contributi agli investimenti della PA, le variazioni hanno aumentato in misura significativa la dimensione della correzione richiesta. Si tratta in particolare, nel caso dei trasferimenti, di ulteriori riduzioni relative al Fondo rotativo per il sostegno alle imprese (40 milioni) e al Fondo unico per lo spettacolo (10 milioni); ulteriori riduzioni hanno riguardato, tra i contributi agli investimenti, il Fondo per lo sviluppo e il riequilibrio (-124 milioni).

TAVOLA 29
(in milioni)

Categorie economiche di spesa	riduzioni LS	stanz. iniz. comp*	variazioni stanz.(**)	sc. variaz/riduz.)
	(1)	(2)	(3)	Δ(3)/(1)
Redditi da lavoro dipendente	225,1	3.384,8	33,4	14,9
Consumi intermedi	113,1	953,8	5,9	5,2
Trasferimenti correnti ad AP	224,5	1.561,2	175,8	78,3
Trasferimenti correnti ad istituzioni sociali private	47,6	371,0	78,4	164,8
Trasferimenti correnti ad imprese	85,7	254,6	-50,2	-58,6
Trasferimenti correnti ad estero	0,0	0,1	0,0	0,0
Altre uscite correnti	884,8	376,3	-6,5	-0,7
spese correnti	**1.580,9**	**6.901,7**	**236,9**	**15,0**
Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni	55,3	283,0	87,6	158,4
Contributi agli investimenti ad AP	851,0	8.165,9	-118,7	-14,0
Contributi agli investimenti ad imprese	448,9	339,4	320,0	71,3
Altri trasferimenti in conto capitale	85,4	75,1	-3,8	-4,4
spese in conto capitale	**1.440,6**	**8.863,4**	**285,0**	**19,8**
spese finali	**3.021,5**	**15.765,1**	**521,9**	**17,3**

(*) stanziamenti iniziali per categorie dei soli capitoli interessati dalle riduzioni
(**) (+) nel caso di aumento di stanziamento e (-) nel caso di ulteriori riduzioni.
Le variazioni non tengono conto dei trasferimenti ad altri capitoli della stessa Amministrazione
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si sono ridotti invece in misura consistente i tagli sia dei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (-78,3 per cento), sia dei contributi agli investimenti delle imprese (-71,3 per cento). Le integrazioni hanno riguardato tra i trasferimenti correnti il Fondo corrente per il servizio civile nazionale (146,3 milioni), le somme occorrenti per il funzionamento delle Agenzie fiscali (+48,5 milioni). Sono stati reintegrati 320 milioni di contributi alle imprese destinati alle Ferrovie dello Stato.

TAVOLA 30
(in milioni)

missioni	riduzioni LS	stanz. iniz. comp*	variazioni stanz.(**)	sc. variaz/riduz.)
	(1)	(2)	(3)	Δ(3)/(1)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-15,1	97,2	-6,5	43,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,0	0,0	0,0	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-44,7	177,1	-14,9	33,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-107,2	4.388,7	-8,4	7,9
006.Giustizia	-12,8	244,1	8,3	-65,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	-33,2	335,7	77,1	-232,2
008.Soccorso civile	-11,1	70,3	0,6	-5,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-37,1	22,2	0,0	0,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-0,2	9,9	1,0	-402,7
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	-75,2	113,7	-0,8	1,1
013.Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto	-756,4	643,9	316,2	-41,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-57,7	0,0	0,0	0,0
015.Comunicazioni	-7,0	118,2	0,0	0,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-1,5	4,9	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	-18,3	2.002,2	-9,0	49,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-9,3	49,8	-4,6	48,9
019.Casa e assetto urbanistico	-18,9	0,0	0,0	0,0
020.Tutela della salute	-7,4	18,8	0,3	-3,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività' culturali e paesaggistici	-6,4	178,3	-2,0	31,0
022.Istruzione scolastica	-27,4	3.281,1	-30,3	110,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-8,4	27,8	0,0	0,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-64,2	183,1	160,7	-250,6
025.Politiche previdenziali	-15,0	314,7	61,1	-407,2
026.Politiche per il lavoro	-0,9	5,3	-0,4	44,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	-367,0	1.903,0	-124,0	33,8
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	-153,3	1.136,5	83,7	-54,6
030.Giovani e sport	-0,9	30,4	0,5	-53,2
031.Turismo	0,0	0,2	0,0	-7,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-13,1	46,1	-0,2	1,3
033.Fondi da ripartire	-1.151,8	362,0	13,6	-1,2
spesa finale	**-3.021,5**	**15.765,1**	**521,9**	**100,0**

(*) stanziamenti iniziali per categorie dei soli capitoli interessati dalle riduzioni
(**) (+) nel caso di aumento di stanziamento e (-) nel caso di ulteriori riduzioni.
Le variazioni non tengono conto dei trasferimenti ad altri capitoli della stessa Amministrazione
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per i trasferimenti alle famiglie e gli investimenti che, come si è detto, presentavano tagli limitati, nella gestione l'integrazione di risorse non solo ha annullato il taglio disposto ma ha anche aumentato il livello della spesa. Si tratta, nel caso dei trasferimenti, del finanziamento dell'istituto di patronato e assistenza sociale (+61 milioni) e delle somme destinate all'equa riparazione per il superamento dei termini per l'equo processo (12 milioni). Nel caso degli investimenti, si tratta tra quelli di maggior rilievo delle spese per armamenti (+16 milioni), per la Guardia di Finanza (+18 milioni) e per i brevetti (+39 milioni).

L'esame per missioni fornisce un'ulteriore prospettiva di analisi (si veda tavola 30).

Sono 4 le missioni che presentano nei capitoli interessati un livello di stanziamento che eccede l'importo iniziale (prima dei tagli). Si tratta dell'"Ordine pubblico e sicurezza", dei "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", delle "Politiche previdenziali e "Energia". Tra queste solo "Ordine pubblico" e "Diritti sociali.." presentano valori consistenti: la prima, a fronte di tagli per 33,2 milioni subisce un aumento di 77,1 milioni; la seconda, che era stata incisa per 64,2 milioni nella gestione registra variazioni di poco inferiori ai 161 milioni. Nelle altre due, la variazione (come l'iniziale taglio) è limitata.

Ben più consistente, ancorchè non tale da eliminare il taglio, il reintegro di fondi registrato nella missione "Diritto alla mobilità" e nelle "Politiche economico finanziarie". Dette missioni, a fronte di tagli per oltre 910 milioni, registrano nell'esercizio nuove assegnazioni per circa 400 milioni.

Vi sono poi le missioni che presentano un rilevante aumento nell'ammontare complessivo dei tagli: Sviluppo e riequilibrio territoriale e Istruzione scolastica. In questo caso, a fronte di tagli iniziali per circa 394,4 milioni nella gestione si registrano ulteriori riduzioni per 154,3 milioni. A consuntivo su queste due missioni e su quella dei Fondi è riferibile circa il 67,5 per cento dei tagli mantenuti (1.686,9 milioni su 2.499,6).

2.1.4. Una valutazione dei risultati

È difficile proporre una valutazione dei risultati di misure come quelle che prevedono tagli alla spesa. Guardare ai risultati ottenuti in termini di conti economici dello Stato può essere fuorviante e al contempo di difficile interpretazione. Ciò sia perché i tagli, pur di rilievo, rappresentano circa lo 0,5 per cento della spesa complessivamente riferibile alle categorie toccate dalle riduzioni; sia perché il quadro di previsione costruito al momento del varo della manovra (e quindi coerente con quanto ci si attendeva dai tagli di spesa) era basato su risultati 2015 diversi da quelli riscontrati a consuntivo e coerente con una certa previsione di entrata. A gennaio 2016 si prevedeva una crescita della spesa per il 2016 del 2,5 per cento complessivo e del 2,6 al netto interessi. A consuntivo, il 2015 ha registrato una spesa superiore alle attese di 4,5 miliardi. Nel 2016 la spesa ha registrato una crescita di poco superiore al 2 per cento (2,2 per cento) beneficiando di una ulteriore riduzione degli oneri per interessi (calati nell'anno del 2,6 per cento). La spesa corrente primaria è cresciuta del 4,4 per cento. A fronte di un netto calo delle uscite in conto capitale (in riduzione nell'anno di oltre il 10,6 per cento) la spesa complessiva (primaria) ha segnato una crescita del 2,9, risultando superiore di circa 6 miliardi rispetto alla previsione originale.

Si può certamente dire che lo sforzo operato per un rafforzamento delle riduzioni di spesa non sembra essere stato sufficiente a conseguire il risultato atteso. Ma che rapporto vi è tra tali risultati e i tagli di spesa previsti dalla legge di stabilità?

In termini finanziari il taglio operato su alcuni capitoli di bilancio dello Stato con la manovra per il 2016 ha confermato le attese. Nel complesso, a consuntivo il reintegro di risorse ha ridotto il rilievo del taglio di spesa del solo 14 per cento. Un risultato che tuttavia non ha impedito che si procedesse nella gestione ad una ampia revisione dei contributi richiesti inizialmente, adattando le esigenze di bilancio a quelle che si presentavano per eventi imprevisti (come le emergenze legate al terremoto che hanno richiesto maggiori risorse per il soccorso civile) o per scelte di politica economica generale come nel caso dell'accelerazione degli

investimenti (con il reintegro dei trasferimenti a Anas e Ferrovie). Le modifiche del rilievo per missione dei tagli operati ne sono una ulteriore riprova. Ciò è stato fatto in prevalenza accentuando i tagli operati ai fondi o ampliando le riduzioni già proposte (è il caso ad esempio del Fondo sviluppo e coesione).

Ma proprio in questo sta il successo e il limite di quello che è stato proposto come un nuovo capitolo della *spending review* su cui contare per proseguire sul sentiero di risanamento.

Nonostante il forte incremento nell'importo complessivo, le scelte operate con la legge di stabilità per il 2016 appaiono condizionate dalla necessità di contemperare le esigenze di una strutturale riduzione della spesa con quella di limitarne gli effetti recessivi. Così i tagli che più che frutto di scelte consapevoli di riduzione appaiono, nel migliore dei casi, come meri rinvii. Fatta eccezione per alcuni tagli alla spesa corrente di cui andrà valutata la strutturalità, per numerose misure (specie di spesa in conto capitale) risulta ragionevole dubitare non solo della permanenza degli effetti, ma anche dell'effettiva incidenza sulla spesa: è difficile ritenere che i tagli al Fondo sviluppo e coesione si traducano in una spesa dell'anno inferiore a quella già scontata nel quadro tendenziale di finanza pubblica quando la dimensione dei residui di stanziamento del Fondo è di circa 13 miliardi.

Inoltre, sin dalla approvazione della legge, le decurtazioni di risorse alle Ferrovie e all'Anas per opere infrastrutturali mal si conciliavano con un obiettivo di rilievo dell'anno: quello di contrastare il *gap* infrastrutturale che contribuisce ad indebolire la crescita del Paese, accelerando gli investimenti.

Resta, quindi, evidente che va ancora esplorata la strada di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa.

Da valutare, infine, con attenzione l'inclusione tra i tagli di quello del Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Il ricorso a tali fondi presenta più di una problematicità (si veda al riguardo l'appendice al presente capitolo)[2]. Ma positivo potrebbe essere un utilizzo che consentisse di sterilizzare almeno in parte le maggiori entrate che potrebbero derivare da una ripresa della crescita destinandole al miglioramento dei saldi. Un esito reso più semplice da ottenere proprio perché detto fondo è privo al momento della costituzione e alimentazione di effettivi *stakeholders*.

2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Nel corso del 2016 il Legislatore ha ulteriormente ampliato il sistema di acquisizione centralizzata degli acquisti delle Amministrazioni proseguendo con linearità sul percorso già tracciato negli anni precedenti e fortemente consolidato attraverso le disposizioni del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 132, e del DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito nella legge 24 giugno 2014, n. 89[3]. A tal fine, con la legge di stabilità 2016

---

[2] La frequenza e le molteplici modalità di utilizzo di detti Fondi negli ultimi anni hanno spinto a prevedere una apposita appendice al capitolo. Con essa si vuole fare il punto sul fenomeno, ripercorrendone le evoluzioni negli ultimi anni.

[3] Il programma di razionalizzazione acquisti della PA è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, con l'obiettivo di rendere più rapide e trasparenti le procedure di acquisto attraverso l'uso delle tecnologie ICT e di razionalizzare ed ottimizzare la spesa pubblica per beni e servizi migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi grazie alla aggregazione della domanda (fonte: circolare MEF). L'obbligo del ricorso alle convenzioni Consip è stato poi sancito dall'art. 1, comma 449 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il Comma 450 della medesima legge n. 296 del 2006 ha altresì introdotto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (escluse questa volta le scuole e le istituzioni universitarie) di avvalersi del mercato elettronico della PA (MEPA) gestito dalla Consip S.p.A., per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario. L'art. 1, comma 1, del DL 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, statuisce poi che "*i contratti stipulati in violazione del citato art. 26 della legge n. 488 del 1999 ed i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità*

(legge 28 dicembre 2015, n. 208), si è agito su due principali direttrici. In primo luogo, è stata allargata ad ulteriori soggetti pubblici l'obbligatorietà del ricorso alle convenzioni e agli altri strumenti di acquisto realizzati dalla Consip[4] e, in secondo luogo, è stato opportunamente consolidato il sistema di determinazione dei prezzi di riferimento già delineato dal DL n. 66 del 2014[5]. Infine, agli strumenti di governo della spesa per acquisti già esistenti si è aggiunto, non ultimo per importanza, il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori[6] ed è stato altresì istituito un apposito Fondo[7]. Con dPCM del 24 dicembre 2015 sono quindi state definite 19 categorie merceologiche e le rispettive soglie al superamento delle quali le Amministrazioni statali e regionali nonché gli Enti del SSN e gli Enti locali devono ricorrere a Consip o ad altro soggetto aggregatore[8]. Ne risulta una strategia operativa che muove le mosse dal "modello Consip" per attività non più solo delle Amministrazioni dello Stato, ma anche, e in misura non trascurabile, di competenza degli Enti locali e in particolare delle Regioni. Con la legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), questo percorso si è ulteriormente consolidato con l'introduzione della sperimentazione della gestione accentrata e diretta di alcuni acquisti (per

---

amministrativa", salvo precisare che *"La disposizione non si applica (...) quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. (...)"*. In base al comma 7 della medesima norma, infine, le Amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

[4] Il comma 495 della legge di stabilità 2016 ha modificato i commi 449 (convenzioni e accordi quadro) e 450 (mercato elettronico) della legge n. 296 del 2006 estendendo le relative previsioni agli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e alle Agenzie fiscali. Tuttavia, in base al comma 502 della legge di stabilità 2016, per le altre Amministrazioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'obbligo di ricorso al mercato elettronico opera solo per gli acquisti di importo pari o superiore a 1.000 euro. Peraltro, nell'intento di arginare eventuali aggiramenti dell'obbligo di ricorso alle convenzioni, il comma 510 della legge di stabilità 2016 ha statuito che le Amministrazioni *"possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti"* nei casi in cui il bene non risulti idoneo per mancanza di caratteristiche essenziali.

[5] La previsione del comma 498 della legge di stabilità 2016 ha infatti allargato alle società controllate dallo Stato e agli Enti locali la funzione di *benchmark* svolta dalle convenzioni Consip sulla base del comma 3 dell'art. 26 della legge n. 488 del 1999, secondo il quale le Amministrazioni possono ricorrere alle convenzioni oppure utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi. Dal canto suo, l'art. 10, comma 3, del DL n. 66 del 2014 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni cui è possibile ricorrere e pubblichi sul sito internet del Ministero i prezzi relativi alle prestazioni individuate, che costituiscono il riferimento per il *benchmark* delle Amministrazioni. Inoltre il comma 508 della legge di stabilità 2016 ha introdotto una sostanziale interazione tra Ministero dell'economia e delle finanze e l'Anac nella individuazione dei prezzi di riferimento nei casi in cui non sia disponibile una convenzione Consip né i prezzi di riferimento forniti dall'Anac ai sensi dell'art. 9, comma 7 del DL n. 66/2014. In tal caso l'Anac, sentito il MEF, individua le modalità per l'adeguamento dei prezzi della precedente edizione della convenzione Consip.

[6] L' art. 9 del DL n. 66 del 2014 ha previsto, al comma 1, l'istituzione presso l'Anac dell'elenco dei soggetti aggregatori, La stessa norma, al comma 2, ha previsto la costituzione del Tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, avvenuta con dPCM del 14 novembre 2014, e con dPCM del 14 novembre 2014 il Tavolo è stato formalmente costituito.

[7] Il comma 9 dell'art. 9 del DL n. 66 del 2014 ha istituito, nello stato di previsione del MEF, il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, per un ammontare di 10 milioni nel 2015 e di 20 milioni nel 2016, destinato al finanziamento delle attività svolte dagli stessi soggetti aggregatori secondo i criteri definiti dal MEF con proprio decreto. Il Fondo è stato materialmente attivato nel corso del 2016.

[8] Le categorie merceologiche individuate sono: 1) farmaci; 2) vaccini; 3) *stent*; 4) ausili per l'incontinenza; 5) protesi d'anca; 6) medicazioni generali; 7) defibrillatori; 8) *pace-maker*; 9) aghi e siringhe; 10) servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali; 11) servizi di pulizia per gli enti del SSN; 12) ristorazione per gli enti del SSN; 13) lavanderia per gli enti del SSN, 14) servizi di smaltimento rifiuti sanitari; 15) vigilanza armata; 16) *facility management* immobili; 17) pulizia immobili; 18) guardiania; 19) manutenzione di immobili ed impianti. La soglia di valore è fissata in genere in 40.000 euro, tranne che per gli *stent*, le protesi d'anca, i defibrillatori, i *pace-maker*, il *facility management*, la pulizia degli immobili e la manutenzione, dove il limite stabilito corrisponde alla soglia di rilevanza comunitaria per i contratti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle Amministrazioni diverse dalle autorità governative centrali.

elettricità e buoni pasto) da parte del MEF[9]. Il DEF 2017 ha evidenziato, dal canto suo, che l'attività del Programma di razionalizzazione degli acquisti MEF/Consip nel 2016 ha fatto registrare un valore a base d'asta di circa 18 miliardi (+41 per cento rispetto al 2015), mentre la spesa presidiata è passata da 40,1 a 48, 3 miliardi (+20 per cento) e il risparmio è cresciuto da 3,3 a 3,5 miliardi (+4 per cento). La spesa presidiata rappresenta oltre la metà dell'intera spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi, che ammonta a 89 miliardi. Sempre secondo il DEF l'indicatore "risparmio sui prezzi d'acquisto" ha registrato un valore stimato di 3,5 miliardi (+4 per cento rispetto al 2015).

Il quadro sopra delineato conferma, dunque, la centralità del Programma di razionalizzazione degli acquisti MEF/Consip nelle politiche di contenimento della spesa, ma fa emergere la necessità di una verifica e rendicontazione dei risultati più rispondente a dati reali. Ciò è confermato dal fatto che il divario tra il valore degli acquisti "a base d'asta" (che costituisce il dato più vicino alla spesa reale) e la spesa "presidiata" [10] risulta ancora alto[11].

I dati utilizzati nell'analisi sono stati forniti dalle Amministrazioni e riscontrati con quelli ricavabili dal Rendiconto generale dello Stato. In continuità con l'indagine svolta nell'anno precedente, si è avuto particolare riguardo per la spesa per consumi intermedi e investimenti fissi lordi[12], richiedendo l'ammontare delle somme impegnate per tali voci di spesa in ciascuno degli anni considerati distinguendo per tipologia di affidamento[13]. Infatti, ai fini di una verifica della validità delle iniziative assunte in materia si è ancora una volta ritenuto necessario distinguere tra gli acquisti effettuati attraverso gli strumenti forniti dalla Consip (convenzioni e accordi quadro, MEPA, altro) e quelli effettuati al di fuori da tale sistema, nonché tra le diverse modalità di acquisizione (procedure aperte e ristrette, procedure negoziate, acquisti in economia ecc.)[14].

---

[9] Il comma 413 della legge di stabilità 2017 prevede infatti che nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti il MEF, per il tramite della Consip, avvii *"un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi"*. Con il successivo comma 419, che integra il comma 514 della legge di stabilità 2016 introducendo un comma 514-*bis*, viene altresì allargato il raggio di azione della Consip, che potrà offrire un supporto diretto alle altre Amministrazioni per interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi (con un aumento delle dotazioni del programma di 3 milioni nel 2017 e di 7 milioni a decorrere dal 2018). In base a quanto previsto dal comma 415, il MEF dovrà invece direttamente avviare una sperimentazione che lo vedrà acquirente unico per l'energia e elettrica e i buoni pasto per lo stesso Ministero e per il Ministero dell'interno, con possibilità di aggregare ulteriori Amministrazioni (comma 417). Il comma 420 amplia infine compiti del Comitato guida del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori includendo tra le linee guida formulate dal Comitato, cui devono attenersi i soggetti aggregatori (salvo preventiva comunicazione al Comitato in caso di disallineamento) la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta.

[10] Cioè la "quota" di spesa che potenzialmente potrebbe essere coperta dagli strumenti di aggregazione nelle categorie merceologiche incluse nel Programma.

[11] Anche la "Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della PA e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip" allegata al DEF 2017 conferma la linea seguita, dando tra l'altro contezza dell'adesione del 91 per cento dei Centri di responsabilità (CdR) dei Ministeri al sistema di rilevazione dei fabbisogni (sistema SCAI della Ragioneria generale dello Stato) previsto dall'art. 2, comma 569 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Per quanto riguarda le Amministrazioni aggiudicatrici ex art. 2, comma 573, della legge finanziaria 2008, la relazione ha inoltre evidenziato che il ricorso alle convenzioni MEF/Consip ha fatto rilevare, al 31 dicembre 2016, a fronte di un erogato di 3,5 miliardi, un corrispondente risparmio di 598 milioni. Secondo l'Allegato al DEF, in tale settore la valutazione complessiva del Sistema delle convenzioni che, sottolinea la relazione, da luogo anche ad un importante risparmio indiretto dovuto al "*benchmark*" - può condurre, nel 2016, ad una stima di 2,9 miliardi di risparmio potenziale, di cui 2,3 miliardi derivanti da "*benchmark*" e appunto 598 milioni da risparmio diretto (quest'ultimo da intendersi come "risparmio reale" conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni tramite convenzioni).

[12] Le stesse informazioni sono state fornite anche con riferimento ad acquisizioni di beni e servizi in altre categorie di spesa, ma non riguardano importi rilevanti e non sono stati oggetto di specifico esame in questa sede.

[13] Con riguardo agli impegni totali, assunti, cioè, tanto sulla competenza dell'anno di riferimento che sui residui di stanziamento.

[14] Per verificare la corrispondenza del totale degli impegni forniti con quelli riportati nel rendiconto delle due annualità esaminate sono stati richiesti anche i valori degli impegni delle due categorie riferiti a spese diverse da acquisti di beni e servizi. Sia nella categoria II che nella categoria XXI sono presenti spese diverse dall'acquisto di beni e servizi come ad es. nella categoria dei consumi intermedi dove sono presenti le spese per gli aggi, per le commissioni su titoli, commissioni, comitati, canoni FIP ecc.)

La differenza tra i dati forniti dalle Amministrazioni e quelli presenti sul Rendiconto generale è rimasta tendenzialmente invariata (circa l'85 per cento). Per gli investimenti fissi lordi si arriva ad una copertura dell'80 per cento rispetto ai dati di Rendiconto[15].

2.2.1. Consumi intermedi

La spesa per consumi intermedi ammonta, in termini di impegni, nel 2016 a circa 11,2 miliardi. All'interno della categoria la spesa impegnata relativamente all'acquisto di beni e servizi raggiunge quasi 4,5 miliardi.

TAVOLA 31

CONSUMI INTERMEDI

(in migliaia)

Spese	Impegni totali		Composizione		Var. %
	2015	2016	2015	2016	2016/2015
Totale acquisti *extra* CONSIP (1)	**2.830.057**	**2.885.023**	**66,6**	**64,5**	**1,94**
di cui	-	-			
Procedure aperte e ristrette	*338.671*	*343.883*	*12,7*	*11,9*	*- 4,12*
Procedure negoziate	*1.009.810*	*976.933*	*35,7*	*33,9*	*- 3,26*
Acquisti in economia	*805.178*	*143.937*	*28,5*	*5,0*	*- 82,12*
Affidamento diretto	*225.485*	*272.411*	*8,0*	*9,4*	*20,81*
Altre procedure	*430.913*	*1.126.536*	*15,2*	*39,0*	*161,43*
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	**1.416.375**	**1.586.852**	**33,4**	**35,5**	**12,04**
di cui	-	-			
Accordi quadro e convenzioni Consip	*877.502*	*934.275*	*62,0*	*58,9*	*6,47*
Mercato elettronico (comprese le RDO)	*195.005*	*311.173*	*13,8*	*19,6*	*59,57*
Altro	*343.380*	*343.415*	*24,2*	*21,6*	*0,01*
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	**4.246.432**	**4.471.875**	**38,0**	**39,9**	**5,31**
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	**6.939.379**	**6.734.594**	**62,0**	**60,1**	**-2,95**
Totale Categoria (A+B)	**11.185.811**	**11.206.470**			**0,18**
Totale categoria da consuntivo	**12.922.145**	**13.163.397**			
Percentuale risposte sul totale Impegni	**86,56**	**85,31**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

Come è possibile osservare nella tavola, gli acquisti di beni e servizi aumentano di poco più del 5 per cento rispetto al 2015 con una inversione di tendenza rispetto alle rilevazioni effettuate nell'anno precedente, in cui gli stessi consumi avevano registrato una flessione del 2,6 per cento. All'interno di questo macro aggregato crescono in termini assoluti sia gli acquisti tramite Consip (+170,5 milioni), sia gli acquisti extra Consip (+55 milioni). Gli acquisti in forma centralizzata aumentano in misura percentualmente maggiore (+12 per cento) rispetto a quelli effettuati al di fuori del sistema (che aumentano di quasi il 2 per cento). La quota di spesa aggregata passa dal 33,4 per cento nel 2015 a poco più del 35 per cento nel 2016 e la quota di spesa extra Consip flette leggermente passando dal 66,6 per cento al 64,5 per cento.

Per quanto riguarda gli acquisti non centralizzati, si conferma la prevalenza del ricorso a procedure negoziate, sia pure in leggera diminuzione (-3,3 per cento) mentre gli acquisti in economia si riducono dell'82,1 per cento per effetto dell'entrata in vigore, nel corso del 2016, del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) che non prevede più il ricorso alle procedure di acquisto in economia di cui all'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006. La progressiva estinzione di tale tipologia di acquisti non si traduce, tuttavia, in un aumento del ricorso agli strumenti di acquisto Consip. Si riflette, al contrario, sull'aumento degli affidamenti diretti, che crescono del 20,8 per cento e delle "Altre procedure", che aumentano oltre il doppio rispetto al

[15] In proposito occorre ancora una volta precisare che non disponendosi di un dettaglio delle singole voci che compongono gli impegni, ma di un flusso complessivo che la Ragioneria generale dello Stato mette a disposizione della Corte dei conti, i dati forniti dalle Amministrazioni non sempre sono pienamente coincidenti con quelli in possesso della Corte in sede di consuntivo.

2015 (+161,4 per cento). Nell'ambito degli strumenti Consip, mentre convenzioni e accordi quadro registrano una modesta crescita del 6,5 per cento, gli acquisti sul Mercato elettronico (MEPA) aumentano quasi del 60 per cento, così che l'incidenza di convenzioni e accordi quadro sul totale (pur sempre significativa in assoluto trattandosi di circa 934 milioni) scende dal 61,9 per cento al 58,9 per cento mentre quella del MEPA (circa 311 milioni in valori assoluti) sale dal 13,8 per cento al 19,6 per cento. Il 2016 dunque conferma in parte le considerazioni formulate dalla Corte lo scorso anno, ma non mancano fenomeni nuovi. Come accennato, l'inversione del *trend* al ribasso dello scorso anno risulta in parte dovuto all'aumento della spesa di tipo non contrattuale, ma non è da escludersi che sia dovuto ad un contraccolpo dei pesanti tagli effettuati negli anni precedenti[16]. Comunque, si conferma anche nel 2016 la prevalenza del ricorso alle procedure extra Consip da parte della maggioranza delle Amministrazioni, anche se il numero dei Ministeri (MEF, MIBACT, Giustizia, MIUR e MAECI) in cui l'utilizzazione degli strumenti di acquisto centralizzati si è incrementata è tutt'altro che trascurabile. La porzione di attività che il Programma di razionalizzazione acquisti deve concretamente acquisire (e non solo "presidiare") è ancora molto ampia. In definitiva il Programma di razionalizzazione è risultato senz'altro utile nell'aggregazione della domanda e nella gestione delle procedure di gara più complesse e di maggior valore (genera economie di scala e calmiera i prezzi attraverso l'effetto "*benchmark*"), ma a diversi anni dall'avvio, per vari motivi (tra i quali esigenze specifiche non considerate, prodotti tarati su un fabbisogno teorico "medio", obiettive ma non sempre motivate resistenze verso le convenzioni ecc.), conquista sì quote maggiori sul totale, ma la gran parte della spesa statale resta tuttora al di fuori del Programma e l'effetto sui risparmi nel 2016 risulta poco valutabile. Per proseguire il Programma è necessaria un'attenta analisi dei fattori che ne hanno frenato l'espansione e una maggiore flessibilità che consenta di dare risposte adeguate alle esigenze delle Amministrazioni. E', altresì, necessario un ripensamento sul ruolo del mercato elettronico, che, se consente di dare maggiore spazio alle piccole e medie imprese, non dovrebbe avere un peso crescente rispetto agli altri strumenti di acquisto del Programma, come invece sembrano suggerire i dati raccolti.

2.2.2. Investimenti fissi lordi

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi la quota relativa all'attività contrattuale delle Amministrazioni ammonta ad oltre 2,8 miliardi con un aumento del 53 per cento rispetto al 2015. Anche in questo caso il totale degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip continua ad essere preponderante: l'81,5 per cento contro un modesto 18,5 per cento degli acquisti effettuati tramite Consip. Questi ultimi, tuttavia, sono più che raddoppiati rispetto al 2015. Ciononostante sono solo quattro le Amministrazioni che vi hanno fatto ricorso in misura prevalente (MIBACT, MIT, MIUR e Lavoro). Peraltro in questa categoria si osserva un forte aumento sia degli acquisti in economia (+133 per cento nonostante il superamento dell'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006) che degli affidamenti diretti (+327,4 per cento, mentre le "Altre procedure" decrescono del 78,7 per cento). Inoltre, contrariamente a quanto riscontrato nelle rilevazioni dello scorso anno, anche all'interno degli strumenti di acquisto centralizzati la quota occupata dal MEPA (circa 250 milioni) supera, anche se di poco, quella degli accordi quadro e delle convenzioni (circa 230 milioni). Conclusivamente si conferma, sia per i consumi intermedi che per gli investimenti fissi lordi, un incremento lento ma costante delle quote di spesa riferibili agli strumenti Consip, ma tale aumento non corrisponde ad una diminuzione

[16] Merita, peraltro, di essere approfondito il confluire di buona parte della spesa contrattuale sulla voce "Altre procedure", che rappresenta una porzione consistente degli aumenti verificatisi tra gli acquisti di beni e servizi che non sono stati oggetto di aggregazione, passata da circa 430 milioni a 1,1 miliardi. Il dato si riscontra presso tutte le Amministrazioni ma soprattutto nel Ministero dell'interno (1,1 su 1,8 miliardi) e nel Ministero della difesa (per il quale si evidenzia un utilizzo quasi totale delle procedure extra Consip pari a poco più di 1 miliardo).

degli impegni per spese effettuate al di fuori degli strumenti di aggregazione, come sarebbe stato logico attendersi. In 8 Ministeri (tra i quali quasi tutti quelli di grandi dimensioni) la spesa risulta infatti aumentata per entrambe le tipologie contrattuali. Con la legge di bilancio 2017, si è dimostrato di voler cercare nuove soluzioni che permettano di aggredire la ancora vasta quota di spesa non accentrata. E' lecito dunque attendersi risposte concrete nel corso del 2017 soprattutto per quanto riguarda l'aumento dei risparmi e della spesa effettivamente erogata in forma aggregata.

TAVOLA 32

INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

Spese	Impegni totali		Composizione		Var. %
	2015	2016	2015	2016	2016-2015
Totale acquisti *extra* CONSIP (1)	**1.643.482**	**2.337.835**	**87,7**	**81,5**	**42,2**
di cui	-	-			
Procedure aperte e ristrette	*140.502*	*223.598*	*8,5*	*9,6*	*59,1*
Procedure negoziate	*524.831*	*1.671.004*	*31,9*	*71,5*	*218,4*
Acquisti in economia	*53.724*	*125.618*	*3,3*	*5,4*	*133,8*
Affidamento diretto	*30.088*	*128.605*	*1,8*	*5,5*	*327,4*
Altre procedure	*889.337*	*189.375*	*54,1*	*8,1*	*- 78,7*
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	**231.265**	**531.715**	**12,3**	**18,5**	**129,9**
di cui	-	-			
Accordi quadro e convenzioni Consip	*170.190*	*230.671*	*73,6*	*43,4*	*35,5*
Mercato elettronico (comprese le RDO)	*58.930*	*249.249*	*25,5*	*46,9*	*323,0*
Altro	*2.125*	*51.796*	*0,9*	*9,7*	*2.337,9*
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	***1.874.747***	***2.869.550***	***58,7***	***77,3***	***53,1***
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	***1.320.861***	***840.807***	***41,3***	***22,7***	***- 36,3***
Totale Categoria (A+B)	**3.195.609**	**3.710.357**			**16,1**
Totale categoria da consuntivo	**5.546.023**	**4.647.954**			
Percentuale risposte sul totale Impegni	**57,6**	**79,8**			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

2.2.3. Spesa per immobili in locazione passiva

Con il DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 132, e del DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito nella legge 24 giugno 2014, n. 89, accanto alle disposizioni dirette alla valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, sono state gettate le basi per pervenire, sotto la regia e il coordinamento dell'Agenzia del demanio, ad una più articolata e funzionale attività di riduzione e razionalizzazione della spesa per locazioni passive. In particolare, l'art. 3, comma 1 del DL n. 95 del 2012 ha stabilito la non applicazione dell'aggiornamento degli indici ISTAT al canone dovuto dalle Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione. I commi 4 e 6 hanno inoltre sancito una riduzione del 15 per cento dei canoni scaduti o rinnovati dopo il 1° luglio 2014 e una analoga riduzione del 15 per cento sui nuovi canoni dichiarati congrui dall'Agenzia del demanio, che va peraltro ad aggiungersi alla riduzione del 10 per cento stabilita dall'art. 1, comma 478, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)[17]. La norma del 2012, al comma 9, ha altresì prescritto l'adozione di piani di razionalizzazione diretti a ridurre gli spazi a 20/25 mq. per addetto (intesi come spazi lordi, comprensivi cioè di una quota delle superfici destinate a corridoi, sale riunioni, archivi ecc.). Ancora più incisivamente l'art. 24 del DL n. 66 del 2014 ha imposto l'adozione di un nuovo piano di razionalizzazione nazionale da presentare all'Agenzia del demanio per assicurare, oltre al rispetto del rapporto mq/addetto, la migliore utilizzazione (anche in condivisione) degli immobili pubblici disponibili, soprattutto attraverso *"... il rilascio di immobili condotti in locazione passiva, al fine di garantire, per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel*

[17] L'art. 1, comma 478, della legge n. 266 del 2005 recita: "*A fini di contenimento della spesa pubblica, i contratti di locazione stipulati dalle Amministrazioni dello Stato per proprie esigenze allocative con proprietari privati sono rinnovabili alla scadenza contrattuale, per la durata di sei anni a fronte di una riduzione, a far data dal 1° gennaio 2006, del 10 per cento del canone annuo corrisposto. In caso contrario le medesime Amministrazioni procederanno, alla scadenza contrattuale, alla valutazione di ipotesi allocative meno onerose.*"

2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato." Ove il piano non sia presentato o non sia in linea con gli obiettivi fissati dalla medesima disposizione il Ministero dell'economia e delle finanze effettua una corrispondente riduzione sui capitoli relativi alle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi dell'Amministrazione inadempiente. Altre disposizioni del DL n. 66 del 2014 sono volte ad assicurare all'Agenzia del demanio la possibilità di effettuare lavori di ristrutturazione e manutenzione finalizzati alla realizzazione del piano. Ciò premesso, è da mettere in evidenza come la riduzione delle locazioni passive, che si accompagna necessariamente ad una riorganizzazione degli spazi, comporti benefici tangibili che si estendono anche alle altre spese di funzionamento. Ciò genera una stabile riduzione del fabbisogno finanziario molto importante in termini prospettici. Secondo i dati forniti dall'Agenzia del demanio, nel corso del 2015 sono stati realizzati risparmi pari a 17,7 milioni, mentre nel 2016 i risparmi ammontano a 11,8 milioni. Sulla base dei dati trasmessi direttamente dalle singole Amministrazioni, riportati nelle tavole incluse nella presente relazione, risulta che la spesa totale per locazioni passive in termini di costo (dato dall'ammontare dei fitti, degli oneri condominiali, delle indennità di occupazione e dei canoni ed oneri FIP)[18] ammonta nel 2016 a circa 670 milioni, contro gli oltre 711 milioni del 2014 e gli oltre 682 milioni del 2015, con una riduzione del 4 per cento rispetto al 2014 e dell'1,9 per cento rispetto al 2015.

TAVOLA 33

CANONI

(in migliaia)

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12			Stanziamento definitivo			Impegno competenza		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Canoni Fip	126.988	132.550	135.179	132.613	138.365	139.017	126.786	135.129	137.447
di cui oneri condominiali	*749*	*700*	*647*	*53*	*3*	*3*	*953*	*944*	*1.580*
Altre locazioni passive	584.402	550.144	534.336	743.717	605.636	618.859	394.778	577.146	603.642
di cui oneri condominiali	*33.777*	*35.271*	*41.093*	*14.228*	*18.437*	*15.181*	*22.226*	*14.058*	*8.973*
Totale	**711.390**	**682.694**	**669.515**	**876.330**	**744.001**	**757.876**	**521.564**	**712.276**	**741.089**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 34

CANONI - COMPOSIZIONE % SUL TOTALE

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12			Stanziamento definitivo			Impegno competenza		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Canoni Fip	17,9	19,4	20,2	15,1	18,6	18,3	24,3	19,0	18,5
di cui oneri condominiali	*0,6*	*0,5*	*0,5*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,8*	*0,7*	*1,1*
Altre locazioni passive	82,1	80,6	79,8	84,9	81,4	81,7	75,7	81,0	81,5
di cui oneri condominiali	*5,8*	*6,4*	*7,7*	*1,9*	*3,0*	*2,5*	*5,6*	*2,4*	*1,5*
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

[18] E' necessaria al riguardo una annotazione metodologica. Prendere in considerazione esclusivamente il dato di competenza oppure gli stanziamenti definitivi può essere fuorviante, in quanto queste voci, di tipo eminentemente finanziario, possono anche ricollegarsi al pagamento di debiti pregressi e, non di rado, comprendono somme erogate a seguito di contenziosi con i soggetti proprietari degli immobili. Inoltre, gli stanziamenti definitivi possono risultare inferiori al fabbisogno (in tal caso si potrebbero essere generati debiti fuori bilancio). Sembrerebbe quindi da privilegiare il dato di costo consistente nell'indicazione del canone annuo o dell'indennità di occupazione corrisposta annualmente e dei relativi oneri condominiali. Si osserva, peraltro, che le grandezze economiche non si discostano molto da quelle finanziare e che alcune Amministrazioni hanno in effetti riportato le stesse informazioni (il Ministero della giustizia e, in parte, il Ministero dell'ambiente, il MIBACT, il MAECI e il MIUR) sia come dati di costo che come dati contabili.

TAVOLA 35

CANONI – SCOSTAMENTO %

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12		Stanziamento definitivo		Impegno competenza	
	2015/2014	2016/2015	2015/2014	2016/2015	2015/2014	2016/2015
Canoni Fip	4,4	2,0	4,3	0,5	6,6	1,7
di cui oneri condominiali	*-6,5*	*-7,7*	*-93,7*	*-22,5*	*-0,9*	*67,4*
Altre locazioni passive	-5,9	-2,9	-18,6	2,2	46,2	4,6
di cui oneri condominiali	*4,4*	*16,5*	*29,6*	*-17,7*	*-36,8*	*-36,2*
Totale	**-4,0**	**-1,9**	**-15,1**	**1,9**	**36,6**	**4,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

Depurando i dati dalle spese connesse agli immobili inclusi nel FIP, soggetti a regole puntuali di quantificazione dei canoni e durata dei relativi contratti, i cui importi sono in leggero aumento per le ragioni di seguito esplicitate, la voce "Altre locazioni passive" scende dagli oltre 584 milioni del 2014, ai 550 milioni circa del 2015 fino ai 534 milioni del 2016, con una riduzione rispettivamente del 5,9 per cento e del 2,9 per cento. In termini di costi relativi ai canoni vigenti il risparmio conseguito nel 2015 è stato di circa 34 milioni e nel 2016 di quasi 16 milioni, per un ammontare nel biennio di circa 50 milioni. Per quel che riguarda gli immobili FIP si sconta una forte rigidità dei canoni dovuta alle norme introdotte nell'ambito delle cartolarizzazioni[19]. Ciononostante l'uscita di un'amministrazione da un immobile in locazione passiva per entrare in uno stabile FIP viene comunque considerata un risparmio nell'ambito dei piani di razionalizzazione. Ciò ha fatto sì che la spesa per canoni FIP, sia pure lievemente, aumentasse da quasi 127 milioni nel 2014 a 132,5 milioni nel 2015 e oltre 135 milioni nel 2016. Anche considerando solo le "Altre locazioni passive", pur avendo registrato una riduzione della spesa non si può fare a meno di rilevare che rispetto al dettato normativo i risparmi conseguiti sono sensibilmente distanti dal 50 per cento previsto. Su un totale di 584 milioni corrispondenti a canoni di locazione ed oneri condominiali quantificati con riferimento al 2014, sono stati ottenuti risparmi per meno del 10 per cento. Peraltro i risparmi non sono dovuti soltanto a dismissioni, ma scontano in modo rilevante le riduzioni del 10 per cento e del 15 per cento stabilite dalla legge. Anche il "*target* risparmi" stimato dall'Agenzia del demanio in circa 136 milioni (che però non tiene conto delle sopra citate riduzioni) appare sensibilmente distante dall'obiettivo teorico desumibile dai dati forniti dalle Amministrazioni[20].

---

[19] In base all'art. 4, comma 2-*ter* della legge 23 novembre 2001, n. 410 "*Gli immobili in uso governativo, conferiti o trasferiti ai sensi del comma 1, sono concessi in locazione all'Agenzia del demanio, che li assegna ai soggetti che li hanno in uso, per periodi di durata fino a nove anni rinnovabili, secondo i canoni e le altre condizioni fissate dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di parametri di mercato. I contratti di locazione possono prevedere la rinuncia al diritto di cui all'ultimo comma dell'articolo 27 della legge 27 luglio 1978, n. 392. Il Fondo previsto dal comma 1, quinto periodo, dell'articolo 29 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, può essere incrementato anche con quota parte delle entrate derivanti dal presente articolo.*" In base a tali disposizioni, l'Amministrazione che occupa lo stabile è tenuta a corrispondere il canone fino alla scadenza anche ove non utilizzi più il bene. Inoltre, nel caso di rilascio, l'Amministrazione occupante deve farsi carico dei lavori di ripristino e messa a norma dell'immobile se necessari. Inoltre i canoni, nell'ipotesi in cui non venga esercitato il diritto di recesso, sono rinnovati in automatico per altri 9 anni, sicché lo Stato (attraverso il MEF e l'Agenzia del demanio) deve comunque farsi carico del pagamento per 18 anni dei canoni stabiliti anche per gli immobili non occupati.

[20] Va prestata anche attenzione all'aumento dei costi che può in prospettiva derivare dalle occupazioni *sine titulo* che perdurano da molti anni (talvolta addirittura dagli anni '90 del secolo scorso). In questi casi, non di rado accompagnati da difficili ed onerosi contenziosi che quasi inevitabilmente vedono soccombere le Amministrazioni occupanti, il vantaggio derivante dall'abbattimento dell'indennità del 15 per cento può facilmente essere azzerato all'atto della regolarizzazione dei canoni. Si tratta di situazioni critiche che non possono essere ignorate; non solo per l'evidente anomalia della fattispecie e i contenziosi che ne derivano, ma anche perché si determina spesso un degrado degli ambienti di lavoro con conseguenti responsabilità a carico del datore di lavoro.

In conclusione, lo sforzo compiuto per ridurre le locazioni passive appare imponente e, nonostante i risultati relativamente modesti, le Amministrazioni si sono seriamente impegnate. In alcuni casi le dismissioni degli immobili sono iniziate ben prima del 2014 (e tali valori non erano stati considerati dal Legislatore). Le iniziative adottate sono proseguite con buoni risultati, ma con un evidente rallentamento. Ciò lascia presumere che l'obiettivo del 50 per cento, calcolato in termini di costi complessivamente sostenuti per locazioni passive nel 2014, sia difficilmente raggiungibile. Il risparmio potenziale stimato dall'Agenzia sulla base del valore delle locazioni passive iscritte nel Piano nazionale di razionalizzazione raggiunge una quota al di sotto dell'ammontare annuale dei canoni corrisposti dalle Amministrazioni, che dal canto loro incontrano non poche difficoltà di realizzazione. Ciò è in gran parte dovuto all'esigenza di effettuare lavori, che talvolta hanno un costo superiore al risparmio annuo conseguibile, e alla difficoltà di fare (ancora una volta) prevalere gli obiettivi di risparmio sulle esigenze funzionali degli uffici[21]. Dai dati esaminati risulta evidente che la riduzione delle spese di funzionamento dei Ministeri e di quella per locazioni in particolare, non può più rappresentare la quota più significativa dei risparmi che le Amministrazioni debbono conseguire e che le riduzioni di spesa devono, ormai, puntare anche (e forse soprattutto) su altri settori.

2.2.4. Spesa per *facility management*, pulizia e manutenzione degli immobili

Con riferimento al 2016 si è voluto approfondire con analisi specifiche anche l'andamento della spesa per il cosiddetto *facility management* (in breve FM), per la pulizia e per le manutenzioni degli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato[22]. Le categorie merceologiche in questione rappresentano alcune delle voci principali tra le spese di funzionamento dei Ministeri, sulle quali è possibile operare con maggiore facilità un confronto tra acquisti di beni e servizi effettuati attraverso gli strumenti Consip oppure acquisiti al di fuori di essi. Inoltre, è utile monitorare questa tipologia di attività contrattuali perché strettamente connesse alla gestione degli immobili pubblici. Ci si può quindi attendere una loro parziale contrazione in concomitanza con il progredire delle dismissioni di immobili in locazione passiva e la riduzione degli spazi in termini di mq/persona. I contratti di FM sono acquisiti dalle Amministrazioni prevalentemente attraverso le convenzioni Consip. Attualmente è in via di esaurimento la convenzione FM 3, ma stenta ad avviarsi la convenzione FM 4 (con grande disagio per le Amministrazioni costrette a continue proroghe tecniche o ad affidamenti

---

[21] Per di più l'attuazione dei piani di razionalizzazione degli immobili non è immune da numerosi aspetti critici riferiti dalle Amministrazioni. Occorre, innanzitutto, evidenziare, come fatto presente dall'Agenzia del demanio e da alcune delle Amministrazioni interessate, che la realizzazione del piano è fortemente rallentata dall'esigenza di ristrutturare e mettere a norma gli immobili presso i quali verranno trasferiti gli uffici e dalla relativa esiguità dei fondi a disposizione per i lavori. Inoltre, le risorse impiegate per lavori vanno in parte a ridurre l'effetto delle dismissioni sul risparmio. Valga per tutti l'esempio del Ministero dell'economia e delle finanze, dove, a fronte di risparmi previsti di circa 19 milioni (annui) è stata stimata dal Demanio una spesa per lavori pari a circa 38 milioni.

[22] Con il termine *facility management* (o FM) si identifica, nell'uso corrente, la gestione integrata di servizi, lavori e forniture per la conduzione degli immobili, affidata ad un unico assuntore (spesso costituito in RTI e/o consorziato con altre imprese) anziché a più fornitori specializzati in ciascun settore di intervento. L'assuntore dei servizi di FM assume su di sé anche l'onere del coordinamento delle varie attività che gli sono affidate che costituisce a sua volta un servizio aggiuntivo anch'esso specificatamente remunerato (servizio di governo). Tale tipo di contratto è una filiazione del cosiddetto *global service* immobiliare, modello organizzativo di origine anglosassone, in linea di principio basato sulla totale esternalizzazione delle attività di gestione di un immobile e sul concetto del "servizio chiavi in mano", in cui l'unico fornitore, in sostanza, assume su di sé un'obbligazione di risultato (ad es. assicurare la perfetta pulizia dei locali) e non un'obbligazione di tipo essenzialmente quantitativo (ad es. fornire una certa quantità di ore/uomo e un numero predeterminato di interventi giornalieri per i servizi di pulizia). Sebbene meno innovativo rispetto al *Global Service* il contratto di *facility* appare forse più adeguato alle esigenze delle Amministrazioni per la sua flessibilità, che consente di escludere alcune tipologie di servizi non rilevanti, e più aderente alle necessità di controllo e collaudo delle prestazioni che costituiscono il presupposto per il pagamento da parte delle Pubbliche amministrazioni.

aggiuntivi ex art. 57, comma 5, del vecchio codice dei contratti – d.lgs. n. 163 del 2006)[23]. Dall'esame dei dati è emerso che nel 2016, degli 80 milioni di spesa per FM, il 98 per cento (circa 78 milioni) è rappresentato da spese per pulizia e manutenzioni.

TAVOLA 36

FACILITY MANAGEMENT

(*in migliaia*)

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016
Facility Management	73.665	79.841	11.600	17.843
di cui Manutenzione	*22.440*	*23.233*	*10.375*	*17.745*
di cui Pulizia	*49.503*	*54.915*	*1.224*	*181*
Manutenzione (non inclusa nel *Facility Management*)	27.108	32.612	22.560	20.681
Pulizia (non inclusa nel *Facility Management*)	29.308	26.372	24.670	25.634
Totale Spesa	**130.081**	**138.826**	**58.830**	**64.158**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 37

FACILITY MANAGEMENT – COMPOSIZIONE %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016
Facility Management	56,6	57,5	19,7	27,8
di cui Manutenzione	*30,5*	*29,1*	*89,4*	*99,5*
di cui Pulizia	*67,2*	*68,8*	*10,6*	*1,0*
Manutenzione (non inclusa nel *Facility Management*)	20,8	23,5	38,3	32,2
Pulizia (non inclusa nel *Facility Management*)	22,5	19,0	41,9	40,0
Totale Spesa	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 38

FACILITY MANAGEMENT – SCOSTAMENTO %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip	Extra Consip
	Impegno competenza 2016/2015	Impegno competenza 2016/2015
Facility Management	8,4	53,8
di cui Manutenzione	*3,5*	*71,0*
di cui Pulizia	*10,9*	*-85,2*
Manutenzione (non inclusa nel *Facility Management*)	20,3	-8,3
Pulizia (non inclusa nel *Facility Management*)	-10,0	3,9
Totale Spesa	**6,7**	**9,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

Anche le spese di FM al di fuori degli strumenti Consip (18 milioni), sono quasi interamente riferibili a servizi di pulizia e manutenzioni.

Nell'insieme le attività esaminate, comprese quelle al di fuori del FM, equivalgono ad oltre 138 milioni di acquisti sui sistemi centralizzati e a circa 64 milioni al di fuori di questi ultimi, per un totale di circa 203 milioni, che rappresentano all'incirca il 4,5 per cento della spesa totale per acquisto di beni e servizi. In particolare il totale complessivo delle somme

[23] Le convenzioni di FM oggi in essere hanno durata di cinque o sette anni. I prezzi fissati nei contratti più a lungo termine risultano meno onerosi rispetto a quelli di durata quinquennale, mentre gli stessi servizi acquisiti al di fuori delle convenzioni che spesso hanno durata solo annuale. Peraltro, servizi acquisiti in convenzione e fuori convenzione, soprattutto per le manutenzioni, possono anche coesistere.

impegnate per la pulizia è di oltre 107 milioni e quello per le manutenzioni è di poco più di 94 milioni. In questo caso la spesa effettuata attraverso gli strumenti Consip supera nettamente quella effettuata al di fuori e, presumibilmente, risulterebbe ancora più rilevante se fosse disponibile la nuova convenzione FM 4. Tuttavia anche in questo caso rispetto al 2015 si registra un aumento del 6,7 per cento degli impegni relativi agli acquisti centralizzati e del 9,1 per cento degli impegni assunti per contratti al di fuori del "sistema Consip". Infine, è da constatare che mentre per la pulizia c'è un incremento più marcato della spesa aggregata (del 10,9 per cento nelle convenzioni), al di fuori delle convenzioni e del MEPA tende a prevalere la spesa per manutenzioni (+71,0 per cento).

In conclusione, per le categorie merceologiche considerate il sistema centralizzato appare ormai consolidato, vuoi per l'obbligatorietà degli strumenti Consip, vuoi per l'obiettiva difficoltà che hanno molte Amministrazioni a gestire procedure di gara complesse. Talune Amministrazioni, hanno tuttavia evidenziato come il "vestito" ritagliato dalle convenzioni Consip di FM non si adatti perfettamente alle loro esigenze, specie per gli immobili di più grandi dimensioni. Altrettanto si potrebbe dire per le piccole realtà, in cui l'acquisizione di un minimo numero di servizi ed in particolare il servizio di governo spesso appaiono ridondanti con possibili diseconomie[24].

2.3. I tempi di pagamento

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è stato oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni per ragioni diverse: l'esigenza di mettere ordine nei conti pubblici attenuando il fenomeno dei ritardi, l'impossibilità di incrementare l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche e, non da ultimo, la necessità, particolarmente sentita in periodi di crisi, di elidere o quantomeno ridurre gli oneri aggiuntivi a carico delle imprese derivanti dai ritardi di pagamento.

Il problema è stato affrontato dal Legislatore anche per dare adempimento ad obblighi di derivazione comunitaria: come noto il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, introducendo una nuova disciplina per i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali[25]. Ma sono anche altre le misure introdotte negli ultimi anni dirette, da un lato ad accelerare, attraverso stanziamenti ad hoc, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro a creare strumenti di carattere strutturale deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie[26].

Un ruolo significativo risulta assegnato alla Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC) che si connota quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di

---

[24] Vedi anche, in proposito, le conclusioni contenute nella relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato su "Il global service immobiliare nelle Amministrazioni centrali dello Stato" (Del. 25 maggio 2017, n. 6/2017/G):

[25] Per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60; in caso di mancato pagamento nei termini prescritti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori, decorrenti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

[26] A tali finalità rispondono le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio, unitamente a forme di maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche amministrazioni. Agli obblighi già previsti a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013, è stato associato, con l'art. 41, comma 1 del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66, per tutte le Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (definito con dPCM del 22 settembre 2014). Una importante leva al contenimento dei ritardi, è rappresentata dalla introduzione del vincolo posto alle Amministrazioni pubbliche di pagare i fornitori solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico.

tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni (circa 22.000 Enti), non solo dunque di quelli scaduti. Nell'anno 2016 questa Piattaforma ha operato in piena sinergia con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica, acquisendo direttamente le fatture emesse nei confronti delle Pubbliche amministrazioni. Tuttavia, allo stato attuale, l'acquisizione delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti, non avviene attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse[27], bensì su *input* delle singole Amministrazioni, che, integrando ed aggiornando i propri sistemi informativi contabili, devono trasmettere i dati relativi alla contabilizzazione e, in particolare, al pagamento delle fatture passive. Si segnala che è comunque in fase di realizzazione un sistema (Siope Plus) deputato a integrare le informazioni presenti sull'attuale sistema Siope (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le Amministrazioni pubbliche) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica[28].

2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Secondo le stime fornite da Banca d'Italia[29], nel 2016 i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche avrebbero continuato a ridursi, dal 4,2 per cento del Pil stimato per il 2015 al 3,8 per cento, un livello considerato comunque elevato e non coerente con i tempi di pagamento stabiliti contrattualmente dalle parti, diminuiti anche in seguito al recepimento della soprarichiamata direttiva europea. Del resto, dal confronto con gli altri paesi dell'Unione europea emerge che le Amministrazioni pubbliche italiane continuano a presentare tempi di pagamento mediamente più lunghi e un livello di debiti commerciali più elevato[30].

Il Ministero dell'economia e delle finanze, dall'analisi svolta sui dati (pagamento, liquidazione, sospensione) disponibili sulla PCC e riferiti alle fatture emesse nel periodo 1 gennaio 2016–31 dicembre 2016, ha potuto rilevare, al momento della trasmissione dei dati per la presente relazione, pagamenti riferiti a circa 14,7 milioni di fatture, per un importo pari a circa 94,1 miliardi, corrispondenti a circa il 63 per cento dei debiti commerciali riconosciuti

---

[27] Dal mese di aprile 2015 il sistema di monitoraggio si è positivamente avvalso dell'estensione obbligatoria della fatturazione elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire in modalità automatica (per le Amministrazioni statali, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali ed assistenziali l'acquisizione automatica avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA. Invece l'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene attraverso la trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il Sistema di contabilità generale - SICOGE - che, a sua volta, alimenta automaticamente con i dati dei pagamenti la Piattaforma). Per agevolare la trasmissione dei dati alla PCC da parte degli enti di maggiori dimensioni, destinatari di un numero rilevante di fatture, è stato reso disponibile un canale trasmissivo tramite *web services*. Infine, si evidenzia la realizzazione, in ambito BDAP (Banca Dati Amministrazioni pubbliche) del "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio (SDI), la PCC e il SICOGE.

[28] Tale sistema dovrebbe consentire di acquisire in modo automatico i dati necessari al monitoraggio degli incassi e dei pagamenti delle PA, che dovranno eseguirsi mediante mandati digitali trasmessi agli istituti tesorieri attraverso un nodo di smistamento. Il sistema avrà il duplice scopo di indirizzare i mandati digitali, il cui utilizzo diverrà obbligatorio in sostituzione dei titoli cartacei, agli istituti tesorieri e, contemporaneamente, di aggiornare il sistema PCC con i dati necessari al monitoraggio. Oltre a consentire di disporre di informazioni complete ed affidabili, acquisite direttamente dal sistema che gestisce la transazione (il nodo di smistamento), dovrebbe anche ridurre le attività a carico delle PA, fornendo informazioni integrate sui pagamenti delle PA per singola Amministrazione (fattura, ordine di pagamento, fornitori) e contribuendo alla tracciabilità dei relativi flussi.

[29] Stime, elaborate da Banca d'Italia sulla base di proprie indagini statistiche condotte sulle imprese e sulle segnalazioni di vigilanza. In ragione della natura campionaria di alcune informazioni, tali stime sono comunque caratterizzate da un grado di incertezza non trascurabile.

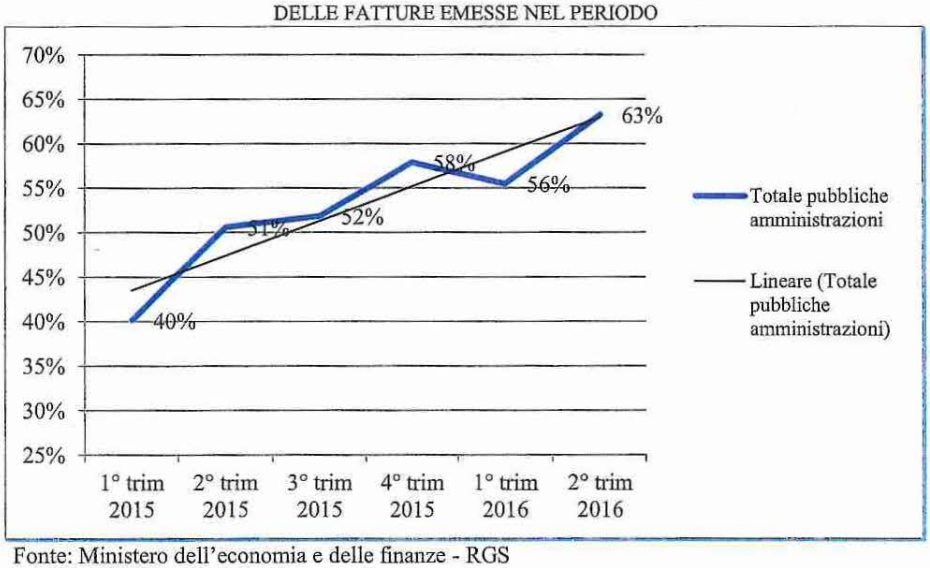
[30] Dalla relazione annuale della Banca d'Italia per il 2016 emerge che, dai dati forniti all'Eurostat nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi, lo *stock* di debiti commerciali in rapporto al Pil italiano è superiore a quello di tutti gli altri paesi della UE (tali dati non tengono conto dei debiti ceduti con clausola *pro soluto* a intermediari finanziari e, per l'Italia, della quasi totalità dei debiti a fronte della spesa in conto capitale).

dalle PA nel periodo considerato (circa 27,3 milioni di fatture, per un importo complessivo di circa 155,7 miliardi, di cui effettivamente liquidabili circa 149,1 miliardi). Non si ha evidenza del pagamento delle restanti fatture passive, poiché le Amministrazioni coinvolte starebbero ancora implementando i canali di trasmissione dei dati. Tuttavia rispetto a questa mole di informazioni, considerata sufficientemente ampia per trarre delle prime valutazioni, si riferisce che la media semplice e ponderata dei tempi occorsi per saldare, in tutto o in parte, i 14,7 milioni di fatture per le quali sono stati acquisiti i dati di pagamento, si attesta rispettivamente intorno ai 50 e 48 giorni, con tempi medi di ritardo, semplici e ponderati, rispettivamente di 8 e 4 giorni rispetto ai termini stabiliti.

Si tratta di dati che, se da un lato evidenziano un problema ancora molto lontano da una soluzione definitiva, dall'altro rivelano alcuni miglioramenti rappresentati dalla stessa Amministrazione finanziaria nel grafico che segue, ove è esposta l'analisi del trend del tasso di adempimento (cioè le fatture pagate entro i termini dal 1° trimestre 2015 fino al secondo trimestre 2016). In particolare sono ivi riportate le variazioni del dato trimestrale della percentuale di fatture pagate entro i termini, sul totale di fatture emesse nel periodo di riferimento, per tutte le Pubbliche amministrazioni. Se ne ricava l'evidenza di un *trend* in costante crescita, passando dal 40 per cento del primo trimestre 2015, ad un valore attestatosi al 63 per cento nel secondo trimestre 2016.

GRAFICO 1

PERCENTUALE IMPORTO PAGATO ENTRO I TERMINI SUL TOTALE PAGATO DELLE FATTURE EMESSE NEL PERIODO



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - RGS

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Concentrando l'attenzione sulla Amministrazione statale[31], di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati[32] riferiti alle fatture emesse nel 2016 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali. Qualsiasi sia l'indicatore preso a riferimento, sul totale delle fatture il cui pagamento è stato monitorato (pari a circa il 63,3 per

[31] Nello specifico, sono state considerati i Ministeri, l'Avvocatura dello Stato e la Guardia di finanza.

[32] I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni" di seguito riferiti.

cento del totale delle fatture emesse nel 2016), risulta superato il termine di legge: tanto l'indicatore medio che quello ponderato sono, infatti, pari a 22 giorni di ritardo.

TAVOLA 39

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2016

	in migliaia		*in milioni*		*in giorni*			
	Numero Fatture emesse nel 2016	**Numero Fatture Pagate**	**Importo Fatture Emesse**	**Totale Importo Pagato**	**Tempo medio di pagamento**	**Tempo medio di pagamento ponderato**	**Tempo medio di Ritardo**	**Tempo medio di Ritardo ponderato**
Totale 2016	*3.679*	*2.328*	*15.970*	*10.985*	*53*	*49*	*22*	*22*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 29 maggio 2017

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2016, ha trattato circa 3,7 milioni di fatture per un importo complessivo di poco meno di 16 miliardi e ne ha pagate 2,3 milioni corrispondenti all'importo di circa 11 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 53 giorni che si riducono a 49 quando si tiene conto dell'importo fatturato. Una parte dei 2,3 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo particolare insieme di fatture sembrerebbe irrilevante la considerazione dell'importo fatturato, in quanto il tempo medio di ritardo si attesta a 22 giorni, considerando tanto il ritardo medio semplice quanto quello medio ponderato.

Si segnala, ancora, che rispetto all'analisi svolta lo scorso anno, i tempi medi di pagamento, semplice e ponderato, dell'Amministrazione statale complessivamente considerata si sono mossi in direzioni diverse: mentre il tempo medio semplice si è ridotto passando da 69 giorni del 2015 a 53 del 2016, quello ponderato risulta in aumento di 5 giorni passando 44 a 49 giorni. Anche i tempi medi di ritardo, semplice e ponderato, manifestano lo stesso andamento: il tempo medio di ritardo semplice si riduce, passando da 32 a 22 giorni, mentre quello ponderato aumenta passando da 14 a 22 giorni.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: a numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; a denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

Nella relazione dello scorso anno già si era evidenziato come un indicatore sintetico così costruito inducesse ad anticipare pagamenti da parte delle Amministrazioni per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione, con possibili effetti distorsivi: in primo luogo il pagamento tardivo di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo una gestione della cassa tesa a favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Quanto ipotizzato risulta confermato, anche se con alcune peculiarità, rispetto all'annualità 2016, dall'analisi svolta sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue[33].

[33] Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

TAVOLA 40

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2016 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	N. Fatture emesse nel 2016 (mgl)	N. Fatture Pagate (mgl)	N. Fatture Pagate/N. Fatture emesse nel 2016	N. Fatture Pagate Entro Termini (mgl)	N. Fatture Pagate Entro Termini/N. Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse (mln)	Totale Importo Pagato (mln)	Totale Importo Pagato/ Importo Fatture Emesse	*di cui Importo Pagato di Parte Capitale (mln)*	*di cui Importo Pagato di Parte Corrente (mln)*	Totale Importo Pagato Entro Termini (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini/ Totale Importo Pagato
tra 0 e 1.000	2.524	1.610	63,79	881	54,72	737	417	56,58	*9*	*408*	228	54,68
tra 1.000 e 10.000	873	585	67,01	299	51,11	2.566	1.505	58,65	*72*	*1.433*	804	53,42
tra 10.000 e 100.000	146	99	67,81	44	44,44	3.832	2.360	61,59	*313*	*2.046*	962	40,76
tra 100.000 e 1.000.000	16	12	75,00	4	33,33	3.768	2.440	64,76	*816*	*1.625*	882	36,15
superiori a 1.000.000	1	1	100,00	1	100,00	5.609	4.308	76,81	*1.883*	*2.425*	3.187	73,98
Totale	**3.560**	**2.307**	**64,80**	**1.229**	**53,27**	**16.512**	**11.030**	**66,80**	*3.093*	*7.937*	**6.063**	**54,97**
Note di credito	*119*	*21*	*17,65*	*9*	*42,86*	*-542*	*-45*	*8,30*	*6*	*-51*	*-18*	*40,00*
Totale incluso le note di credito	*3.679*	*2.328*	**63,28**	*1.238*	**53,18**	*15.970*	*10.985*	68,79	*3.099*	*7.886*	*6.045*	**55,03**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 29 maggio 2017

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia che fra le fatture che sono state pagate nel 2016 (che rappresentano il 63 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 53 per cento risulta pagato entro i termini. Considerando invece gli importi, è più alta, non solo la quota complessivamente pagata nel corso dell'anno (che si attesta al 69 per cento), ma anche quella pagata nei termini, pari al 55 per cento.

Questi dati lasciano supporre quanto poi più chiaramente evidenziato dall'analisi per fasce di importo. La quota del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse rivela come la percentuale salga in maniera direttamente proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (da 63,8 per cento della fascia più bassa al 100 per cento della fascia più alta). Lo stesso andamento si verifica, prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse (dalla fascia più bassa pari al 56,6 per cento alla fascia di importo superiore pari al 77,8 per cento).

Se tuttavia si ha riguardo al diverso insieme delle fatture pagate nei termini di legge, mentre risulta confermata la tendenza ad assicurare il rispetto dei medesimi termini per le fatture di importo più alto (si tratta in realtà di una fattura superiore a 5 milioni, il cui importo rappresenta da solo il 77 per cento dell'importo complessivo delle fatture emesse e il 74 per cento di quello pagato nei termini), per le restanti fasce, al crescere della fascia di importo, si riduce sia il numero che il peso dell'importo pagato nei termini[34]. Resta così spiegata la coincidenza tra il tempo medio di ritardo semplice e ponderato, pari a 22 giorni, rilevata nel corso dell'esercizio 2016: il peso dell'importo fatturato di ciascuna fattura pagata non ha inciso tanto da determinare una differenza fra l'indice di ritardo ponderato e quello semplice che non tiene conto dell'importo della fattura.

Per una interpretazione corretta dei dati, va comunque tenuto conto anche del fatto che talune fatture di importo rilevante, emesse da soggetti titolati alla gestione di entrate statali (es. concessionari dei giochi e GSE S.p.A. per i proventi delle aste CO2), sono per definizione pagate "a zero giorni", essendo i relativi importi trattenuti a monte da tali soggetti. Tale peculiare circostanza, segnalata dal MEF, rileva al fine di ridimensionare ulteriormente il valore positivo dei tempi di pagamento delle fatture di importo più elevato e, di rimando, degli indici finali.

[34] In altre parole il 55 per cento dell'importo delle fatture appartenenti alla fascia di importo più bassa è stato pagato entro i termini, la percentuale si riduce progressivamente nel passaggio da una fascia all'altra fino a giungere alla fascia di importo tra 100 mila e 1 milione che presenta un importo pagato nei termini pari al 36 per cento dell'importo complessivamente pagato.

2.3.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale

Come evidenziato in precedenza il tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale è pari a 49 giorni e risulta in peggioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 44 giorni. Nell'ambito del dato complessivo[35] nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri presentano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal Legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con lo scorso anno, sono stati considerati, dunque, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti[36], oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di ciascuna Amministrazione. Gli indicatori annuali sono inoltre riportati in un apposito prospetto delle Note integrative di ciascun Ministero allegate al Rendiconto generale dello Stato.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni 2015 e 2016 di ciascuna Amministrazione.

TAVOLA 41

AMMINISTRAZIONE STATALE

INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali - (gg)	
	2015	2016
Economia e delle finanze	26,2	21,1
Sviluppo economico	125,7	29,4
Lavoro e politiche sociali	5,2	8,0
Giustizia	27,2	26,3
Affari esteri e cooperazione internazionale	9,8	13,6
Istruzione, Università e ricerca	26,0	0,7
Interno	18,4	45,1
Ambiente, tutela del territorio e mare	3,9	25,4
Infrastrutture e trasporti	24,0	12,0
Difesa	16,8	12,9
Politiche agricole e forestali	35,5	15,6
Beni, attività culturali e turismo	38,9	20,7
Salute	6,7	11,4

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2015 e 2016

In primo luogo si nota che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - unica tra le Amministrazioni considerate - non solo ha pagato i fornitori con 14 giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura, ma ha anche a migliorato il tempo medio di anticipazione dei pagamenti, passando da 10 giorni a 14 giorni nel corso del biennio.

Dall'indicatore di tempestività dei pagamenti prossimo allo zero del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca si desume che, in media, tutte le fatture sono state pagate in prossimità della scadenza. Dal confronto con l'esercizio 2015 quando l'Amministrazione presentava un tempo medio di ritardo prossimo a 27 giorni si evince un miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture che, tuttavia, sembra difficilmente conciliabile con l'ingente importo dei debiti fuori bilancio che il Ministero presenta alla chiusura dell'esercizio finanziario[37]. Al riguardo l'Amministrazione ha precisato che l'indicatore tiene anche conto dei pagamenti effettuati dagli Uffici scolastici regionali che si caratterizzano per non avere uno stanziamento autonomo, pertanto, eventuali ritardi potrebbero dipendere in tal caso dalla momentanea indisponibilità di cassa; la stessa Amministrazione

[35] Riferito ai Ministeri, all'Avvocatura e alla Guardia di Finanza.

[36] L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è quello definito dal dPCM 22 settembre 2014 di cui sopra.

[37] Si rinvia al paragrafo sui debiti di questo capitolo.

evidenzia come possa contribuire a rallentare il pagamento delle fatture anche il controllo di regolarità amministrativa e contabile effettuato dalle Ragionerie territoriali dello Stato.

Tutte le altre Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 8 giorni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai 45 giorni del Ministero dell'interno.

Dal confronto con lo scorso anno si nota che molte Amministrazioni hanno ridotto il tempo medio di pagamento delle fatture; sembrerebbero particolarmente positive le *performance* del Ministero dello sviluppo economico - il cui indice passa da 126 a 29 giorni – e dei Ministeri delle politiche agricole e forestali e dei beni e attività culturali che presentano indici che passano rispettivamente da 36 a 16 giorni e da 39 a 21 giorni. In sede istruttoria il Ministero dello sviluppo economico si è limitato a precisare che nel corso dell'esercizio 2016 non sono stati riscontrati ritardi nel pagamento delle fatture né, particolari situazioni di criticità. Parimenti, il Ministero delle politiche agricole e forestali ha precisato soltanto di aver calcolato l'indice di tempestività dei pagamenti come stabilito dalla disciplina in materia. Il Ministero dei beni e delle attività culturali ha invece chiarito nell'allegato al rendiconto che l'indice non tiene conto delle fatture cartacee per le quali non risulta possibile individuare la data di effettiva scadenza attraverso il sistema SICOGE; lo stesso Ministero ha poi segnalato diverse criticità del sistema che non permetterebbero di distinguere i casi in cui è responsabile l'Amministrazione per il ritardato pagamento della fattura, da quelli in cui il ritardo dipenda dalla doppia procedura di validazione e pagamento imputata ad uffici diversi, ovvero alla mancanza di disponibilità sul pertinente capitolo di bilancio.

Una tendenza al peggioramento del tempo medio di pagamento si riscontra, invece, per il Ministero dell'interno (che passa da 18 a 45 giorni di ritardo medio), per il Ministero dell'ambiente (da 4 a 25) e per il Ministero della salute (da 7 a 11).

Il Ministero dell'interno ha asserito che i ritardi registrati nel pagamento delle fatture sarebbero riconducibili principalmente alla progressiva riduzione degli stanziamenti per le spese di funzionamento, dalla contestuale insorgenza di debiti fuori bilancio al termine dell'esercizio, nonché, in particolare, dall'inadeguatezza delle risorse allocate sui relativi capitoli di bilancio per la gestione dei centri di accoglienza per rifugiati a cui si è posto rimedio con dell'entrata in vigore del DL 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225[38]. Il Ministero dell'ambiente, ha imputato per lo più i ritardi a necessari passaggi procedurali. Il Ministero della salute ha invece precisato che il dato negativo è influenzato dai pagamenti effettuati dagli uffici periferici dell'Amministrazione, il 90 per cento dei quali vengono effettuati con un ritardo superiore a 60 giorni.

2.3.4. Raffronto con i dati di Rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di rendiconto, in particolare, confrontando la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata anche se in senso lato alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza che come pagamenti in conto residui). La capacità di pagamento può essere intesa come la parte della massa spendibile effettivamente utilizzata per i pagamenti.

La tavola che segue individua l'evoluzione della capacità di pagamento nel quadriennio 2013-2016.

[38] Detto provvedimento ha indotto l'Amministrazione a fare ricorso (nei mesi di novembre e dicembre 2016) ad anticipazioni di tesoreria, ai sensi dell'articolo 15 della medesima norma, destinate a pagamenti urgenti ed improcrastinabili per far fronte a spese relative alle strutture di accoglienza degli stranieri richiedenti protezione internazionale.

TAVOLA 42

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL QUADRIENNIO

(in milioni)

Categoria economica	2013			2014			2015			2016		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	10.159	7.711	75,9	10.183	7.519	73,8	10.849	7.615	70,2	*11.584*	*8.243*	71,2
Acquisto di beni	*1.701*	*1.161*	*68,3*	*1.956*	*1.194*	*61,0*	*2.175*	*1.141*	*52,5*	*2.290*	*1.566*	68,4
Acquisto di servizi effettivi (*)	*8.458*	*6.549*	*77,4*	*8.227*	*6.325*	*76,9*	*8.674*	*6.474*	*74,6*	*9.294*	*6.677*	71,8
Investimenti fissi lordi (**)	11.611	5.762	49,6	10.792	5.287	49,0	10.541	4.912	46,6	*9.511*	*4.223*	44,4
Totale complessivo	***21.771***	***13.472***	***61,9***	***20.975***	***12.806***	***61,1***	***21.390***	***12.527***	***58,6***	***21.096***	***12.466***	**59,1**

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi, indennità di missione e rimborsi viaggi.
(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'evoluzione tendenziale evidenzia una riduzione complessiva nel quadriennio considerato di 3 punti percentuali, dovuta ad una costante riduzione della capacità di pagamento, fino ad arrivare al 59 per cento del 2016.

Un *trend* simile si manifesta anche per le specifiche categorie economiche considerate: la capacità di pagamento nella categoria dei consumi intermedi è passata dal 76 per cento del 2013 al 71 per cento del 2016, quella degli investimenti fissi lordi evidenzia una perdita di 6 punti percentuali nel periodo 2013-2016.

Il *trend* in riduzione della capacità di pagamento non sembra conciliarsi, dunque, con l'auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali la persistenza di debiti fuori bilancio, che al pari di quello dei ritardi nei pagamenti, sono riconducibili alla difficoltà delle Amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

2.3.5. Osservazioni conclusive

Il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, come già rilevato nella relazione dello scorso anno, è riconducibile non solo al dato, pur determinante, della scarsa disponibilità di risorse pubbliche, ma anche a criticità nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni.

In particolare, tra le cause che maggiormente influenzano il ritardo dei pagamenti si riscontrano: la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di spesa in contesti in cui manca l'unicità del soggetto pagatore; la tardività delle assegnazioni di cassa; i tempi di trasferimento dei fondi con procedure a volte complesse, in particolare presso gli uffici periferici; la perenzione dei residui ed i tempi per la reiscrizione in bilancio; la sopravvenuta mancanza di fondi determinata da intervenute manovre di contenimento della spesa; la scarsa efficacia delle disposizioni di flessibilità.

Nel 2016, per quanto le misure introdotte per monitorare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti siano in fase di definizione, l'analisi svolta sui dati disponibili, integrata con quella sui dati di rendiconto, ha messo in luce, da un lato il persistere di difficoltà nella gestione del ciclo passivo, dall'altro limiti dell'indicatore medio ponderato di tempestività che comportano potenziali effetti distorsivi nella programmazione della cassa.

Al riguardo, particolare attenzione va posta nell'attuazione delle nuove norme da ultimo introdotte nell'ordinamento contabile con riferimento all'Amministrazione statale[39]: a poter incidere sulla gestione del ciclo passivo potrebbero essere gli istituti introdotti con il decreto legislativo delegato 12 maggio 2016, n. 93, attuativo dell'art. 42 comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in particolare l'introduzione, anche per lo Stato, del principio di imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, nonché il ruolo centrale affidato al piano finanziario dei pagamenti (c.d. cronoprogramma)[40].

2.4. I debiti fuori bilancio

2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2016

A partire dal 2012 particolare attenzione è stata prestata, oltre che ai ritardi di pagamento anche ai debiti fuori bilancio. L'obiettivo che ci si proponeva era quello di riassorbire le posizioni esistenti e di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie.

Anche quest'anno l'analisi che segue, per la quale ci si basa sui dati forniti dalle Amministrazioni, mira a fare il punto sul fenomeno per ciascun dicastero esaminando la dinamica registrata nell'anno tra i nuovi debiti e quelli debiti smaltiti e guardando anche alla composizione per categorie economiche.

Al riguardo, va sottolineato come in più occasioni, durante l'esame svolto, si sia verificato un limitato coordinamento sul tema tra le Amministrazioni e gli Uffici centrali di bilancio. Frequentemente, inoltre, le informazioni sono risultate frammentate e poco coordinate. Non può non essere sottolineato come il rilievo di tale patologia di bilancio e delle risorse stanziate per prevenirne la formazione richieda che sul tema sia assicurato un miglioramento organizzativo che ne consenta un costante monitoraggio.

TAVOLA 43

(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale quinquennio
31/12/2012	930.236		126,93
31/12/2014	1.706.871	83,49	
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	2.111.019	5,58	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nel periodo compreso tra fine 2012 e fine 2016, i debiti fuori bilancio passano da poco più di 930 a 2.111 milioni[41]. Un incremento significativo e ciò nonostante l'art. 5 del DL 35/2013 abbia disposto il pagamento dei debiti fuori bilancio delle Amministrazioni dello Stato nel limite di 500 milioni e persegua tra l'altro l'obiettivo di prevenire la formazione di nuovi

[39] Per le Regioni e gli Enti locali la riforma della contabilità entrata in vigore a partire dall'esercizio 2015, in attuazione del d.lgs. n. 118 del 2011, non solo prevede regole puntuali per la contabilizzazione delle partite di credito e debito (dando la possibilità di trarre direttamente dai bilanci degli Enti informazioni significative sulla situazione debitoria degli stessi), ma anche, attraverso l'adozione del principio della competenza finanziaria "potenziata" e la previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (che dovranno favorire la realizzazione di equilibri di bilancio effettivi), crea i presupposti per pagamenti tempestivi da parte delle Amministrazioni pubbliche.

[40] Si rinvia a quanto più in dettaglio riferito nel capitolo sull'Ordinamento contabile di questa relazione.

[41] L'importo del debito al 31.12.2012 è considerato al netto dei fitti passivi; quello al 31.12.2015 comunicato dalle Amministrazioni in occasione dell'esame del rendiconto 2016 risulta leggermente inferiore rispetto a quello fornito per le verifiche sul rendiconto 2015 (1.999 milioni invece di 2.007).

debiti. Pur tenendo conto di un periodo di vigenza per percepire gli effetti della nuova disciplina, ci si aspetterebbe a partire dal 2014 una tendenza alla riduzione del debito e un contenimento complessivo del fenomeno in esame, che i dati non evidenziano.

TAVOLA 44

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2012 (al netto dei fitti passivi)	Debiti fuori bilancio al 31.12.2014	Debiti fuori bilancio al 31.12.2015	Debiti fuori bilancio al 31.12.2015[42]	Nuovi debiti accertati nel 2016	Debiti smaltiti nel 2016	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.16	Comp.% del debito al 31.12.16	Var. %
MEF	9.893	0	0	0	0	0	0	0,0	
MISE	7.559	6.032	4.701	4.701	12.565	3.644	13.622	0,6	189,8
DIFESA	21.798	23.085	7.966	1.916	6.242	3.168	4.990	0,2	160,4
MIBACT	17.958	2.065	6.197	18.422	9.456	5.532	22.347	1,1	21,3
AMBIENTE	1.473	10.080	10.846	7.745	139	2.053	5.830	0,3	-24,7
INTERNO	668.725	409.729	616.046	623.366	562.910	480.074	706.109	33,4	13,3
MIT	n.d.	496.594	488.226	488.225	2.721	9.243	481.703	22,8	-1,3
MIPAAF	32.837	290	325	290	35.255	35.546	0	0,0	-100,0
GIUSTIZIA	111.990	481.897	421.350	436.389	150.175	180.445	406.119	19,2	-6,9
SALUTE	7.174	0	0	0	347	347	0	0,0	
LAVORO	63	724	691	1.021	1.107	1.322	806	0,0	-21,0
MAECI	0	0	0	0	0	0	0	0,0	
MIUR	50.765	276.374	450.700	417.300	110.645	58.453	469.492	22,2	12,5
Totale	**930.236**	**1.706.871**	**2.007.047**	**1.999.375**	**891.564**	**779.828**	**2.111.019**	**100,0**	**5,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Dalla tavola si evince che a fronte dei 1.999 milioni iniziali ne sono stati accertati 892 e smaltiti 780, la differenza di 112 milioni cumulandosi al debito iniziale ha determinato un debito a fine anno pari a 2.111 milioni (con un incremento del 5,6 per cento rispetto al debito iniziale).

Come lo scorso anno quattro Amministrazioni (il Ministero dell'interno, il MIT il MIUR[43] e il Ministero della giustizia) assorbono circa il 98 per cento del debito residuo che i Ministeri presentano a fine anno.

Il Ministero dell'interno presenta un debito residuo di 706 milioni (il 33 per cento circa del debito residuo complessivo). Questa Amministrazione nel corso dell'anno ha accertato nuovi debiti per 563 milioni e ne ha smaltiti 480 aumentando di fatto del 13 per cento l'ingente debito iniziale pari a 623 milioni. Si giunge alla stessa conclusione valutando i tassi di nuova formazione (90 per cento) e di smaltimento (77 per cento).

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) assorbono il 22 per cento circa dell'importo del residuo debito dei Ministeri unitariamente considerati ma presentano situazioni diverse.

---

[42] La tavola espone due colonne denominate "debiti fuori bilancio al 31.12.2015" la prima si riferisce ai dati forniti lo scorso anno in sede di esame del rendiconto 2015, la seconda a quelli trasmessi in occasione del rendiconto 2016. In relazione alle discrepanze tra le due colonne sono stati richiesti chiarimenti al MIBACT, al Ministero dell'ambiente e al Ministero della giustizia. Il MIBACT ha confermato (così come precisato nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto 2015 pg.134) che i dati forniti lo scorso anno riguardavano un solo dipartimento mentre quest'anno attengono all'intera Amministrazione. Il Ministero dell'ambiente ha chiarito di aver considerato erroneamente un debito nei dati inviati lo scorso anno. Il Ministero della giustizia ha precisato che la discrepanza deriva dal riconoscimento di un debito di importo pari a circa 22 milioni avvenuto successivamente alla rilevazione comunicata alla Corte dei conti. Per le successive elaborazioni sono stati utilizzati esclusivamente i dati forniti in occasione dell'esame del rendiconto 2016.

[43] I dati relativi agli uffici scolastici regionali sono stati inviati dall'Amministrazione, quelli relativi all'Amministrazione centrale sia dall'Amministrazione che dall'Ufficio centrale di bilancio. I dati forniti dall'Ufficio centrale di bilancio non sono risultati congruenti con gli stessi dati provenienti dal Ministero. L'incongruenza è stata confermata in sede istruttoria. I dati attinenti all'Amministrazione centrale utilizzati per le elaborazioni sono quelli ricevuti dall'UCB.

Il MIT ha ridotto il debito dell'1,3 per cento infatti, a fronte di nuovi debiti accertati pari a poco meno di 3 milioni ne ha smaltiti circa 9 riducendo, anche se di poco, l'ingente importo del debito residuo che è passato da 488 a 482 milioni a fine anno. Pur a fronte di un debito residuo importante si nota comunque un'inversione di tendenza. Il tasso di smaltimento rispetto al debito iniziale pari all'1,9 per cento risulta maggiore di quello di nuova formazione pari allo 0,6 per cento.

Il MIUR, invece, che si caratterizza anch'esso per l'ingente importo del debito iniziale non è riuscito a ridurlo nel corso dell'anno, incrementandolo il 13 per cento: a fronte di nuovi debiti accertati di 111 milioni circa ne sono stati smaltiti poco meno di 60 milioni. Il tasso di nuova formazione nel corso dell'anno si attesta al 26,5 per cento mentre quello di smaltimento (rispetto al debito iniziale) risulta pari al 14 per cento[44].

Il Ministero della giustizia[45] a cui è riferibile il 19 per cento del debito residuo complessivo presenta una riduzione di circa il 7 per cento del debito iniziale. Nel corso dell'anno sono stati accertati debiti per 150 milioni e ne sono stati smaltiti per 180. Il debito residuo passato da 436 a 406 milioni circa. Il tasso di smaltimento pari al 41,3 per cento è maggiore di quello di nuova formazione pari al 34 per cento.

2.4.2 Una ripartizione per categoria economica

Anche nel 2016 i debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa: i consumi intermedi, i trasferimenti correnti alle famiglie[46], le altre uscite correnti e gli investimenti fissi lordi[47].

Le tavole che seguono riportano i risultati della gestione dei debiti per categoria economica nell'ultimo biennio.

TAVOLA 45

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015	Imp. totali 2015	Pag. totali 2015	Debito residuo/ imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	415.282	167.688	210.422	372.548	12.922.145	11.721.880	2,9	3,2	1,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	42.427	243.498	509	285.416	5.291.811	5.207.996	5,4	5,5	0,01
Altre uscite correnti	512.192	146.312	217.620	440.885	834.731	837.911	52,8	52,6	26,0
Investimenti fissi lordi	445.615	5.154	2.229	448.540	5.546.023	4.917.710	8,1	9,1	0,05
Totale	**1.415.516**	**562.651**	**430.780**	**1.547.389**	**24.594.710**	**22.685.497**	**6,3**	**6,8**	**1,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

[44] In sede istruttoria l'Amministrazione ha precisato che l'ammontare dei pagamenti indicato risulta superiore a quello realmente effettuato in quanto su alcuni capitoli non è stato possibile effettuare i corrispondenti pagamenti, pur essendo stati registrati gli impegni di spesa, perché il decreto di variazione è stato registrato a fine anno.

[45] In sede istruttoria l'Amministrazione ha dichiarato di non poter quantificare l'importo dei debiti registrati sul capitolo 1262, tale importo non è stato quindi considerato nel complesso dei debiti di pertinenza del Ministero della giustizia.

[46] Al fine di rendere confrontabili i dati con quelli dello scorso anno nell'ambito della categoria dei trasferimenti correnti alle famiglie, il totale degli impegni e dei pagamenti è stato considerato al netto del *bonus* fiscale.

[47] Nell'analisi per categorie si è resa necessaria la revisione dei dati relativi al 2015 in relazione al Ministero della giustizia per la riclassificazione di un singolo capitolo.

TAVOLA 46

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015	Nuovi debiti accertati nel 2016	Debiti smaltiti nel 2016	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2016	Imp. totali 2016	Pag. totali 2016	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	401.656	235.603	266.826	370.434	13.163.397	12.470.759	2,8	3,0	2,1
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	287.144	402.947	255.688	434.310	6.345.986	5.585.596	6,8	7,8	4,6
Altre uscite correnti	442.947	154.438	212.346	385.039	815.794	722.616	47,2	53,3	29,4
Investimenti fissi lordi	445.469	2.962	9.225	439.206	4.647.931	4.222.773	9,5	10,4	0,2
Totale	**1.577.217**	**795.950**	**744.085**	**1.628.988**	**24.973.107**	**23.001.744**	**8,3**	**9,1**	**4,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Il debito che si forma nelle categorie di spesa considerate rappresenta nel 2016 quasi interamente il debito delle Amministrazioni centrali: il 77 per cento dell'importo del debito residuo, il 95 per cento dell'importo del debito smaltito e l'89 per cento dell'importo complessivo dei debiti accertati nell'anno.

La lettura congiunta delle tavole che precedono permette di individuare in primo luogo l'evoluzione del debito pregresso (indipendentemente dalla categoria economica di appartenenza) nelle quattro categorie indicate. Nell'anno 2016 il debito pesa per circa l'8,3 per cento in termini di impegni (6,3 per cento circa nel 2015) e per poco più del 9 per cento in termini di pagamenti (6,8 per cento nel 2015). Nonostante un leggero aumento sia degli impegni che dei pagamenti totali rispetto al 2015 (quando si attestavano rispettivamente a 24.595 milioni e 22.685 milioni), la situazione debitoria peggiora in quanto il peso del debito aumenta di circa il 2 per cento, mentre in valori assoluti passa da 1.547 milioni del 2015 a 1.629 milioni con un incremento del 5 per cento. Ancora una volta il problema sembrerebbe da attribuire ai nuovi debiti riconosciuti nell'anno, di importo pari a 796 milioni (nel 2015 si attestava a 563 milioni), importo questo superiore alle risorse stanziate per lo smaltimento.

L'incidenza del debito smaltito sul totale dei pagamenti passa dall'1,9 per cento del 2015 al 4,7 per cento del 2016. Il miglioramento dell'indice è dovuto all'importo delle risorse utilizzate per lo smaltimento dei debiti pregressi, passate da 431 milioni del 2015 a 744 milioni del 2016 pur a fronte di un leggero aumento dei pagamenti globali dell'anno. La *performance* positiva rilevata in termini di pagamenti nel corso dell'esercizio 2016 è stata, tuttavia, praticamente annullata dai nuovi debiti.

Come evidenziato in precedenza, ciò che rileva (pur a fronte di importi particolarmente ingenti del debito residuo per tutte le categorie considerate) è l'importo dei nuovi debiti individuati nel corso dell'anno che caratterizza tutte le categorie considerate ad eccezione della spesa per gli investimenti fissi lordi (che presenta nuovi debiti per poco meno di 3 milioni a fronte di 9 milioni smaltiti).

Nella categoria "consumi intermedi" i nuovi debiti sono poco meno di 236 milioni. L'importo stanziato per lo smaltimento di quelli pregressi, pari a 267 milioni, è superiore di circa 30 milioni rispetto ai debiti formatisi nell'anno. Tali risorse sono state utilizzate per ridurre almeno in parte l'ingente importo del debito residuo che è passato da 402 milioni circa a 370 milioni

Una parte rilevante dei debiti di questa categoria afferisce al Ministero dell'interno, il cui debito residuo (che ammonta a 271 milioni) rappresenta il 73,3 per cento dell'importo globale. In particolare il capitolo 2947 nel quale vengono registrate le spese sostenute per la custodia dei veicoli sequestrati presenta un importo del debito a fine anno particolarmente ingente (pari a 156 milioni circa). In linea di continuità con lo scorso anno particolare attenzione è stata posta al piano gestionale 20 che nell'esercizio 2015 presentava un debito residuo di circa 122 milioni. Nel corso dell'anno sono stati riscontrati nuovi debiti per circa 90 milioni e ne sono stati smaltiti 70, di conseguenza il debito a fine anno risulta in aumento e si attesta a circa 142 milioni.

La difficoltà di smaltire tali debiti è ricondotta dall'Amministrazione ai tagli degli ultimi anni che hanno inciso particolarmente su tale categoria di spesa.

I nuovi debiti nella categoria "trasferimenti correnti alle famiglie" sono pari a circa 403 milioni e ne sono stati smaltiti 256, la differenza di 147 milioni si è cumulata al già ingente importo del debito iniziale (287 milioni) portando il debito a fine anno a 434 milioni. Il peso del debito residuo rispetto agli impegni e ai pagamenti risulta pari rispettivamente al 6,8 e al 7,8 per cento, in aumento rispetto ai medesimi indici calcolati per l'esercizio 2015 che si attestavano rispettivamente al 5,4 e al 5,5 per cento.

I debiti presenti in questa categoria, afferenti solo al Ministero dell'interno riguardano le spese sostenute per i servizi di accoglienza degli stranieri giunti in Italia a seguito della crisi umanitaria dei rifugiati. Le spese sostenute nell'anno che non hanno trovato copertura in bilancio sono state pari a 403 milioni (243 milioni nel 2015), con un corrispondente aumento del debito residuo che si attesta a 434 milioni. L'Amministrazione ha lamentato l'inadeguatezza delle risorse stanziate sui relativi capitoli di bilancio per sostenere i centri di accoglienza per rifugiati. A tale problema si è cercato di porre rimedio con il DL 22/10/2016, n. 193 che ha permesso di fare ricorso (nei mesi di novembre e dicembre 2016) ad anticipazioni di tesoreria destinate ai pagamenti urgenti ed improcrastinabili delle spese relative alle strutture di accoglienza.

La categoria[48] denominata "altre uscite correnti" si caratterizza per un importo del debito iniziale pari a 443 milioni che si riduce nel corso dell'anno a 385 milioni.

La categoria è caratterizzata dal fatto che il peso del debito sia in termini di impegni che di pagamenti risulta del 50 per cento circa (rispettivamente 47 e 53 per cento); in altre parole se la metà dei pagamenti di un intero esercizio fossero utilizzati solo per lo smaltimento del debito preesistente rimarrebbe da smaltire il 3 per cento dell'importo globale del debito residuo. Il peso del debito residuo sia rispetto agli impegni che ai pagamenti risulta in diminuzione. Il debito smaltito rappresenta il 29 per cento circa dei pagamenti totali.

La gran parte del debito residuo della categoria (circa il 75 per cento) è riconducibile al capitolo 1264 afferente al Ministero della giustizia. Sul capitolo vengono registrate le spese per l'equa riparazione del danno subito a seguito dell'irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001). Al debito iniziale di 400 milioni si sono aggiunti in corso d'anno 83 milioni: a fronte di pagamenti per 146 milioni, il debito residuo risulta in riduzione e si attesta a 336 milioni. Il debito residuo, sebbene in riduzione risulta comunque ingente, evidenziando come gli stanziamenti di risorse sul capitolo in oggetto non siano ancora sufficienti per evadere i decreti di condanna emessi annualmente e il debito formatosi negli anni precedenti.

La categoria degli investimenti fissi lordi si caratterizza per una sostanziale stabilità del debito residuo che a fine anno si attesta a 439 milioni. La maggior parte dei debiti della categoria sono relativi ai capitoli 7341 e 7544 del MIT. Il capitolo 7341 non risulta movimentato nel corso dell'anno e a fine esercizio presenta lo stesso importo di 181 milioni. Su tale capitolo vengono registrate le spese per la costruzione la manutenzione e il completamento di edifici. Altro capitolo di interesse è il 7544 sul quale vengono registrate le somme da erogare per l'effettuazione delle spese da sostenere per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi. Anche questo capitolo risulta non movimentato nel 2015. Nel corso del 2016 il debito iniziale di 228 milioni è stato ridotto di soli 4 milioni.

Infine, anche quest'anno merita una particolare menzione, pur non appartenendo alle categorie esaminate, il debito registrato sul capitolo 2134 del MIUR che lo scorso anno presentava un debito residuo pari a 391 milioni. Si tratta di un debito formatosi a causa dei mancati rimborsi INAIL per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni.

---

[48] La categoria di spesa è quella che ha risentito maggiormente della riclassificazione di cui sopra che ha comportato l'inclusione del capitolo 1264 escluso dalla categoria dei consumi intermedi.

Nel corso dell'anno si sono aggiunti nuovi debiti per 56 milioni e quindi il debito residuo si attesta a 448 milioni, visto che nulla è stato smaltito. Si deduce che non sono stati assegnati dal MEF i fondi occorrenti per regolare la posizione debitoria degli Uffici scolastici periferici nei confronti dell'istituto di previdenza.

2.4.3. I debiti di tesoreria. Gli Speciali ordini di pagamento (SOP)

Questa parte del lavoro ha lo scopo di evidenziare i debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento, la cui disciplina si rinviene all'art. 14 del DL 31 dicembre 1996, n. 669[49].

I SOP vengono registrati nel conto sospeso[50], un conto *omnibus* nel quale sono presenti diversi sottoconti tra cui quello denominato "pagamenti urgenti[51]. In tale conto vengono registrati tutti i pagamenti, tra cui i SOP, effettuati senza l'emissione del corrispondente titolo di spesa: infatti in presenza di determinati presupposti le Amministrazioni, per il tramite dei competenti Uffici centrali del bilancio inoltrano alla Ragioneria generale dello Stato apposita richiesta di pagamento urgente. Verificata la presenza dei requisiti, la Ragioneria generale autorizza la Banca d'Italia a effettuare i pagamenti, pur in assenza del titolo di spesa che li disponga.

Le regole concernenti le modalità di emissione nonché le caratteristiche del SOP sono state dettate prima con il decreto 2 aprile 1997 del Ministro del tesoro e successivamente con il decreto 1° ottobre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze[52].

La legge 24 novembre 2003, n. 326 ha demandato poi ad un decreto del Ministro del tesoro la determinazione delle modalità di emissione e delle caratteristiche dello speciale ordine di pagamento informatico. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che disciplina questo aspetto è stato emanato il 24 giugno 2015[53].

Un SOP può essere emesso in presenza di due presupposti:

- la notifica di un provvedimento giurisdizionale o di un lodo arbitrale ad efficacia esecutiva comportante l'obbligo al pagamento di una somma di denaro;
- l'assenza o insufficiente disponibilità finanziaria sul pertinente capitolo di bilancio.

In presenza dei presupposti richiesti il dirigente responsabile della spesa dispone il pagamento mediante emissione di un SOP rivolto all'istituto tesoriere da regolare in conto sospeso. A seguito della materiale emissione del SOP l'Amministrazione deve, da un lato, chiedere al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il tramite del competente Ufficio centrale di bilancio l'integrazione dello stanziamento sul capitolo risultato carente (presupposto necessario per l'emissione del decreto ministeriale di variazione al bilancio dello Stato) e, dall'altro, inviare il SOP all'Ufficio centrale di bilancio di competenza per il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, superato il quale lo stesso ufficio invia il SOP alla tesoreria competente per il pagamento.

L'Amministrazione che emette il SOP informatico informa contestualmente la Ragioneria generale al fine di consentire il reintegro del capitolo interessato, attraverso l'utilizzo delle disponibilità sul Fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La procedura si completa con l'emissione del decreto ministeriale di variazione, teso a reintegrare i fondi sul capitolo di bilancio risultato incapiente, e alla

---

[49] Il decreto è stato convertito con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificata dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dall'art. 44 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

[50] Le componenti sono puntualmente disciplinate dall'articolo 17 delle Istruzioni sul servizio di tesoreria dello Stato; decreto 29 maggio 2007 – Min. economia e finanze pubblicato nella G.U. 16 luglio 2007, n. 163.

[51] Disciplinato dall'articolo 159 delle Istruzioni sul servizio di tesoreria dello Stato.

[52] Pubblicato nella G.U. 23 novembre 2002, n. 275.

[53] Pubblicato nella G.U. 27 luglio 2015, n. 172.

sistemazione contabile del sospeso che dovrebbe essere perfezionata entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico compatibilmente con le risorse disponibili.

Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 24 giugno 2015 l'intera procedura è stata informatizzata e le Amministrazioni sono tenute ad emettere i SOP informatici utilizzando il Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE) gestito dalla Ragioneria generale dello Stato.

L'analisi che segue si basa esclusivamente sui dati forniti per ciascuna Amministrazione dalla Ragioneria generale dello Stato. Non è stato possibile utilizzare i dati forniti direttamente dalle Amministrazioni in quanto non concordanti con quelli forniti dalla Ragioneria. Tale problematica – previa un'attenta verifica da parte delle Amministrazioni delle posizioni debitorie pregresse tese alla conciliazione dei loro dati con quelli in possesso della ragioneria – non dovrebbe più porsi con l'utilizzo del sistema SICOGE.

L'analisi riguarda solo la parte dell'esposizione debitoria nei confronti della tesoreria del complesso dei Ministeri, dovuta al pagamento degli Speciali Ordini di Pagamento (SOP).

Al 31 dicembre 2015 i Ministeri presentavano un debito di tesoreria che risultava pari a circa 513 milioni a cui si sono aggiunti in corso d'anno 327 milioni. L'importo smaltito è pari a poco più di 101 milioni (poco meno del 33 per cento dei debiti di nuova formazione) determinando un debito residuo di 738 milioni e un aumento percentuale di circa il 44 per cento rispetto al debito a inizio anno. Nell'anno l'importo complessivo disposto a sistemazione dei debiti di Tesoreria (101,4 milioni) è poco meno di un terzo di quello del debito di nuova formazione (326,9 milioni).

TAVOLA 47

DEBITI DI TESORERIA PER SPECIALI ORDINI DI PAGAMENTO (SOP)

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2015	Nuovi debiti accertati nel 2016	Somme disposte a sistemazione dei debiti di tesoreria nel 2016	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.16	Composizione percentuale del debito al 31.12.16
MEF	58.420	169.915	32.160	196.174	26,6
MISE	594	283	305	572	0,1
DIFESA	7	0	0	7	0,00
MIBACT	5.622	0	0	5.622	0,8
AMBIENTE	213	17.141	205	17.150	2,3
INTERNO	23.272	37.092	12.506	47.858	6,5
MIT	384.424	21.451	44.871	361.004	48,9
MIPAAF	698	4.111	2.475	2.334	0,3
GIUSTIZIA	745	13.373	839	13.279	1,8
SALUTE	541	347	306	582	0,1
LAVORO	1.255	887	809	1.334	0,2
MAECI				0	0,00
MIUR	36.857	62.301	6.934	92.223	12,5
Totale	**512.649**	**326.901**	**101.410**	**738.139**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal MEF - RGS

Questo aspetto suscita non poche perplessità, visto che le posizioni debitorie nei confronti della tesoreria dovrebbero essere regolarizzate in breve tempo (di regola entro sei mesi dall'emissione del SOP) a maggior ragione adesso che il controllo è stato accentrato e informatizzato attraverso il sistema SICOGE. Ci si aspetterebbe quindi una maggiore velocità di smaltimento almeno per quel che riguarda il debito di nuova formazione.

Dalla tavola che precede si evince che la maggior parte delle Amministrazioni ha incrementato il debito rispetto a inizio anno e che le somme disposte a sistemazione dei debiti sono spesso di molto inferiori agli importi del nuovo debito. Le uniche due Amministrazioni che hanno regolarizzato posizioni debitorie nei confronti della tesoreria per importi superiori rispetto a quello dei debiti di nuova formazione sono il MIT e il MISE.

Il Ministero dell'ambiente pur assorbendo solo il 2,3 per cento del debito complessivo presenta un incremento notevolissimo giustificato dal fatto che il debito è passato da 213 mila euro a 17 milioni. Il Ministero della giustizia assorbe solo l'1,8 per cento del complesso del debito ma presenta un debito che passa da 745 mila euro a poco più di 13 milioni (incremento percentuale 1.681,4 per cento). Le sole Amministrazioni che sono riuscite a ridurre il debito (anche se di poco) sono il MISE (-3,8 per cento) e il MIT (-6,1 per cento).

I Ministeri che presentano il maggiore incremento del debito rispetto allo scorso esercizio sono il MEF, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia e il MIUR in linea di massima si tratta degli stessi Ministeri che assorbono la gran parte dell'intero importo del debito e che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento per i debiti fuori bilancio. Nonostante un crescente utilizzo delle anticipazioni di cassa le Amministrazioni in esame non riescono a ridurre la formazione di nuovi debiti e a smaltire quelli preesistenti.

Dall'osservazione dei dati esposti nella tavola si nota che quattro ministeri (MIT, MEF MIUR e Ministero dell'interno) assorbono quasi il 95 per cento dell'intera esposizione debitoria nei confronti della tesoreria.

Il MIT a cui è imputabile circa la metà (48,9 per cento) del debito complessivo presentava a inizio anno un debito di 384 milioni circa a cui si sono aggiunti nel corso dell'anno ulteriori debiti per circa 21 milioni. Nel corso dell'anno sono stati pagati circa 45 milioni di debiti. Si nota che la percentuale di smaltimento nel corso dell'anno è stata pari all'11,7 per cento del debito presente a inizio d'anno mentre la percentuale di nuova formazione è pari a circa la metà il 5,6 per cento. In altri termini, il ministero non solo ha smaltito tutti i debiti che si sono formati nel corso dell'anno ma è riuscito anche a ridurre il debito residuo di poco più di 23 milioni (riduzione del 6,1 per cento rispetto al debito iniziale). Questo aspetto non viene valorizzato a causa della presenza di un ingente debito residuo che risulta difficile smaltire (almeno nel breve periodo) pur con tasso di smaltimento doppio rispetto a quello del debito di nuova formazione. Il debito a fine anno risulta così pari a 361 milioni.

Il Ministero dell'economia e delle finanze che assorbe circa il 27 per cento del debito complessivo presenta un debito residuo pari a circa 196 milioni. Nel corso dell'esercizio il debito è passato da poco più di 58 milioni a 196 milioni. Ciò è dovuto al notevole importo di nuovi debiti accertati nel corso dell'anno (170 milioni circa) e all'esiguo importo utilizzato invece per lo smaltimento (circa 32 milioni). In tal caso il debito è triplicato, mentre ne è stato pagato solo poco più della metà rispetto a quello iniziale.

Il MIUR che assorbe circa il 12 per cento dell'intero debito presenta un debito residuo pari a poco più di 92 milioni formatosi cumulando ai circa 37 milioni di debito iniziale i 62 milioni di debiti accertati in corso d'anno e detraendo i circa 7 milioni smaltiti. Il tasso di smaltimento del debito pari al 18,8 per cento risulta molto inferiore a quello di nuova formazione.

Il Ministero dell'interno pur assorbendo solo il 6,5 per cento del complesso del debito, presenta un incremento percentuale di circa il 106 per cento di quello presente a inizio d'anno. A fronte di poco più di 23 milioni presenti a inizio anno, a fine esercizio il debito residuo è pari a 48 milioni. Ciò è dovuto all'ingente debito formatosi nel corso dell'anno (37,1 milioni) che risulta smaltito per circa il 33 per cento.

Anche analizzando le singole Amministrazioni sembrerebbe che la criticità sia dovuta non tanto al debito residuo (molto rilevante solo per il MIT che ne assorbe il 75 per cento) quanto alla difficoltà di smaltire il debito formatosi nel corso dell'anno. Le somme utilizzate per chiudere le posizioni debitorie nei confronti della tesoreria risultano sempre molto inferiori rispetto all'importo degli ordini di pagamento impartiti durante l'anno. Nell'ultimo anno, l'intero procedimento per il pagamento dei SOP e la chiusura della corrispondente posizione debitoria nei confronti della tesoreria dovrebbe essere stato informatizzato con l'utilizzo del sistema SICOGE grazie al quale ci si aspetterebbe una migliore *performance* in termini temporali di quella parte della procedura tesa a reintegrare i capitoli di bilancio risultati incapienti ma ciò non emerge dall'analisi svolta.

2.5. Gli investimenti

La spesa in conto capitale complessiva dello Stato – al netto dell'acquisizione di attività finanziarie – si attesta nel 2016 a 41,3 miliardi di stanziamenti, impegnati per 31,5 e pagati per 23. Rispetto all'anno precedente presenta un incremento solo in termini di risorse assegnate (+1,2 per cento), mentre sia gli impegni di competenza che i pagamenti risultano in flessione: rispettivamente del 4,1 e del 9,7 per cento. Le risorse complessive messe in bilancio presentano una forte concentrazione su poche missioni: "Competitività e sviluppo delle imprese" (18,1 per cento del totale degli stanziamenti), "Infrastrutture pubbliche e logistica" (13,6 per cento), "L'Italia in Europa e nel mondo" e "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" che rappresentano entrambe il 10,6 per cento della spesa in conto capitale stanziata.

TAVOLA 48

LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER MISSIONI (AL NETTO DELLE ATTIVITÀ FINANZIARIE)

(in milioni)

MISSIONI	2015			2016			2016/2015			
	Stanz. Def.	Imp.	Pag.	Stanz. Def.	Imp.	Pag.	Stanz. Def.	Imp.	Pag.	comp. % su Stanz. def. 2016
	competenza						variazioni			
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9	-3,0	-3,0	-3,0	0,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2,2	0,5	0,5	4,7	1,3	0,4	115,6	175,9	-13,5	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.433,5	3.421,3	3.003,0	1.455,2	1.451,2	1.289,5	-57,6	-57,6	-57,1	3,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	5.101,2	5.099,1	5.099,0	4.400,3	4.388,1	4.373,8	-13,7	-13,9	-14,2	10,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.697,8	2.512,9	1.666,6	2.333,1	2.025,6	1.145,0	-13,5	-19,4	-31,3	5,6
006.Giustizia	267,3	210,5	64,2	235,6	118,6	60,1	-11,8	-43,6	-6,3	0,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	437,0	375,1	191,4	480,0	389,4	204,3	9,8	3,8	6,8	1,2
008.Soccorso civile	1.329,3	1.285,9	1.166,5	1.477,8	1.367,0	1.142,6	11,2	6,3	-2,0	3,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	360,3	330,5	243,4	380,2	287,7	234,9	5,5	-12,9	-3,5	0,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	243,2	144,8	144,8	308,3	174,9	174,9	26,8	20,8	20,8	0,7
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.891,4	4.531,4	3.944,3	7.492,3	7.181,7	5.534,0	53,2	58,5	40,3	18,1
012.Regolazione dei mercati	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	124,8	166,5	187,5	0,0
013.Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.301,5	3.372,9	1.971,5	4.380,2	3.975,0	2.162,5	1,8	17,9	9,7	10,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.779,0	4.245,3	2.278,2	5.637,7	4.309,5	1.837,6	18,0	1,5	-19,3	13,6
015.Comunicazioni	26,5	26,4	23,1	73,4	73,2	34,1	176,8	177,2	47,9	0,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	82,3	63,5	20,4	54,0	53,8	25,0	-34,4	-15,2	23,0	0,1
017.Ricerca e innovazione	2.424,8	2.212,0	1.997,4	2.516,8	2.323,9	2.210,0	3,8	5,1	10,6	6,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	647,5	556,1	240,0	967,1	485,7	288,1	49,4	-12,7	20,0	2,3
019.Casa e assetto urbanistico	1.662,9	1.208,9	1.105,8	1.659,2	580,5	516,9	-0,2	-52,0	-53,3	4,0
020.Tutela della salute	21,6	21,4	19,9	2,6	2,3	2,3	-87,8	-89,1	-88,4	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	293,2	266,1	209,3	442,3	415,9	285,1	50,8	56,3	36,2	1,1
022.Istruzione scolastica	407,5	324,7	87,7	219,6	88,3	20,7	-46,1	-72,8	-76,4	0,5
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	65,1	65,1	42,2	66,9	62,9	47,0	2,8	-3,4	11,4	0,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	87,8	87,5	41,8	36,6	12,8	11,9	-58,4	-85,4	-71,6	0,1
025.Politiche previdenziali	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-100,0	-100,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	18,9	18,6	15,8	10,6	10,3	9,0	-43,9	-44,6	-43,5	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21,0	17,6	16,9	62,8	35,8	30,0	199,3	103,3	77,9	0,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.011,8	1.343,3	1.343,3	2.717,0	767,4	767,4	-54,8	-42,9	-42,9	6,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	646,2	569,6	82,3	3.338,4	501,3	259,6	416,6	-12,0	215,4	8,1
030.Giovani e sport	235,3	234,3	202,5	269,6	266,2	254,3	14,6	13,6	25,6	0,7
031.Turismo	0,2	0,2	0,1	0,9	0,1	0,1	362,2	-53,1	12,4	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	123,1	108,8	59,3	130,1	107,0	50,4	5,7	-1,7	-15,1	0,3
033.Fondi da ripartire	91,2	45,0	45,0	162,8	-	-	78,5	-100,0	-100,0	0,4
Totale complessivo	**40.815,9**	**32.804,4**	**25.431,1**	**41.321,1**	**31.462,6**	**22.976,7**	1,2	-4,1	-9,7	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito di queste missioni più significative, solo "Competitività e sviluppo delle imprese" e "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" presentano andamenti in crescita sia per le risorse assegnate, sia per quelle impegnate e pagate; si tratta delle uniche due

missioni che registrano un incremento anche in termini di impegni e pagamenti sulla gestione dei residui, in controtendenza rispetto alle altre. Un risultato che trova conferma anche nella lettura dei dati sotto il profilo della categoria economica che vede solo i contributi agli investimenti alle imprese incrementarsi rispetto al 2015 ed in misura considerevole: +42 per cento in termini di impegni (da 8,1 miliardi a 11,5) e +28 per cento come pagamenti (da 6,4 a 8,2 miliardi); considerando poi anche la gestione dei residui, gli impegni crescono del 45 per cento, mentre i pagamenti dell'11 per cento.

Sembra essere risultato trainante sulla spesa riferita all'intera categoria economica l'aumento dei contributi complessivi alle imprese private attraverso il sistema di incentivi e di agevolazioni fiscali (oltre 2 miliardi di maggiori risorse stanziate e impegnate e più di 1 miliardo di pagamenti totali). Si tratta tuttavia di spesa dello Stato non finalizzata in maniera diretta agli investimenti, ma destinata a favorire le condizioni per l'attuazione di programmi di investimento e di sviluppo da parte del settore produttivo del Paese e l'intervento dello Stato è orientato a sostenere le aziende in base a settori di operatività (editoria, ricerca, settore marittimo...) o in base alla localizzazione dei sistemi produttivi (Mezzogiorno, aree svantaggiate) o per strategie di investimento privilegiate (innovazione e tecnologia).

SEGUE TAVOLA 48

(in milioni)

missioni	2015	2016	*var %*	2015	2016	*var %*
	impegni totali			pagamenti totali		
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5,0	4,9	*-3,0*	5,0	4,9	*-3,0*
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,7	3,0	*321,0*	0,8	1,9	*142,6*
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.484,5	1.488,8	*-57,3*	3.047,9	1.923,5	*-36,9*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	5.099,2	4.390,3	*-13,9*	5.099,9	4.374,4	*-14,2*
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.533,4	2.056,2	*-18,8*	2.911,9	2.038,1	*-30,0*
006.Giustizia	249,8	181,7	*-27,3*	150,4	161,3	*7,3*
007.Ordine pubblico e sicurezza	488,3	450,0	*-7,8*	279,8	421,4	*50,6*
008.Soccorso civile	1.296,8	1.392,1	*7,3*	1.273,5	1.275,2	*0,1*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	372,4	340,6	*-8,5*	336,2	329,9	*-1,9*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	154,8	273,2	*76,5*	144,8	175,7	*21,3*
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.857,2	7.495,4	*54,3*	4.782,9	6.047,1	*26,4*
012.Regolazione dei mercati	0,1	0,2	*131,2*	0,1	0,2	*87,6*
013.Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.592,3	4.953,9	*37,9*	5.093,9	4.288,7	*-15,8*
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.793,8	4.585,7	*-4,3*	3.608,9	3.550,4	*-1,6*
015.Comunicazioni	561,4	73,3	*-87,0*	682,1	37,5	*-94,5*
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	72,4	72,6	*0,3*	26,5	49,6	*87,4*
017.Ricerca e innovazione	2.787,8	2.515,6	*-9,8*	2.598,7	2.558,0	*-1,6*
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	908,1	1.024,2	*12,8*	552,2	918,5	*66,3*
019.Casa e assetto urbanistico	2.088,5	1.034,5	*50,5*	1.550,5	1.153,4	*-25,6*
020.Tutela della salute	21,6	2,5	*-88,3*	20,2	3,4	*-83,1*
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività' culturali e paesaggistici	279,7	447,9	*60,1*	279,3	358,4	*28,3*
022.Istruzione scolastica	414,6	170,6	*-58,9*	164,5	202,3	*23,0*
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	65,1	62,9	*-3,4*	46,4	57,2	*23,3*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	87,5	12,8	*-85,4*	42,0	24,9	*-40,8*
025.Politiche previdenziali	100,0	0,0	*-100,0*	100,0	0,0	*-100,0*
026.Politiche per il lavoro	19,4	10,4	*-46,3*	19,3	11,7	*-39,4*
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	55,0	38,8	*-29,5*	53,5	33,0	*-38,2*
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.701,0	1.120,9	*-76,2*	4.780,1	1.121,2	*-76,5*
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	657,4	567,8	*-13,6*	239,2	367,1	*53,5*
030.Giovani e sport	234,3	266,2	*13,6*	205,6	276,9	*34,7*
031.Turismo	120,6	0,1	*-99,9*	22,4	26,6	*18,9*
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	122,0	116,7	*-4,3*	116,3	104,8	*-9,9*
033.Fondi da ripartire	45,0	0,2	*-99,6*	45,0	-	*-100,0*
Totale complessivo	**40.270,1**	**35.153,9**	*-12,7*	**38.279,6**	**31.897,1**	*-16,7*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 49

SPESA IN CONTO CAPITALE PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Categorie economiche (al netto cat. XXXI)	stanziamenti definitivi		impegni di competenza		pagamenti di competenza		variazioni 2016/2015		
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	Stanz. def	Imp. comp	Pag. comp
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.601	5.182	4.616	4.040	2.638	2.229	*-7,5*	*-12,5*	*-15,5*
Contributi agli investimenti	21.826	17.447	15.905	12.576	13.723	10.236	*-20,1*	*-20,9*	*-25,4*
Contributi agli investimenti a imprese	9.053	12.201	8.118	11.505	6.436	8.265	*34,8*	*41,7*	*28,4*
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	245	170	239	164	234	162	*-30,8*	*-31,5*	*-30,8*
Contributi agli investimenti all'estero	664	680	650	270	302	269	*2,4*	*-58,5*	*-11,0*
Altri trasferimenti in conto capitale	3.426	5.642	3.276	2.907	2.097	1.816	*64,7*	*-11,3*	*-13,4*
Totale	**40.816**	**41.321**	**32.804**	**31.463**	**25.431**	**22.977**	***1,2***	***-4,1***	***-9,7***

CATEGORIE ECONOMICHE (al netto cat. XXXI)	impegni totali		var %	pagamenti totali		var %
	2015	2016		2015	2016	
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.546	4.648	-16,2	4.918	4.223	-14,1
Contributi agli investimenti	21.072	14.298	-32,1	18.992	13.174	-30,6
Contributi agli investimenti a imprese	8.854	12.832	44,9	10.418	11.528	10,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	239	165	-31,3	236	166	-29,6
Contributi agli investimenti all'estero	718	284	-60,5	351	316	-9,9
Altri trasferimenti in conto capitale	3.840	2.928	-23,8	3.364	2.490	-26,0
Totale	**40.270**	**35.154**	**-12,7**	**38.280**	**31.897**	**-16,7**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La spesa diretta dello Stato per gli investimenti, rintracciabile invece nella categoria XXI (investimenti fissi lordi e acquisto di terreni), rappresenta solo il 12,5 per cento degli stanziamenti definitivi in conto capitale (a fronte del 42,2 dei contributi agli investimenti e del 29,5 dei contributi a imprese). Poco più di 5 miliardi di risorse destinate che scendono a circa 4 miliardi di impegni e 2 miliardi di pagamenti di competenza, mentre impegni e pagamenti totali sono entrambi poco superiori a 4 miliardi. Importi comunque inferiori ai livelli registrati nel 2015.

Osservando questa tipologia di spesa con un maggiore dettaglio nella classificazione economica, emerge che il calo più rilevante ha riguardato i fabbricati non residenziali, in particolare per la conclusione delle opere connesse al grande evento Expo 2015 e per il definanziamento degli interventi straordinari destinati alle infrastrutture carcerarie. Per tale finalità era stato previsto - in base alla legge di stabilità 2016 Tab. E - uno stanziamento iniziale di 20,5 milioni, già fortemente decurtato rispetto al finanziamento 2015, che non è stato poi confermato negli stanziamenti definitivi 2016; è risultata inoltre molto ridotta l'attività sia di impegno che di pagamento sulle risorse provenienti dai precedenti esercizi. Altre sottocategorie presentano invece un andamento crescente che va ad attenuare la caduta della spesa complessiva per investimenti fissi: si tratta dei mezzi di trasporto (+21,3 per cento di impegni totali e +24,5 di pagamenti totali), fabbricati residenziali (+27,1 per cento di impegni totali e +388,7 per cento di pagamenti totali) e le spese per *hardware* e *software*, che seppure in leggera flessione per gli impegni totali (-3,7 per cento) crescono del 17,8 per cento come pagamenti. L'accelerazione di queste spese riguarda sia la gestione dei residui, sia le risorse della competenza dell'anno, indice di avanzamento di progetti finanziati nel passato ma anche dell'attivazione di nuovi programmi di investimento.

TAVOLA 50

SPESA PER INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI

(in milioni)

Categoria XXI	stanziamenti definitivi			impegni competnza			pagamenti competenza		
	2015	2016	var%	2015	2016	var %	2015	2016	var%
INVESTIMENTI FISSI LORDI	**5.596,0**	**5.182,0**	**-7,4**	**4.610,7**	**4.040,3**	**-12,4**	**2.633,2**	**2.229,3**	**-15,3**
mezzi di trasporto	214,8	260,7	21,3	174,0	195,7	12,4	69,6	80,8	15,9
mobili macchine e attrezzature	94,7	87,0	-8,0	61,9	58,9	-4,8	35,6	38,3	7,5
fabbricati residenziali	84,5	157,1	86,0	74,0	146,6	98,2	33,8	142,6	321,9
fabbricati non residenziali	726,5	232,7	-68,0	470,5	153,0	-67,5	172,9	89,2	-48,4
opere pubbliche	420,5	388,6	-7,6	356,2	276,5	-22,4	173,5	162,7	-6,2
software e hardware	381,7	435,2	14,0	297,6	327,0	9,9	82,9	104,8	26,5
infrastrutture militari	215,2	141,0	-34,5	197,2	134,5	-31,8	119,8	78,1	-34,8
armi leggere e veicoli per la sicurezza pubblica	69,2	86,4	24,9	62,1	54,2	-12,7	32,7	33,9	3,8
altri investimenti	3.388,8	3.393,2	0,1	2.917,2	2.693,9	-7,7	1.912,4	1.498,9	-21,6
ACQUISTI DI TERRENI E BENI MATERIALI NON PRODOTTI	**5,2**	**0,0**	**-99,4**	**5,2**	**0,0**	**-99,6**	**5,2**	**0,0**	**-99,6**
acquisti si terreni e di beni materiali non prodotti	5,2	0,0	-99,4	5,2	0,0	-99,6	5,2	0,0	-99,6
TOTALE CATEGORIA	**5.601,2**	**5.182,1**	**-7,5**	**4.615,9**	**4.040,3**	**-12,5**	**2.638,4**	**2.229,3**	**-15,5**

Categoria XXI	impegni totali		var%	pagamenti totali		var%
	2015	2016		2015	2016	
INVESTIMENTI FISSI LORDI	**5.540,8**	**4.647,9**	**-16,1**	**4.912,4**	**4.222,7**	**-14,0**
mezzi di trasporto	193,3	234,6	21,3	155,0	193,0	24,5
mobili macchine e attrezzature	94,5	87,2	-7,8	61,9	88,2	42,4
fabbricati residenziali	122,4	155,6	27,1	44,1	215,5	388,7
fabbricati non residenziali	766,0	229,8	-70,0	402,5	272,0	-32,4
opere pubbliche	455,6	356,3	-21,8	340,1	340,4	0,1
software e hardware	424,3	408,8	-3,7	277,2	326,5	17,8
infrastrutture militari	198,5	145,2	-26,8	249,9	160,0	-36,0
armi leggere e veicoli per la sicurezza pubblica	65,7	61,3	-6,8	52,2	56,5	8,4
altri investimenti	3.220,4	2.969,2	-7,8	3.329,4	2.570,5	-22,8
ACQUISTI DI TERRENI E BENI MATERIALI NON PRODOTTI	**5,2**	**0,0**	**-99,4**	**5,3**	**0,0**	**-99,4**
acquisti si terreni e di beni materiali non prodotti	5,2	0,0	-99,4	5,3	0,0	-99,4
TOTALE CATEGORIA	**5.546,0**	**4.647,9**	**-16,2**	**4.917,7**	**4.222,8**	**-14,1**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tra le uscite classificate come investimenti fissi lordi si rinvengono spese molto diverse fra loro in base alla natura, ai destinatari finali, agli effetti in termini di crescita e sviluppo potenziale del Paese.

Alcune spese infatti pur essendo finalizzate all'accumulazione di capitale, sono però indirizzate in maniera specifica ed esclusiva all'apparato amministrativo. Questa prima area di spesa è circoscritta alla manutenzione straordinaria delle sedi istituzionali, all'acquisizione di immobili da destinare agli uffici, all'acquisto di relativi arredi, attrezzature e apparecchiature non informatiche, spese per l'adeguamento della sicurezza nei luoghi di lavoro e per il miglioramento delle prestazioni energetiche degli immobili ad uso della PA, come pure le spese per la costruzione di alloggi di servizio e realizzazione di spazi e impianti sportivi. E' un'area che rappresenta circa l'11 per cento in termini di stanziamenti e poco meno del 7 per cento come pagamenti totali dell'intera categoria. Essa esaurisce quasi completamente le missioni "Organi costituzionali a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio" e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche".

Una seconda vasta area (circa 2,8 miliardi di stanziamenti, pari al 54,6 per cento della categoria e 2,4 miliardi di pagamenti, pari al 57,1 per cento) è rappresentata da quella spesa ugualmente destinata all'apparato produttivo amministrativo, ma con la finalità di consentire l'erogazione di servizi e l'esercizio di funzioni che hanno un impatto sulla collettività: acquisto impianti, mezzi e attrezzature per le attività di soccorso civile, difesa e ordine pubblico, giustizia, mobilità, trasporto. Sono le spese che afferiscono principalmente alla missione "Difesa del territorio" (79 per cento dei pagamenti totali dell'area considerata) per la pianificazione generale delle Forze Armate e gli approvvigionamenti militari (in particolare

spese per la costruzione e acquisizione di impianti e sistemi per la componente navale, aerea e terrestre).

Trasversale a tutte le missioni e ai programmi è la spesa relativa a *software* e *hardware*. Le spese per l'informatizzazione e digitalizzazione sono pari circa a 337,3 milioni, l'8 per cento della categoria, una quota piuttosto contenuta ma con un profilo crescente sia per le risorse stanziate, che impegnate e pagate. L'innovazione digitale rientra tra i programmi di investimento pubblico in quanto ritenuta volano per una crescita economica e sociale del Paese (Strategia per la crescita digitale 2014-2020) e risponde ad un bisogno di modernizzazione e sviluppo di cittadini e imprese che passa anche per gli interventi nel settore pubblico. Le azioni per la crescita sono infatti individuate in azioni infrastrutturali trasversali (sistema pubblico di connettività e predisposizione WIFI in tutti gli edifici pubblici, servizio pubblico identità digitale, razionalizzazione del patrimonio ICT, ecc.), piattaforme abilitanti (anagrafe popolazione residente, fatturazione elettronica, sanità digitale, scuola digitale, giustizia digitale, ecc.) e programmi di accelerazione (competenze digitali, *smart city, Italia login*). In tale contesto anche le spese che vanno dall'acquisto delle attrezzature e dei macchinari, alla realizzazione delle reti, allo sviluppo di sistemi informativi della PA sono considerate investimenti. In termini di risorse e pagamenti totali le spese si concentrano principalmente in poche missioni: "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", "Servizi istituzionali generali", "Comunicazioni" e "Giustizia".

GRAFICO 2

SPESE DI INVESTIMENTO INCLUSE NELLA CATEGORIA XXI – COMPOSIZIONE PER TIPOLOGIA



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Circa 1,3 miliardi di stanziamenti e 1,1 di pagamenti totali (rispettivamente il 26 e il 28 per cento della categoria) rappresentano invece quegli investimenti che hanno ricadute esterne all'apparato amministrativo: esse riguardano interventi specifici destinati ad incrementare lo stock di capitale fisico e infrastrutturale del Paese ed esprimono in maniera più diretta la messa in atto delle politiche di investimento e di sviluppo da parte dello Stato. Si collocano in quest'area, fondamentalmente, tutte le opere pubbliche funzionali agli insediamenti di attività economiche produttive (infrastrutture materiali economiche) ed anche quelle funzionali allo sviluppo sociale e al miglioramento del benessere collettivo (scuole, ospedali, impianti sportivi e ricreativi, ecc.) le c.d. *soft infrastructure*. Accanto agli investimenti materiali vanno considerati anche quelli immateriali (ricerca, formazione...) che contribuiscono ad innalzare il livello di crescita del Paese.

La riclassificazione dei capitoli/piani gestionali di spesa secondo questi criteri ridisegna un dominio di analisi degli investimenti in cui le uniche due aree che mostrano nel 2016 un profilo crescente sono la spesa per l'informatizzazione, in aumento del 14 per cento in termini di risorse stanziate e del 17,9 per cento in termini di pagamenti totali, e le spese destinate direttamente allo sviluppo e alla crescita infrastrutturale del Paese che pur risentendo di una significativa flessione in termini di risorse stanziate (-16,1 per cento), mostrano una accelerazione dei pagamenti sia di competenza (+14,9 per cento) sia totali (+2 per cento). La crescita di questi ultimi in particolare risulta molto lieve, anche perchè a fronte di 318,7 milioni di maggiori pagamenti su capitoli/piani gestionali finanziati nel 2016, di cui 119 milioni per nuovi interventi avviati nell'anno, si registrano 154 milioni di minori pagamenti dovuti alla conclusione o al definanziamento di alcuni progetti di spesa e al termine di limiti di impegno. Alcuni segnali possono essere valutati positivamente: da una parte la riduzione dei residui finali (-2,3 per cento) che si evidenzia solo per questa area a fronte di un aumento complessivo per la categoria del 10,8 per cento, dall'altra l'incidenza piuttosto contenuta di pagamenti relativi a reiscrizione di residui perenti (circa il 13 per cento) che sta ad indicare una certa dinamicità della spesa e capacità di avanzamento degli interventi avviati. Tuttavia anche alla luce delle minori risorse stanziate, è evidente che non vi sia stata un'adeguata sostituzione di progetti terminati o revocati con nuovi programmi di investimenti.

TAVOLA 51

LA TIPOLOGIA DELLE SPESE DI INVESTIMENTO DELLA CATEGORIA XXI

(in milioni)

INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI TERRENI	stanziamenti definitivi		var%	impegni di competenza		var%	pagamenti di competenza		var%	impegni totali		var %	pagamenti totali		var %
	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15
1 - Spesa in c/capitale per il funzionamento dell'Amministrazione	485	556	14,7	347	354	2,2	176	173	-2,1	440	475	7,9	307	286	-6,7
2 - Spesa c/capitale per l'Amministrazione finalizzata all'ammodernamento e miglioramento delle funzioni	3.117	2.830	-9,2	2.878	2.409	-16,3	1.830	1.320	-27,8	2.995	2.484	-17,0	3.160	2.411	-23,7
3 - Spesa c/capitale per l'informatizzazione e la digitalizzazione	391	446	14,0	307	338	10,0	92	115	25,7	434	419	-3,3	286	337	17,9
4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	1.608	1.350	-16,1	1.085	940	-13,4	541	621	14,9	1.677	1.269	-24,3	1.164	1.188	2,0
Totale	**5.601**	**5.182**	**-7,5**	**4.616**	**4.040**	**-12,5**	**2.638**	**2.229**	**-15,5**	**5.546**	**4.648**	**-16,2**	**4.918**	**4.223**	**-14,1**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 52

RESIDUI FINALI DELLE SPESE DI INVESTIMENTO DELLA CATEGORIA XXI

(in milioni)

INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI TERRENI	residui finali		
	2015	2016	var%
1 - Spesa in c/capitale per il funzionamento dell'Amministrazione	498	752	51,1
2 - Spesa c/capitale per l'Amministrazione finalizzata all'ammodernamento e miglioramento delle funzioni	1.857	2.006	8,0
3 - Spesa c/capitale per l'informatizzazione e la digitalizzazione	411	512	24,6
4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	1.560	1.525	-2,3
Totale	**4.326**	**4.795**	**10,8**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Va inoltre tenuto presente che parte della spesa in conto capitale, e quindi anche dell'area ora considerata, è autorizzata con leggi e contributi pluriennali. Per le prime è definito l'onere complessivo quale che sia la sua ripartizione negli anni, mentre per gli altri la legge autorizzativa stabilisce un costante importo annuale e la durata di solito non inferiore a dieci

anni. Sempre con legge pluriennale vengono autorizzati i limiti di impegno che costituiscono una particolare fattispecie di spesa in conto capitale in cui il limite costituisce l'importo massimo annuale del concorso dello Stato al finanziamento degli investimenti e si concretizza nell'assunzione degli oneri per l'ammortamento di un mutuo o di altre operazioni di finanziamento attivate dai soggetti attuatori dei progetti. Sulla base dei dati esposti nella Nota di aggiornamento al DEF 2016 il peso delle spese riferibili alle leggi e ai contributi pluriennali sui pagamenti totali 2015 della categoria degli investimenti fissi lordi era del 18 per cento e trattandosi di una spesa tendenzialmente piuttosto rigida, essa rappresenta una quota costante nel medio-lungo periodo non riconducibile a spesa finale dello Stato perché effettuata di fatto da soggetti diversi (*in primis* Regioni e Enti locali) e riferita a dotazione di capitale molto spesso già acquisita in esercizi pregressi.

Gli ambiti nei quali si sono concentrati con priorità i pagamenti del 2016 per investimenti finalizzati alla crescita e allo sviluppo del Paese - e che di seguito si vanno ad approfondire - risultano essere i fabbricati residenziali (17,4 per cento), le opere pubbliche (22,7 per cento) e gli altri investimenti (45,2 per cento). Mentre l'incremento di spesa complessivo rispetto al 2015 è determinato dalla crescita dei pagamenti su fabbricati residenziali, mobili, macchine e attrezzature, opere pubbliche.

TAVOLA 53

SPESA PER INVESTIMENTI FINALIZZATA A CRESCITA E SVILUPPO DEL PAESE (NELLA CAT. XXI)

(in milioni)

4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	stanziamenti definitivi			impegni totali			pagamenti totali		
	2015	2016	var 16/15	2015	2016	var 16/15	2015	2016	var 16/15
Altri investimenti	646	893	38,1	602	775	28,8	578	533	-7,7
Fabbricati non residenziali	547	40	-92,7	593	65	-89,1	293	167	-43,0
Fabbricati residenziali	71	143	101,2	109	143	30,7	31	208	564,8
Mobili, macchinari, attrezzature	8	5	-31,7	8	5	-36,0	8	9	12,4
Opere pubbliche	336	269	-20,0	366	281	-23,1	254	270	6,3
TOTALE	**1.608**	**1.350**	**-16,1**	**1.677**	**1.269**	**-24,3**	**1.164**	**1.188**	**2,0**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le spese per Fabbricati residenziali registrano la variazione positiva più significativa (31 milioni nel 2015 che passano a 208 nel 2016 in termini di pagamenti totali) e in particolare è il programma "Politiche abitative urbane e territoriali" che vede incrementare notevolmente sia gli impegni che i pagamenti a seguito dell'attuazione del programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica istituito con l'art. 4, c.1 del DL 47/2014 con la finalità di rendere abitabili gli alloggi degli Enti locali non assegnati a causa del particolare stato di degrado. Vengono classificati come investimenti fissi quegli interventi di manutenzione straordinaria di importo non superiore a 50.000 euro per abitazione e relativi a efficientamento energetico, messa in sicurezza delle componenti strutturali, rimozione di materiali nocivi, superamento di barriere architettoniche. Nel 2016 l'incremento della spesa è dovuto fondamentalmente al fatto che sono state erogate alle Regioni beneficiarie le annualità riferite al 2014, 2015 e 2016 e anticipazione 2017. La spesa finale viene dunque sostenuta effettivamente dagli Enti territoriali, ma lo Stato centrale mantiene sui programmi di intervento poteri di controllo, monitoraggio e revoca delle somme corrisposte in caso di mancata realizzazione dei progetti.

In ordine alle Opere pubbliche le risorse stanziate e pagate si concentrano prioritariamente su alcuni programmi: "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne" (circa 66 milioni di pagamenti riferiti alla manutenzione straordinaria di opere marittime relative ai porti di competenza statale, riparazione dei danni da mareggiate e, soprattutto, spese per il sistema idroviario padano-veneto), "Politiche europee e internazionali dello sviluppo rurale" (circa 100 milioni per l'attuazione del Piano irriguo nazionale e per interventi di recupero di risorse idriche disponibili in aree critiche del territorio nazionale), "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche" (circa 63 milioni per

interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza e bonifica e per opere di costruzione e sistemazione e riparazione di opere idrauliche in materia di difesa del suolo), "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità" (circa 28 milioni per il finanziamento del piano di interventi urgenti su immobili demaniali per il contrasto al dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza, e per la conclusione di opere connesse al Grande evento Expo 2015). Tuttavia a determinare l'accelerazione di pagamenti per la categoria nel suo complesso hanno contribuito solo le spese per la gestione delle risorse idriche e quelle riferite alle opere strategiche. In crescita, seppure di limitato peso finanziario, i pagamenti per il "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo" e la "Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio".

Nell'ambito della sottocategoria Altri investimenti, che rappresenta circa la metà delle spese dell'area ma diminuisce nel 2016 il livello di pagamenti (-7,7 per cento), la quota più rilevante si concentra nel programma "Tutela del patrimonio culturale" (27,5 per cento) in relazione a interventi di restauro dei beni culturali, conservazione e salvaguardia e inventariazione a tutela del patrimonio archivistico statale, attuazione del piano strategico "Grandi progetti Beni Culturali" previsto dalla legge *Art Bonus*. Ma è risultata determinante nella crescita del programma di spesa, l'istituzione con la legge di stabilità 2015 del Fondo per la tutela del patrimonio culturale con una dotazione di 100 milioni annui fino al 2020 per assicurare risorse stabili alla cultura; il programma triennale 2016-2018, sottoposto all'approvazione del CIPE e adottato con decreto ministeriale, ha individuato le misure prioritarie, le risorse destinate, il cronoprogramma e le modalità per l'eventuale definanziamento in caso di mancata attuazione. Le risorse anche in questo caso sono destinate alle Regioni per la realizzazione di 239 progetti relativi a tre macroaggregati: interventi specifici, progetto speciale sicurezza e cofinanziamento progetti *Art Bonus*. I 150 milioni complessivi stanziati sul Fondo e sul capitolo per il piano strategico "Grandi progetti..." sono stati impegnati completamente ed erogati ai destinatari per il 68 per cento. Complessivamente gli investimenti nel settore cultura (considerando tutti i programmi aventi ad oggetto la tutela dei beni artistici e culturali) arrivano a quantificare nel 2016 pagamenti per oltre 181 milioni, il 35 per cento della categoria in esame.

Il 10,5 per cento dei pagamenti per Altri investimenti ha riguardato le opere strategiche con una flessione nei pagamenti totali del 47,9 per cento dovuta in particolar modo al definanziamento del programma straordinario per le piccole e medie opere nel Mezzogiorno e del programma di prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici e ai minori pagamenti per le opere ex Agensud; una quota di spesa pari a poco più del 10 per cento riguarda la pianificazione generale delle Forze Armate, anch'essa in flessione per la conclusione di alcuni programmi interforze, mentre l'8,5 per cento dei pagamenti afferisce alla ricerca tecnologica del settore difesa con una diminuzione del 19 per cento dei pagamenti rispetto al 2015. Tra gli altri programmi nei quali sono stati registrati pagamenti superiori ai 25 milioni presentano incrementi di spesa solo gli interventi per il governo dei cambiamenti climatici in considerazione delle spese per la riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative, nonché il programma per la "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare e delle energie rinnovabili..." per le spese di esecuzione di un Accordo internazionale.

La categoria degli investimenti fissi lordi non può essere considerata tuttavia del tutto esaustiva nel rappresentare la politica degli investimenti pubblici. Rispetto a diversi servizi di pubblica utilità lo Stato ha ceduto a società esterne la relativa attività, comprensiva anche dei programmi di spesa di investimenti, mantenendo il ruolo di regolatore del mercato. Pertanto l'erogazione di contributi statali finalizzata a spesa in conto capitale da sostenere da parte di imprese a controllo pubblico ricade nella più ampia definizione di attività dello Stato per finalità di investimento. Mentre risulta opportuno non includere la quota nazionale delle spese cofinanziate dall'Unione europea (in particolare il Fondo sviluppo e coesione) che essendo legata al ciclo di programmazione comunitario risente di eccessive fluttuazioni in un'analisi che ha come finestra temporale un biennio che si colloca giusto a cavallo tra due programmazioni.

Ciò premesso, nell'ambito delle categorie economiche della spesa in conto capitale diverse da Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni si rintracciano uscite che in considerazione della loro finalità potrebbero essere assimilabili alle spese finora considerate per pervenire ad una nozione allargata di spesa di investimento dello Stato.

TAVOLA 54

SPESA PER INVESTIMENTI FINALIZZATA A CRESCITA E SVILUPPO DEL PAESE
(NELLE CAT. XXI, XXII, XXIII, XXVI)

(in milioni)

4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	pagamenti in competenza			pagamenti totali		
	2015	2016	var%	2015	2016	var%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	540,7	621,1	14,9	1.164,4	1.188,0	2,0
Contributi agli investimenti (amministrazioni centrali)	1.979,6	2.295,7	16,0	2.646,2	2.920,1	10,4
amministrazioni centrali	-	1,0		-	1,0	
enti di ricerca	1.588,8	1.762,1	10,9	2.031,4	1.956,0	-3,7
enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	390,9	532,6	36,3	614,8	963,0	56,6
Contributi agli investimenti a imprese pubbliche	1.107,5	1.546,1	39,6	3.499,8	3.172,5	-9,4
Altri trasferimenti in conto capitale	1.044,0	1.007,0	-3,5	1.769,6	1.654,4	-6,5
altri trasferimenti	834,3	692,0	-17,1	1.557,8	1.319,3	-15,3
amministrazioni pubbliche	209,6	315,0	50,3	211,8	335,2	58,2
Totale complessivo	**4.671,9**	**5.469,9**	**17,1**	**9.080,0**	**8.934,9**	**-1,6**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le spese più rilevanti in termini di pagamenti totali:

- tra i Contributi agli investimenti sono stati enucleati circa 2,9 miliardi di pagamenti 2016, di cui 1,9 miliardi di spesa erogata agli Enti di ricerca attraverso il Fondo per la ricerca ed altri capitoli che finanziano specifici progetti (contributo al Centro di geomorfologia per il monitoraggio del rischio-sismico, contributo all'INAF per sostenere ricerche e sviluppo di partenariati con imprese di alta tecnologia, spese per la partecipazione italiana ai programmi dell'Agenzia spaziale europea, spese per il sostegno del settore aerospaziale), e 963 milioni di pagamenti agli Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica principalmente connessi a contributi in conto impianti ad ANAS per realizzare programmi di ammodernamento infrastrutturale (realizzazione di nuove opere e prosecuzione degli interventi previsti da contratti di programma già stipulati, asse autostradale Salerno- Reggio Calabria, diverse strade statali, ecc.)
- nella categoria dei Contributi agli investimenti a imprese pubbliche il 97,5 per cento delle spese considerate come investimenti riguardano la missione "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" in cui sono contabilizzati i contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie e per la prosecuzione degli interventi relativi al sistema Alta Velocità.
- alla categoria Altri trasferimenti in conto capitale sono imputati i pagamenti relativi a diversi fondi - Fondo per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 1980-82 e del 2012, Fondo per le emergenze nazionali, per l'emergenza rifiuti in Campania, per lo sport e le periferie - come pure le spese per la progettazione e realizzazione di opere strategiche che riguardano principalmente interventi sulle infrastrutture stradali.

Va tenuto presente che soprattutto nel caso delle spese contabilizzate nella categoria XXVI "Altri trasferimenti" le somme erogate dal bilancio dello Stato non rappresentano una spesa finale sia con riferimento al destinatario (nel caso dei Fondi, ad esempio, si tratta del trasferimento delle somme alla Presidenza del Consiglio dei ministri alla quale spetta poi la gestione effettiva delle risorse), sia considerando la tipologia di spesa (nella maggior parte di casi si tratta di erogazione di rate di mutui alla cassa Depositi e Prestiti o ad altri istituti di credito che hanno finanziato gli investimenti dei soggetti attuatori).

Pur con le cautele espresse nel considerare assimilabili all'intervento effettivo dello Stato per l'accrescimento degli investimenti pubblici anche spese nell'ambito delle categorie diverse dalla XXI, volendo comunque considerare un dominio di analisi allargato ai capitoli cui si riferiscono le spese sopra indicate, nel 2016 si raggiungono pagamenti per 8,9 miliardi (-1,6 per cento rispetto al 2015): al lieve aumento riscontrato nell'ambito della categoria 21 di cui si è detto, si aggiunge solo l'incremento del 10,4 per cento nei contributi agli investimenti, mentre i contributi alle imprese pubbliche registrano minori pagamenti per il 9,4 per cento e gli altri trasferimenti per il 6,5. Osservando peraltro la gestione di competenza si rileva una crescita superiore al 17 per cento (da 4,7 a 5,5 miliardi), effetto di pagamenti in aumento su tutte le voci di spesa considerate fatta eccezione per gli "altri trasferimenti". Tale andamento conferma quanto già evidenziato nel primo capitolo, ovvero l'accelerazione impressa all'utilizzo effettivo delle risorse messe a disposizione nell'anno su programmi di spesa ad alta realizzabilità.

2.6. Le risorse per la ricerca e l'innovazione

Le politiche per la ricerca e lo sviluppo – accorpate nell'unica missione "Ricerca e innovazione" – si ripartiscono, nell'esercizio 2016, in nove programmi di spesa e coinvolgono direttamente otto Ministeri, nell'ambito dei quali viene riconosciuto un ruolo centrale al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), mentre rilevanza settoriale e minor peso finanziario, rivestono i programmi di spesa affidati agli altri dicasteri.

Nell'interpretare i dati tratti dal Rendiconto dello Stato, deve essere, tuttavia, sottolineato che la struttura della missione non risulta del tutto idonea ad offrire una compiuta visione delle risorse dedicate allo sviluppo e delle attività programmate.

Esaminando, infatti, i singoli programmi, sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo contenutistico, emerge spesso un ammontare di risorse e di attività solo indirettamente finalizzate ad interventi di ricerca (nell'ambito del programma "Ricerca in materia di beni culturali" sono finanziate soprattutto attività formative) ovvero limitate al mero trasferimento di fondi agli Enti di ricerca vigilati, come nel caso del programma "Ricerca nel settore dei trasporti", nel programma "Ricerca in materia ambientale", nel programma "Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione" e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata", intestato al MIUR.

Per contro, una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare di ricerca industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni.

Nell'ambito dei programmi di spesa dedicati alla ricerca e all'innovazione, di competenza del Ministero dello sviluppo economico (MISE), non risulta, in particolare, più contabilizzato dal 2009 il Fondo per la competitività e lo sviluppo, destinato ai progetti di innovazione industriale, le cui risorse risultano ora in carico al programma "Incentivazione del sistema produttivo" relativo alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese".

Allo stesso programma fanno capo, inoltre, il Fondo rotativo per la crescita sostenibile e il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca (FRI), mentre le risorse che finanziano i progetti di ricerca e sviluppo delle imprese del settore aeronautico, sia in ambito civile che in quello della sicurezza nazionale, pur gestite di fatto dal Ministero della difesa, sono iscritte, sempre nello stato di previsione del MISE, nel programma "Promozione e attuazione delle politiche di sviluppo, competitività e innovazione di responsabilità sociale di impresa e movimento cooperativo".

Nell'ambito, invece, dello stato di previsione del Ministero della difesa il programma "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari" della missione "Difesa e sicurezza del territorio" comprende anche le attività e le risorse dirette alla promozione e al coordinamento della ricerca tecnologica collegata ai materiali di armamento.

Appare, pertanto, opportuno riconsiderare la significatività degli attuali programmi in cui si articola la missione 17 "Ricerca e innovazione" e, in ogni caso, proseguire nella direzione, già indicata dalla RGS in sede di avvio della riclassificazione del bilancio dello Stato, di un

maggior raccordo con la classificazione funzionale COFOG[54], che, oltre a favorire una più razionale aggregazione delle risorse, avrebbe la funzione di visualizzare con maggior chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica e l'entità delle risorse stanziate e spese.

Le risorse relative all'esercizio 2016, nell'ambito delle quali si iscrivono i principali fondi destinati al settore, ammontano a 2.957 milioni registrando un contenuto incremento rispetto al precedente esercizio (2.869 milioni nel 2015) ma attestandosi ad un valore nettamente inferiore a quello di soli pochi anni prima (3.977 milioni nel 2010).

Gli stanziamenti si concentrano nel programma affidato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – che assorbe circa il 77,5 per cento delle risorse – seguito dal Ministero della salute (10 per cento delle risorse) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (6,5 per cento delle risorse).

Nettamente inferiore appare la percentuale delle assegnazioni agli altri Ministeri destinate alla missione 17 che variano dal 2,7 per cento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare allo 0,1 per cento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'analisi della gestione finanziaria evidenzia, nel complesso, impegni di competenza in crescita (2.761 milioni; erano 2.655 milioni nel 2015 e 2.541 milioni nel 2014) e pagamenti totali stabili nel triennio (3.047 milioni nel 2016).

Flette l'ammontare dei residui finali che passano dai 1.905,3 milioni del 2014 ai 1.349,3 milioni del 2015 e ai 904,2 milioni del 2016 e si concentrano nei programmi facenti capo al MIUR (ove si rileva una consistente contrazione) e al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero della salute (ove, invece, si registra una spiccata crescita).

TAVOLA 55

MISSIONE 17 "RICERCA E INNOVAZIONE"

(in milioni)

Ammin.	Programma	Stanziamento definitivo di			Impegni di competenza			Pagato totale			Residui finali		
		2014*	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
MEF	Ricerca di base e applicata	151,4	219,0	191,8	127,1	204,9	184,4	127,1	122,7	190,6	47,6	123,2	123,5
MISE	Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	271,1	11,5	10,4	263,3	10,1	8,8	249,2	11,3	10,2	195,6	3,4	3,0
MIUR	Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.081,7	2.155,7	2.291,9	1.551,4	1.991,1	2.119,9	2.080,3	2.499,0	2.410,5	1.291,7	914,7	382,5
MATTM	Ricerca in materia ambientale	88,3	81,9	81,4	88,2	81,9	81,3	88,4	81,9	81,4	0,2	0,1	0,0
MIT	Ricerca nel settore dei trasporti	4,4	4,2	4,2	4,2	4,1	3,7	4,2	4,3	3,7	8,6	0,0	0,0
DIFESA	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	53,4	52,5	58,4	52,7	32,8	57,3	57,9	55,6	45,2	103,6	60,4	73,6
MIBACT	Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali	37,8	19,0	21,9	32,6	19,0	21,6	34,9	19,6	23,7	8,5	0,1	0,3
SALUTE	Ricerca per il settore della sanità pubblica	431,2	309,7	283,2	410,8	296,0	270,1	433,5	269,0	271,4	237,0	234,2	305,2
	Ricerca per il settore zooprofilattico	10,9	15,5	13,9	10,9	15,4	13,9	8,8	12,8	11,0	12,6	13,1	16,0
	Totale salute	*442,2*	*325,2*	*297,1*	*421,7*	*311,4*	*284,0*	*442,3*	*281,8*	*282,4*	*249,7*	*247,3*	*321,2*
Totale Ricerca e innovazione		**3.130,1**	**2.869,0**	**2.957,0**	**2.541,2**	**2.655,4**	**2.761,0**	**3.084,1**	**3.076,1**	**3.047,7**	**1.905,3**	**1.349,3**	**904,2**

* Per il 2014 i dati riportati sono frutto delle aggregazioni dei programmi in essere nell'anno e non più presenti a partire dall'esercizio 2015

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[54] La ricerca di base nella classificazione COFOG viene classificata come Gruppo 1.1 appartenente alla Divisione 1 servizi generali delle PA, mentre la ricerca industriale, declinata in tutti i settori di attività (classi e missioni) rientra nel Gruppo 4.1 ricerca e sviluppo per gli affari economici appartenente alla Divisione 4 affari economici. Ambiti più specifici sono invece classificati separatamente nei settori della difesa (Gruppo 2.4, Divisione 2 difesa), dell'ordine pubblico e sicurezza (Classe 3.5.1; Gruppo 3.5; Divisione 3 Ordine pubblico), della protezione dell'ambiente (Classe 5.5.1, Gruppo 5.5, Divisione 5 protezione dell'ambiente), delle abitazioni e assetto territoriale (Classe 6.5.1; Gruppo 6.5; Divisione 6 abitazioni e assetto territoriale); della sanità (Classe 7.5.1, Gruppo 7.5, Divisione 7 sanità), delle attività ricreative, culturali e di culto (Classe 8.5.1; Gruppo 8.5; Divisione 8 attività ricreative, culturali e di culto); della istruzione (Classe 9.7.0, Gruppo 9.7, Divisione 9 istruzione); della protezione sociale (Classe 10.8.1; Gruppo 10.8; Divisione 10 protezione sociale).

L'analisi economica della missione evidenzia, inoltre, che alla flessione delle spese di mero funzionamento (che comunque non superano l'1,5 per cento delle somme impegnate) si accompagna una leggera flessione anche dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (circa il 14,3 per cento degli impegni complessivi) e una consistente crescita sia dei contributi agli investimenti (circa il 70 per cento degli impegni, comprensivi, tuttavia, del Fondo di funzionamento ordinario degli Enti di ricerca vigilati dal MIUR) sia dei contributi agli investimenti a imprese (6,5 per cento degli impegni).

TAVOLA 56

MISSIONE 17 "RICERCA E INNOVAZIONE"

(in milioni)

Macroaggregato		Categoria di Spesa	Stanziamento definitivo di competenza			Impegni di competenza			Pagato totale			Residui finali		
			2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
FUNZIONAMENTO	01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	41,4	29,0	28,7	38,9	28,7	27,6	40,0	29,3	27,7	0,1	0,1	0,1
	02	CONSUMI INTERMEDI	26,1	8,8	12,8	19,7	8,4	11,3	12,6	7,8	11,3	14,3	2,1	2,0
	03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	2,6	1,8	1,8	2,5	1,8	1,8	2,5	1,9	1,8	0,0	0,0	0,0
	04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			0,0			0,0			2,1			0,2
	10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	2,2			2,2			0,0			2,2		
	12	ALTRE USCITE CORRENTI	0,0			0,0			0,0			0,0		
	Totale		*72,3*	*39,7*	*43,4*	*63,3*	*38,9*	*40,7*	*55,2*	*39,0*	*42,8*	*16,6*	*2,3*	*2,3*
INTERVENTI	02	CONSUMI INTERMEDI	0,4			0,4			0,7			0,1		
	04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	540,7	403,5	394,7	540,6	403,4	394,5	609,3	437,6	445,1	217,9	207,7	283,0
	05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	86,2		1,0	86,2		1,0	79,4		1,0	179,0		0,0
	07	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,8	1,0	1,1	0,8	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,0	0,5	0,7
	10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,1			0,1			0,2			0,1		
	Totale		*628,3*	*404,5*	*396,8*	*628,2*	*404,4*	*396,5*	*690,3*	*438,4*	*446,9*	*397,1*	*208,2*	*283,7*
INVESTIMENTI	21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	63,0	54,6	61,0	57,7	33,5	58,8	65,8	57,3	47,9	114,9	63,3	76,3
	22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	2.113,3	2.034,5	2.052,6	1.601,4	1.843,3	1.918,6	2.029,5	2.185,8	2.096,8	683,9	465,2	419,8
	23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	247,7	134,4	218,1	185,1	134,4	178,3	237,9	154,9	245,0	223,8	141,0	114,1
	24	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			5,0			5,0			5,0			0,0
	25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO		176,6	180,0		176,1	163,1		176,1	163,1		0,0	7,6
	26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	3,1	3,1	0,0	3,1	3,1	0,0	3,1	3,1	0,2	0,2	0,2	0,0
	Totale		*2.427,1*	*2.403,1*	*2.516,8*	*1.847,3*	*2.190,3*	*2.323,9*	*2.336,3*	*2.577,3*	*2.558,0*	*1.022,7*	*669,7*	*617,8*
ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE	12	ALTRE USCITE CORRENTI	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
	Totale		*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*	
ONERI COMUNI DI CONTO CAPITALE	26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	2,5	21,7	0,0	2,5	21,7	0,0	2,3	21,4	0,0	468,9	469,2	0,4
	Totale		*2,5*	*21,7*	*0,0*	*2,5*	*21,7*	*0,0*	*2,3*	*21,4*	*0,0*	*468,9*	*469,2*	*0,4*
Totale			**3.130,1**	**2.869,0**	**2.957,0**	**2.541,2**	**2.655,4**	**2.761,0**	**3.084,1**	**3.076,1**	**3.047,7**	**1.905,3**	**1.349,3**	**904,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le risorse gestite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Le risorse destinate al MIUR per la ricerca e l'innovazione si riconducono al programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base ed applicata" che, dal 2015, ha assorbito i precedenti due programmi ("Ricerca scientifica e tecnologia applicata" e "Ricerca scientifica e

tecnologica di base"); mentre il programma "Ricerca per la didattica", anch'esso prima compreso nella missione 17, intestata al MIUR, è stato soppresso trasferendo le relative risorse nei programmi dedicati all'istruzione scolastica.

Tralasciando le spese di funzionamento, che assorbono circa lo 0,3 per cento delle risorse stanziate, i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche si attestano a 47,3 milioni (42,9 milioni nel 2015) e si concentrano nei contributi statali per la ricerca scientifica (41,8 milioni), nel cui ambito 19,5 milioni si riconducono alle esigenze del Laboratorio di luce di Sincrotone di Trieste e di Grenoble; 21,9 milioni rappresentano le spese annuali di gestione e di funzionamento delle infrastrutture del Programma di Ricerca Aerospaziali PRO.R.A (programma gestito dal CIRA per un totale di 419,9 milioni) e 334.650 euro sono destinati al CNR per la costituzione di un Osservatorio sul mercato creditizio regionale.

Ulteriori, ma più contenute risorse, vengono poi annualmente destinate al sostegno di 42 enti privati di ricerca di interesse scientifico e culturale che, individuati attraverso un bando pubblico[55], possono beneficiare di contributi triennali.

Le risorse stanziate nel 2016 (4,3 milioni, interamente impegnati a seguito dell'approvazione nel mese di giugno 2016 della tabella relativa al prossimo triennio) risultano spese per circa 3 milioni in relazione a saldo delle somme imputate ad esercizi precedenti.

La quota più consistente delle risorse stanziate nel programma si concentra nei contributi agli investimenti (1.832,4 milioni) nel cui ambito, tuttavia, più del 90 per cento si riconduce al Fondo ordinario di funzionamento degli Enti di ricerca.

Il finanziamento previsto per il 2016, pari a 1.672,3 milioni (erano 1.701,2 milioni nel precedente esercizio), è stato ripartito tra gli Enti ad esercizio ormai inoltrato (d.m. 631 dell'8 agosto 2016) assicurando agli stessi una quota consistente di assegnazioni ordinarie (1.423,2 milioni; erano 1.414,6 milioni nel 2015) che, in un'ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di funzionamento della struttura a favore di una quota maggiore dedicata alla progettualità. Resta elevata anche la quota di assegnazioni vincolate, nel cui ambito si segnala la quota premiale[56], pari al 7 per cento (circa 69,5 milioni), destinata a finanziare i c.d. progetti premiali, introdotti con il d.lgs. n. 213 del 2009 al fine di ancorare la ripartizione di una quota di contributi statali a meccanismi di valutazione e merito, la cui ripartizione ed erogazione continua a registrare forti ritardi[57].

Sempre nell'ambito dei contributi agli investimenti, nettamente inferiore risulta la quota destinata alla partecipazione italiana ai programmi dell'Agenzia Spaziale Europea (109 milioni, interamente impegnati) e i contributi per la ricerca scientifica pari a 6,9 milioni, quasi interamente assorbiti dalle iniziative per la diffusione della cultura scientifica.

Si tratta, in particolare, di un complesso di strumenti disciplinati dalla legge n. 6 del 2000 diretti a promuovere la diffusione della cultura tecnico scientifica attraverso l'incentivazione della comunicazione tra mondo della scuola, della ricerca e della produzione.

I benefici comprendono: i contributi annuali di funzionamento a favore degli Enti partecipanti ad un bando di gara, i finanziamenti annuali per progetti di diffusione della cultura

---

[55] Sono legittimati a presentare domanda gli Enti di ricerca che, per prioritarie finalità statutarie e senza scopi di lucro, siano impegnati nell'attività di ricerca finalizzata all'ampliamento delle conoscenze culturali, scientifiche e tecniche non connesse a specifici ed immediati obiettivi industriali e commerciali e in attività di formazione post-universitaria specificamente preordinata alla ricerca.

[56] Tale quota verrà attribuita, per una parte (70 per cento), sulla base dei risultati della valutazione della qualità della ricerca condotti dall'ANVUR aggiornati al 2014 e basata sui prodotti attesi, sugli indicatori di qualità della ricerca di area e di struttura, nonché sulla valutazione complessiva di ciascun ente, tenendo conto del valore medio della quota premiale erogata negli anni 2012 e 2013 e, per una parte minore (30 per cento), sulla base di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli enti finanziati dal MIUR e valutati da un apposito comitato.

[57] Per la quota premiale 2016 è stato infatti appena predisposto il decreto relativo ai criteri di riparto (attualmente alle Camere), in relazione alla quota premiale 2015 il decreto è stato adottato nel mese di agosto 2016, mentre la quota premiale 2015 è stata ripartita ed erogata nel maggio 2015.

scientifica e tecnologica e gli accordi di programma e intese (con altre Amministrazioni dello Stato, Università, Enti pubblici e privati).

Le risorse stanziate nel 2016 sono state quasi interamente impegnate, mentre le erogazioni, a valere su precedenti annualità, hanno raggiunto i 7,5 milioni (dei quali 5,8 milioni quale saldo dell'annualità 2015 per gli enti inseriti in tabella e 1,5 milioni per i progetti annuali).

In relazione, infine, ai contributi agli investimenti a imprese, nel cui ambito dovrebbero iscriversi tutte le misure a favore della ricerca industriale e precompetitiva, le risorse stanziate vengono integralmente assorbite dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (istituito in applicazione dell'art. 1, comma 870 della legge finanziaria per il 2007) nel quale sono confluite tutte le risorse destinate al sostegno delle attività di ricerca (FAR, FIRB e PRIN).

Il Fondo è quindi attualmente il principale strumento diretto a finanziare gli interventi a sostegno della ricerca fondamentale (diretti cioè a sostenere l'avanzamento della conoscenza), gli interventi orientati prevalentemente alla ricerca industriale, le azioni di innovazione sociale, gli interventi integrati di ricerca, infrastrutturazione, formazione di capitale umano, trasferimento tecnologico e *spin-off* (finalizzati allo sviluppo dei *Cluster tecnologici nazionali*) e i progetti di ricerca inseriti in accordi e programmi comunitari e internazionali.

Le risorse stanziate sul relativo capitolo di spesa (218,1 milioni dei quali 178,3 milioni impegnati e 244,9 milioni spesi) comprendono, tuttavia, oltre 156,4 milioni di reiscrizioni di residui perenti relativi alla ricerca di base, mentre le risorse effettivamente disponibili nel FIRST, in flessione rispetto all'anno precedente, si attestano, a 58,8 milioni (60,8 milioni nel 2015), ripartiti nel settembre 2016 (DI n. 724 del 2016)[58].

Va al riguardo segnalato che tale Fondo, dal 2010, è alimentato esclusivamente dalle risorse originariamente destinate ai progetti di ricerca di base (PRIN), nel cui ambito la legge n. 35 del 2012 e la legge n. 240 del 2010 hanno, altresì, previsto una riserva da destinare per almeno il 15 per cento ai progetti internazionali e per il 10 per cento ai progetti coordinati da giovani ricercatori *under* 40.

Al decorrere dall'esercizio finanziario 2011 non sono state più stanziate risorse per progetti di ricerca nazionale industriale, atteso che il decreto di ripartizione delle risorse del Fondo per l'anno 2012 (n. 435 del 2013) rappresenta ad oggi l'ultima ripartizione delle risorse del FAR.

Ciò ha, inoltre, impedito anche l'avvio degli interventi straordinari a sostegno e allo sviluppo di attività di ricerca fondamentale e industriale da finanziare con risorse disponibili nel FAR, ai sensi dell'art. 57 del DL n. 69 del 2013.

In virtù della sopracitata complessità della gestione del Fondo, sono attualmente in corso di svolgimento le attività di ricognizione e individuazione delle risorse effettivamente disponibili che, in assenza di nuovi finanziamenti, si riconducono alle sole somme rinvenienti da rientri ed economie di gestione.

Una ultima *tranche* di finanziamenti, attinente ai contributi agli investimenti all'estero (180 milioni, di cui 163,1 impegnati e pagati) si riconduce, infine, quasi integralmente alle spese per la partecipazione italiana la Centro europeo di ricerche nucleari (CERN) e all'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA).

---

[58] Di tali risorse 9 milioni (pari all'15,31 per cento dello stanziamento) sono stati destinati a specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale; appena 10 milioni (pari al 17,01 per cento) sono stati destinati ad una delle linee di azione del nuovo PNR (fare ricerca in Italia) e 39,8 milioni (pari al 67,69 per cento) sono stati finalizzati agli interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli Atenei e degli Enti pubblici di ricerca afferenti al MIUR (nell'ambito di tali risorse, una quota pari a 6 milioni è stata destinata a una specifica linea d'intervento del PRIN riservata a giovani ricercatori *under* 40).

Le risorse gestite dal Ministero della salute

Gli strumenti della politica della ricerca in sanità si iscrivono nel Programma Nazionale di Ricerca Sanitaria che definisce, su base triennale, le corrispondenti strategie e l'allocazione delle risorse a ciò dedicate e assicura le indispensabili sinergie fra ricerca pubblica e ricerca privata, nonché tra ricerca nazionale e ricerca europea ed extraeuropea.

Il PNRS 2014-2016 si articola in Ricerca Corrente e in Ricerca Finalizzata ed è volto a individuare gli obiettivi prioritari per il miglioramento della salute della popolazione favorendo la sperimentazione, il confronto e la diffusione di strategie di cura nonché le modalità di funzionamento, gestione ed organizzazione dei servizi sanitari e delle pratiche cliniche.

L'attività di Ricerca Corrente è svolta dagli IRCCS attraverso l'elaborazione di progetti obiettivo coerenti con il loro riconoscimento e dagli IIZZSS nel settore della medicina veterinaria con studi sulla sicurezza degli alimenti, sulla sanità e sul benessere animale.

La Ricerca Finalizzata è svolta dai Destinatari Istituzionali (Regioni, Istituto Superiore di Sanità, INAIL, ex Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro), Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) pubblici e privati e Istituti Zooprofilattici Sperimentali) nell'ambito delle specifiche materie di competenza.

La Ricerca di base pura non è di competenza del Ministero della salute, né con esso stabilmente raccordata, ma del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) o di altri Enti di ricerca.

Le risorse per la ricerca medica e sanitaria stanziate nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale segnano una progressiva flessione nell'ultimo triennio attestandosi, nel 2016, a 283,9 milioni (309,7 milioni nel 2015 e 431,2 milioni nel 2014) concentrate nei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche per oltre 257,7 milioni interamente impegnati.

Una parte significativa di tali risorse è destinata all'attività di ricerca corrente svolta dagli IRCCS di diritto pubblico e privato, tra i quali sono stati ripartiti 163,3 milioni (153,2 milioni, cui si aggiunge una quota pari a 5 milioni destinata allo svolgimento di programmi congiunti sviluppati dagli IRCCS nei *network* collaborativi tematici in ambito oncologico, neurologico, pediatrico e cardiologico).

La ricerca finalizzata, che fruisce di circa 50 milioni (impegnati interamente ma non pagati), utilizza 135,4 milioni (di cui, in particolare, 54,4 milioni destinati ai progetti riservati ai giovani ricercatori), relativi alle risorse 2014 e 2015, finalizzate all'indizione di un bando per invitare tutti gli operatori del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) alla presentazione di progetti di ricerca, di durata triennale che abbiano un esplicito orientamento applicativo e l'ambizione di fornire informazioni potenzialmente utili ad indirizzare le scelte del SSN, dei pazienti e dei cittadini.

Contribuisce, infine, al finanziamento della ricerca sanitaria la destinazione della quota del 5 per mille dell'IRPEF, i cui criteri sono stabiliti dal dPCM 23 aprile 2010[59], del quale risulta pagata nel 2016 una quota pari a 60,2 milioni erogata a circa 120 Enti nel cui ambito le associazioni per la ricerca sul cancro assorbono la maggioranza delle risorse.

L'altra significativa voce di spesa del programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica" si riconduce ai contributi agli investimenti (18,8 milioni) nel cui ambito 13,3 milioni (27,4 milioni nel 2015) sono indirizzati all'ammodernamento delle attrezzature scientifiche degli IRCCS, con particolare attenzione all'acquisizione di strumentazione ad alta tecnologia di ultima generazione.

---

[59] In particolare, sono ammessi al riparto: 1) gli enti destinatari dei finanziamenti pubblici riservati alla ricerca sanitaria, di cui agli articoli 12 e 12-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni; 2) le fondazioni o enti istituiti per legge e vigilati dal Ministero della salute; 3) le associazioni senza fini di lucro e le fondazioni che svolgono attività di ricerca traslazionale, in collaborazione con gli enti di cui alle lettere a) e b) e che contribuiscano con proprie risorse finanziarie, umane e strumentali, ai programmi di ricerca sanitaria determinati dal Ministero della salute.

La "Ricerca per il settore zooprofilattico" si concentra nei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e, in particolare, agli istituti zooprofilattici sperimentali per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente, cui risultano destinate, nel 2016, circa 13,5 milioni (15,1 milioni nel 2015).

Tale quota è stata erogata sulla base di parametri, validi per il triennio 2016-2018[60], approvati dal Comitato tecnico sanitario del Ministero nel luglio 2016 insieme alle linee di ricerca su cui gli istituti devono sviluppare i progetti di ricerca sanitaria.

Le linee di ricerca attivate comprendono le aree della sanità animale, della sicurezza degli alimenti e del benessere animale.

Le risorse gestite dal Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo

Le risorse gestite dal MIBACT si riconducono al programma "Ricerca, educazione e formazione in materia di beni culturali" e fruisce nel 2016 di uno stanziamento pari a 21,8 milioni, superiore a quello del precedente esercizio (19 milioni) ma nettamente inferiore a quello del 2014 (37,7 milioni) relativo al diverso programma "Ricerca in materia di beni e attività culturali".

L'attuale programma fa capo alla Direzione Generale Educazione e Ricerca cui la nuova riorganizzazione del Ministero ha conferito, accanto alle consolidate funzioni in materia di restauro, un riconoscimento anche organizzativo, ad attribuzioni in materia di "studio, ricerca, innovazione e alta formazione" nei settori di competenza[61].

L'analisi economica delle risorse iscritte nel programma appare coerente con le attività finanziate atteso che oltre il 60 per cento delle somme impegnate si riconducono a spese di personale e circa il 30 per cento (6,6 milioni impegnati) ai consumi intermedi destinati alle spese di funzionamento degli istituti afferenti alla Direzione generale e indirizzate principalmente ad attività di ricerca e formazione[62].

Le somme relative ai contributi agli investimenti e destinate agli interventi per il restauro, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali rappresentano solo l'1,4 per cento degli impegni (298,1 milioni) e si concretizzano in attività di conoscenza, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale nel cui ambito assumono un ruolo determinante le attività di restauro inteso nelle più diverse sfaccettature (dall'approfondimento metodologico alla ricerca applicata, dalla sperimentazione tecnologica alla pratica quotidiana e di routine)[63].

---

[60] Anche nel triennio 2016-2018 è stato premiato il parametro di produzione scientifica (che pesa per il 55 per cento) lasciando in seconda istanza i parametri concernenti i prodotti (capacità di attrarre risorse e strategia della ricerca) e le attività.

[61] La Direzione generale ha svolto 17 corsi di formazione destinati al personale interno evitando duplicazioni con il catalogo della SNA, con la quale le attività formative sono state concordate e proseguito il piano triennale di formazione internazionale International Training Project (2015-2018), alle quali è stato destinato, con d.m. 7 agosto 2015, l'importo complessivo di euro 730.000 a valere sugli utili di gestione realizzati da Arcus S.p.A. nell'e.f. 2014. Nel 2016 si sono svolti i seguenti corsi: presso l'Opificio delle pietre dure a Firenze due corsi e due stage dedicati a studenti provenienti da Argentina, Spagna e Bosnia e, d'intesa fra l'Istituto superiore per la conservazione e il restauro e l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, un corso destinati a studenti provenienti dalla Bulgaria.

[62] Istituto superiore per la conservazione e il restauro, Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio librario, l'Opificio delle pietre dure. Nel corso dell'anno si è aggiunto alla struttura periferica anche l'Istituto centrale per la Grafica, dotato nel frattempo di autonomia speciale, ma per il 2016 le risorse non sono state assegnate alla Direzione generale educazione e ricerca.

[63] Nell'ambito dell'attività di ricerca, sviluppo e diffusione di metodologie di conservazione e restauro, gli istituti afferenti hanno eseguito 145 interventi di restauro, effettuato 47 ricerche scientifiche e organizzato 21 eventi di comunicazione e disseminazione dei risultati. Quanto all'attività di alta formazione, hanno svolto complessivamente 42 corsi, compresi quelli della sede distaccata dell'ISCR a Matera che è stata attivata quest'anno.

Le risorse gestite dal Ministero della difesa

La ricerca militare è l'attività che persegue il potenziamento delle capacità militari ovvero delle capacità industriali di interesse della Difesa attraverso programmi di breve, medio e lungo termine e si realizza attraverso il finanziamento diretto di progetti di ricerca industriale in gran parte proposti da Piccole e medie imprese (PMI), che intervengono in misura rilevante nelle fasi iniziali dei programmi di ricerca dove hanno maggior rilievo la flessibilità, la dinamicità e la prevalente specializzazione in settori specifici.

Solo in un secondo momento il finanziamento della ricerca militare può assurgere ad un finanziamento indiretto, erogato acquisendo materiale bellico di avanguardia proveniente dai risultati di una ricerca militare pregressa; finanziamento, peraltro, imputabile nell'ambito di programmi diversi da quelli prettamente di ricerca tra cui, in particolare, il programma "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari".

Le risorse stanziate nel programma "Ricerca tecnologica nel settore della difesa" si inquadrano tra le spese per investimenti e si riconducono al capitolo 7101 che registra uno stanziamento di 58,3 milioni (leggermente superiore al 2015) quasi interamente impegnato; i pagamenti totali raggiungono i 45,2 milioni mentre i residui finali crescono fino a raggiungere i 73,6 milioni.

Di tali risorse 46,1 milioni (al netto di un accantonamento di 2 milioni) sono dirette a cofinanziare:

a) progetti di ricerca tecnologica di interesse militare svolti presso industrie, università ed Enti di ricerca individuati dal Piano nazionale della difesa militare - PNRM;

b) progetti internazionali svolti nel quadro di accordi bilaterali (in ambito europeo e internazionale) e multilaterali (prevalentemente in ambito europeo).

Nell'ambito dei progetti di ricerca di interesse nazionale risulta finanziato un importo complessivo pari a 38,6 milioni che comprende 24 nuove attività avviate nel 2016 (inclusi i progetti presentati nel 2015 e i progetti relativi ad annualità successive e approvati nel 2015, ma slittati all'esercizio successivo) e 35 fasi successive di progetti di ricerca in corso meritevoli di prosecuzione.

I progetti in ambito internazionale, cui sono dedicati 7,3 milioni, comprendono 11 progetti in ambito multilaterale e 5 progetti in ambito bilaterale.

Le risorse gestite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Le risorse stanziate nel programma "Ricerca nel settore dei trasporti" si attestano ad appena 4,2 milioni e rappresentano la quota più contenuta delle risorse assegnate alla missione "Ricerca e sviluppo"; sotto il profilo economico si iscrivono integralmente tra i contributi agli investimenti e si sostanziano in trasferimenti all'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN) e al Centro per gli studi di tecnica navale (CE.TE.NA) in attuazione del decreto-legge n. 564 del 1993 (convertito dalla legge n. 132 del 1994, applicativa della VII Direttiva CEE in materia).

A fronte della conclusione delle attività finanziate, appare necessario valutare la loro prosecuzione atteso che gli interventi in questione erano stati autorizzati al fine di favorire lo svolgimento di programmi di ricerca nel settore navale nel quadro della disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo attinenti alla costruzione navale (VII Direttiva CEE in materia). Il fine, sostanzialmente conseguito, era quello di incrementare il ruolo della ricerca e dello sviluppo nel miglioramento della competitività del settore e di consolidare le basi tecnologiche dell'industria navalmeccanica. Gli interventi di tale tipo sono, tuttavia, da considerare attualmente superati in relazione al cambiamento del quadro normativo comunitario con la conseguenza che l'attività di ricerca in campo navale, conservando la sua importanza, andrebbe proseguita alla luce della nuova disciplina comunitaria (Regolamento UE n. 651 del 2014).

Quanto alle altre risorse dedicate al settore negli esercizi 2015 e 2016, non sono state più stanziate risorse per trasferimenti correnti destinati al settore marittimo e alla nautica da

diporto per il finanziamento di programmi e progetti di studio, ricerca ed innovazione, erogati, fino al 2014, a favore del Centro per gli Studi di Tecnica Navale (CE.TE.NA.), della Capitaneria di Porto di Genova, del UCINA-CONFINDUSTRIA NAUTICA, della Federazione del Sistema Marittimo Italiano e della Autorità portuale di Augusta.

Anche in questo caso si rilevano altri comparti nei quali il ruolo delle tecnologie innovative e della ricerca hanno assunto una certa rilevanza che fanno capo a programmi diversi quali: il programma "Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale" (in merito all'infomobilità, ai sistemi di trasporto intelligenti ed ai relativi progetti innovativi) nonché al programma "Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario", (in ordine ai compiti promozionali svolti dal Ministero nei confronti di UNIFER, la cui attività risulta indispensabile ai fini della ricerca e sviluppo nel campo della sicurezza ferroviaria).

Le risorse gestite dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

La tematica della ricerca ambientale rappresenta un importante volano per lo stimolo e lo sviluppo di un mercato verde (*green business*), capace di contribuire ed orientare la crescita economica che, tuttavia, si imputa ad un Ministero ancora privo di un ruolo tecnico.

Le somme stanziate annualmente nel programma "Ricerca in materia ambientale" – pari nel 2016 a 81,4 milioni (in leggera diminuzione rispetto all'esercizio precedente) – vengono, pertanto, integralmente trasferite all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), Ente pubblico di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Le risorse trasferite si riconducono a circa 2,5 milioni quale contributo alle spese di funzionamento, 59 milioni circa quale contributo obbligatorio per legge e 19,8 milioni quale contributo agli investimenti; risorse che solo in parte si riconducono a specifici progetti di ricerca attese le variegate funzioni attribuite dal Ministero all'ente.

Sulla base della Direttiva generale concernente lo svolgimento delle funzioni e dei compiti facenti capo all'ISPRA (n. 373 del 2016) e della Convenzione triennale sottoscritta nell'agosto 2016 (contenente le attività e la disciplina dei rapporti tra l'Istituto e le Strutture del ministero), lo spettro delle attività svolte dall'ente comprende, infatti, accanto allo sviluppo di attività di "ricerca di base" e "ricerca applicata", anche prioritari servizi di consulenza, supporto e contributo tecnico-scientifico al Ministero, monitoraggio e controllo ambientale; formazione ed educazione ambientale; informazione ambientale.

Le risorse gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze

Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze circa 191,8 milioni (2.018,9 milioni nel 2015 e 151,4 milioni nel 2014) fanno capo al programma "Ricerca di base ed applicata" e risultano imputati per circa 14,7 milioni a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche e per oltre 177 milioni a contributi agli investimenti.

I trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche si riconducono integralmente alle somme indirizzate all'Agenzia per l'Italia digitale per le spese di funzionamento (2,6 milioni), per la realizzazione del fascicolo sanitario elettronico (5 milioni) e per le spese di natura obbligatoria (7 milioni).

I contributi agli investimenti sono invece assorbiti, per oltre la metà, dalle somme da assegnare per la valorizzazione dell'Istituto Italiano di Tecnologia (98,5 milioni interamente impegnati e pagati) in attuazione dell'art. 1, comma 578 della legge n. 266 del 2005.

Si tratta di una fondazione di diritto privato, istituita con il decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito dalla legge 326 del 2003), che persegue finalità di interesse generale e mira, in particolare, a promuovere lo sviluppo tecnologico del Paese e l'alta formazione tecnologica in coerenza con gli indirizzi della politica scientifica e tecnologica nazionale.

Trattandosi di una fondazione con finalità di interesse pubblico, l'ITT è sottoposta al controllo del Ministero dell'economia e delle finanze e del MIUR, sia sotto il profilo della

nomina del componenti gli organi di governo che sotto il profilo del controllo dell'attività, mentre sotto il profilo finanziario fruisce di contributi in conto esercizio provenienti dal MEF pari a circa il 70 per cento dei ricavi complessivi.

La restante parte dei contributi agli investimenti (circa 77,7 milioni) si riconduce al Fondo integrativo speciale per la ricerca (dal 2017 transitato nello stato di previsione del MIUR), previsto dall'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 204 del 1998, finalizzato al finanziamento di specifici interventi[64] di particolare rilevanza strategica indicati nel Programma Nazionale per la Ricerca ed approvati annualmente con delibere del CIPE.

Le risorse previste per il 2016 (25,8 milioni quasi interamente impegnati) si attestano ad un valore in media con le risorse fino ad ora annualmente stanziate e si riconnettono ad una serie dei progetti (9) approvati dal CIPE nel dicembre 2016.

Le restanti risorse intestate al relativo capitolo di spesa si riconducono a reinscrizioni di residui perenti riferiti ad annualità pregresse (51,9 milioni, interamente impegnati e pagati).

Le risorse gestite dal Ministro per lo sviluppo economico

Le risorse iscritte nella missione "Ricerca e innovazione" facenti capo al MISE si riconducono al solo programma "Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione".

Dal 2009 il programma "Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e la coesione" è stato eliminato e il Fondo per la competitività e lo sviluppo, destinato ai progetti di innovazione industriale, risulta ora in carico al programma "Incentivazione del sistema produttivo", relativo alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese", cui fanno capo anche le risorse destinate al Fondo rotativo per la crescita sostenibile e al Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca (FRI).

Le risorse stanziate nel programma in materia di comunicazioni (10,4 milioni, quasi interamente impegnati) si riconducono in gran parte a spese di funzionamento (in particolare redditi di lavoro dipendente e consumi intermedi). Circa 3,4 milioni finanziano, invece, l'Istituto superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie (ISCTI) individuato dal Ministero quale organo di ricerca tecnico scientifica.

In tale ambito circa 815.000 euro finanziano attività di ricerca e sperimentazione in materia di sicurezza informatica (*Computer Emergency Response Team* – CERT) e di sviluppo e utilizzo delle Reti di nuova generazione (NGN), mentre 2,6 milioni sono destinati a studi e ricerche su qualità e sviluppo di servizi con tecnologie innovative anche a supporto della banda larga e ultra larga.

La platea cui si rivolge l'ISCTI per l'individuazione di *partner* per le congiunte attività di ricerca è costituita da organismi e istituzioni pubbliche europee e nazionali e da organizzazioni *in house* al MISE mentre i progetti, cofinanziati dall'Istituto, vengono condotti in collaborazione con la Commissione europea, con istituzioni o Enti di ricerca italiani (CNR, GARR), con Università e con la Fondazione Ugo Bordoni.

Molto più consistenti e strategiche risultano le risorse gestite dal MISE e destinate alla ricerca industriale ma, come accennato, iscritte in missioni e in programmi diversi.

Si segnalano, in primo luogo, alcune dotazioni iscritte nella missione "Competitività e sviluppo delle imprese" (programma "Promozione e attuazione delle politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento corporativo") che riguardano interventi per il settore aeronautico relativi a progetti e programmi ad elevato contenuto tecnologico suscettibili di impiego sia civile sia militare.

---

[64] Il contributo FISR riconosciuto ai progetti ammessi a finanziamento è pari al 70 per cento del costo totale del progetto. La rimanente quota del 30 per cento è invece a carico del soggetto proponente ed è rappresentata dal costo relativo al personale strutturato impegnato nel progetto.

Le relative risorse, in termini di contributi agli investimenti, ammontano a 234 milioni finalizzati ad agevolazioni per lo sviluppo tecnologico del settore aeronautico, a carico del Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese, e 53 milioni quali contributi ventennali per il finanziamento dei programmi di ricerca e sviluppo di cui all'articolo 3 della legge 808/85.

Di rilievo anche le risorse concernenti il comparto strategico della difesa in relazione agli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (capitolo 7585) e ai contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo (capitolo 7419), in relazione alle quali il ruolo del MISE attiene al mero controllo finanziario sulla correttezza delle procedure di spesa.

Sempre in relazione alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese" ma nell'ambito del programma "Incentivazione del sistema produttivo" si ricorda il complesso delle misure di sostegno, nel cui ambito si inseriscono i contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale (circa 100 milioni) e le risorse destinate al Fondo rotativo per la crescita sostenibile (circa 221 milioni) indirizzato al finanziamento di programmi e interventi sulla competitività dell'apparato produttivo tra cui, in particolare, la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo[65].

Di rilievo anche le risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca, di cui all'art. 1, comma 354 della legge 311 del 2004[66] nel cui ambito vanno segnalati due rilevanti interventi agevolativi, finanziati anche sul Fondo per la crescita sostenibile (FCS), riguardanti grandi progetti di ricerca e sviluppo, rispettivamente, nel settore "Industria sostenibile" e "Agenda digitale".

Per tali interventi la dotazione finanziaria è costituita, per "Agenda digitale", da 100 milioni di risorse FRI per la concessione del finanziamento agevolato e 20 milioni di risorse FCS per la concessione del contributo diretto alla spesa; per "Industria sostenibile", da 350 milioni di risorse FRI per il finanziamento agevolato e 60 milioni di risorse FCS per contributo diretto alla spesa[67].

Particolarmente rilevanti in materia di ricerca e innovazione risultano, infine, le risorse stanziate per le iniziative di sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia, precedentemente assegnate ad uno specifico programma di spesa relativo alla missione "Ricerca e innovazione" e attualmente inserite nel programma "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare e delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile" facente capo alla missione "Energia e diversificazione delle fonti energetiche".

---

[65] Gli interventi per il sostegno dei progetti di ricerca e sviluppo sono finalizzati, nell'ambito definito dal programma quadro di ricerca e innovazione "Horizon 2020", a sostenere progetti volti ad introdurre significativi avanzamenti tecnologici tramite lo sviluppo di tecnologie abilitanti (tecnologie ad alta intensità di conoscenza e associate ad attività di elevata intensità di R&S, a cicli d'innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati) o di tecnologie che consentano di fronteggiare le "sfide per la società" definite in accordo con la strategia Europa 2020

[66] Il Fondo alimenta più strumenti agevolativi in capo a diverse Amministrazioni, con provvista della Cassa depositi e prestiti S.p.A. garantita dalla Stato e con oneri a valere sullo stato di previsione della spesa del MEF. È posta a carico del bilancio dello Stato, la differenza tra il tasso riconosciuto alla CDP e il tasso del finanziamento agevolato pagato direttamente dalle imprese beneficiarie, oltre agli oneri di gestione in favore della Cassa depositi e prestiti S.p.A. L'art. 30 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge n. 134 del 2012, recante " Misure urgenti per la crescita del Paese", ha previsto che le risorse del FRI non utilizzate siano destinate, nella misura massima del 70 per cento del loro ammontare, alle finalità del Fondo per la crescita sostenibile – istituto presso il MISE - di cui all'art. 23, comma 2, del medesimo decreto-legge. Della dotazione finanziaria per l'anno 2016, pari a 70 milioni, sono stati trasferiti alla CDP circa 20 milioni; ulteriori variazioni di bilancio hanno ridotto la disponibilità 2016 di ulteriori 40 milioni. Con decreto del 15 maggio 2017 è stata, infine, disimpegnata la somma di euro 1,7 milioni (sul decreto d'impegno del 21.12.2016 pari a 12 milioni).

[67] Con decreto ministeriale 24 gennaio 2017 si è provveduto alla ridistribuzione delle risorse stanziate, riducendo quelle di "Agenda digitale" a vantaggio di quelle di "Industria sostenibile".

Le attività di ricerca, al pari dei precedenti esercizi, si accentrano nella competenza dell'Agenzia – ENEA che si avvale di un contributo ordinario dello Stato che copre poco più del 50 per cento delle spese di funzionamento dell'Ente. Le relative risorse, pari a 143,8 milioni stanziati sul capitolo 7630, sono essenzialmente finalizzate alla copertura delle spese di personale e di funzionamento dell'Ente.

In aggiunta ai finanziamenti a carico del bilancio statale, sono erogati finanziamenti a favore di ENEA per lo svolgimento dei progetti relativi al Piano triennale per la ricerca di sistema elettrico nazionale, tramite il Fondo per la Ricerca del sistema elettrico nazionale istituito dal decreto interministeriale 26 gennaio 2000 e alimentato da una componente della bolletta elettrica.

In data 21 dicembre 2016, è stato sottoscritto l'accordo di programma con ENEA per la ricerca di sistema elettrico per l'attuazione del Piano 2015-2017, approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21 aprile 2016. Le risorse impegnate per la prima annualità ammontano a 25,5 milioni. In relazione ai pagamenti effettuati, in data 4 maggio 2016, è stata erogata l'ultima quota di contributo relativa alle attività del triennio precedente, per un importo pari a circa 22.000 euro.

Le risorse gestite dal Ministro per le politiche agricole e forestali

Anche il MIPAAF, pur in mancanza di uno specifico programma intestato alla missione "Ricerca e innovazione", provvede alla concessione di contributi per il finanziamento di progetti di ricerca e sperimentazione in agricoltura la cui finalità è quella di rilanciare la competitività nel settore agricolo e favorire la crescita professionale dei ricercatori e degli Enti di ricerca sulla base della programmazione comunitaria, di quella nazionale (Piano strategico per l'innovazione e la ricerca nel sistema agricolo, alimentare e forestale 2014-2020) e regionale.

Nel novembre 2016 è stato approvato il nuovo Manuale utente con il quale si ridefiniscono i criteri e le procedure di finanziamento e la gestione dei progetti di ricerca per lo sviluppo, l'innovazione e la valorizzazione del sistema agroalimentare italiano, utilizzando una pluralità di strumenti di attuazione (bando pubblico, bando a sportello, affidamento diretto e bando internazionale).

Le risorse finanziarie utilizzate si riconducono a:

1) contributi per la realizzazione di progetti speciali in materie agricole predisposti da Università e Enti di ricerca (capitolo 7303 non finanziato nel 2016);

2) contributi per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima (2,9 milioni);

3) risorse provenienti dal Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario (articolo 1, commi 214-217, della legge n. 190 del 2014) nel cui ambito è prevista una disponibilità finanziaria per il settore ricerca di circa 1 milione per il quale si è richiesta la conservazione a residuo (le risorse 2015, pari a circa 1 milione, sono stati impegnate per il finanziamento di due progetti);

4) risorse provenienti dal Fondo per sostenere la realizzazione del piano di interventi nel settore olivicolo-oleario (decreto-legge n. 51 del 2015, convertito dalla legge n. 91 del 2015) nel cui ambito sono stati destinati al sostegno ed alla promozione dell'attività di ricerca circa 2 milioni (2,5 nel 2015) prioritariamente destinati all'attività di ricerca e di difesa da organismi nocivi per l'olio (*Xylella fastidiosa*).

Consistenti risultano, infine, i trasferimenti correnti agli Enti e agli Istituti di ricerca tra cui: i contributi (2,9 milioni) e le spese di natura obbligatoria (99 milioni), da assegnare al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura; il finanziamento del piano triennale straordinario di ricerca del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria-CREA (5 milioni); i contributi a favore degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria per la realizzazione di progetti speciali in agricoltura, per la tutela della salute dei consumatori e per l'educazione alimentare (4,6 milioni).

PAGINA BIANCA

Appendice - I Fondi per interventi strutturali di politica economica, per esigenze indifferibili e per la riduzione della pressione fiscale

La funzione dei Fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, importante per un ordinato svolgimento della legislazione di spesa, si è notevolmente appannata negli ultimi anni a favore di altre forme di allocazione delle risorse, non necessariamente impiegate per copertura di spesa come disposto dall'art. 17 della legge di contabilità pubblica, che elenca, al riguardo, l'utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali, le maggiori entrate, la modifica o soppressione di parametri che regolano l'evoluzione della spesa o la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa[68].

In questo quadro si distinguono alcuni capitoli-fondo, istituiti per interventi strutturali di politica economica, per le spese urgenti e indifferibili e per la riduzione della pressione fiscale, la cui ratio e i cui meccanismi di funzionamento sono di diversa natura.

Fin dalla istituzione, infatti, questi fondi sono stati caratterizzati da un uso delle dotazioni finanziarie allocate, comunque svincolate da programmi o esigenze di spesa specifici, solo formalmente ascrivibile alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, al fine di reperire coperture finanziarie di oneri di natura disparata.

Il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa presuppone, oltre ovviamente a una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche, e soprattutto, accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità a cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. La carenza di tali elementi limita, quindi, la possibilità di conoscere in modo trasparente sia l'effettiva quantità di risorse ancora disponibili, al di là dei vincoli e dei programmi propri dei fondi stessi, per la copertura di nuove esigenze di spesa da soddisfare, sia l'entità delle risorse già utilizzate. Non è raro, inoltre, che tale modalità di transito di risorse dequalifichi la spesa, impiegando disponibilità originariamente accantonate per finanziare in assoluta prevalenza la spesa di investimento, per coprire oneri di natura corrente.

L'omissione della destinazione delle dotazioni dei vari capitoli-fondo determina un elemento di indeterminatezza sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente. A questo si aggiunge la caratteristica discontinuità delle fonti di alimentazione, risorse una tantum derivanti da gettiti non aventi natura di stabilità, che ne rendono inopportuno l'uso a copertura di oneri correnti di tipo permanente, come spesso si è verificato. Inoltre, le disponibilità presenti in capitoli-fondo possono avere una diversa elasticità in relazione alla movimentazione delle risorse, influenzando gli effetti sui saldi di contabilità nazionale in ragione della accelerazione della spesa in modalità difforme rispetto a quanto già scontato a legislazione vigente, riproponendo, tra l'altro, il problema secondo cui la legislazione vigente viene spesso intesa come legislazione invariata.

La prassi di allocare risorse in vari capitoli-fondo senza un loro indirizzo a specifiche autorizzazioni di spesa ne caratterizza la natura flessibile e ne consente l'impiego come strumenti utili ad agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

IL FONDO PER INTERVENTI STRUTTURALI DI POLITICA ECONOMICA

---

[68] L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa che meglio si coniuga con una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e la precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio, almeno sotto il profilo delle scelte di fondo e delle relative coperture finanziarie. Si tratta, notoriamente, della sede della modulazione degli oneri permanenti, che va a comporre - insieme alle altre rimodulazioni - la dimensione unitaria del bilancio così come decisa nella apposita sessione e che dovrebbe essere calibrata sulle effettive esigenze di ogni singola linea di spesa. (vd. Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2009).

L'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali, ai quali si ricorre in caso di spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria, condizioni previste dall'art. 18, comma 2, della legge di contabilità n. 196 del 2009, è da tempo estremamente ridotta a favore delle maggiori entrate o dell'utilizzo di disponibilità di altri fondi mediante diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, nel rispetto dello spirito e della lettera dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge di contabilità.

Il Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) è stato istituito dall'articolo 10, comma 5, del DL n. 282 del 2004, al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. Alla sua dotazione concorrevano le maggiori entrate, valutate in 2.215,5 milioni, relative agli introiti derivanti dall'applicazione delle disposizioni del decreto-legge n. 269 del 2003, concernente il condono edilizio, ossia dalla seconda e terza rata, differite al 2005, dell'anticipazione degli oneri concessori, spettanti ai Comuni, e dell'oblazione, spettante all'Erario.

TAVOLA A.1

DOTAZIONI E MOVIMENTAZIONI DI COMPETENZA E CASSA DEL FISPE DAL 2005

(milioni)

Anni	COMPETENZA						CASSA					
	Disegno di legge di bilancio	Nota di variazione	Previsioni iniziali legge di bilancio	Variazioni amministrative	Assestamento	Previsioni definitive	Disegno di legge di bilancio	Nota di variazione	Autorizzazioni iniziali legge di bilancio	Variazioni amministrative	Assestamento	Autorizzazioni definitive
2005	0	0	0	373	0	373	0	0	0	373	0	373
2006	5	-1	4	-2	0	2	5	-1	4	370	0	374
2007	117	-95	22	88	0	110	117	-95	22	-6	0	16
2008	8	3	10	511	0	521	8	3	10	511	0	521
2009	2.350	-2.272	78	32	0	110	2.350	-2.272	78	48	0	126
2010	225	-200	25	-12	0	13	225	-200	25	16	0	41
2011	1.758	-1.752	6	107	0	114	1.758	-1.752	6	107	0	114
2012	5.051	-5.006	45	-24	0	21	5.051	-5.006	45	-24	0	21
2013	31	-14	17	-15	0	2	31	-14	17	-15	0	2
2014	7	37	44	-41	0	3	7	37	44	-37	0	7
2015	127	145	272	-260	0	12	127	145	272	-260	0	12
2016	30	-5	25	-14	-10	2	30	-5	25	-14	-10	2
2017	203	-8	195	27	0	222	203	-8	195	27	0	222
2018	393	-36	356	0	0	0	393	-36	356	0	0	0
2019	388	-54	334	0	0	0	388	-54	334	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Fondo[69] è stato, tuttavia, nel corso degli anni utilizzato in modo molto flessibile, come copertura di interventi legislativi vari recanti oneri finanziari, ovvero come contenitore di maggiori entrate provenienti dalle più diverse fonti.

Come detto, la legge n. 307, di conversione del DL 282 del 2004, tra gli obiettivi del Fondo individuava gli interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. Infatti, la quasi totalità delle risorse allocate nel 2005, per l'importo di 2.000 milioni, con una riserva prudenziale di 215 milioni, è stata, come è indicato nella norma che ha dato luogo alla sua prima utilizzazione, a parziale compensazione delle minori entrate derivanti dalla riforma delle aliquote IRPEF prevista dalla norma stessa.

Già allora, tuttavia, la Corte rilevava che, mentre i nuovi oneri avevano carattere permanente ed apparivano suscettibili di modulazioni solo molto limitate, i mezzi di copertura, come i 2.000 milioni provenienti dallo slittamento dei termini del condono, mostravano natura transitoria e avrebbero dovuto essere sostituiti negli esercizi successivi da altre tipologie di misure.

In concreto, il condono fornì un gettito superiore al previsto e dal 2005 il FISPE, integrato annualmente, è stato impiegato per copertura di spese di genere vario, in assenza di indicazioni sul programma di interventi a legislazione vigente a carico delle risorse del Fondo[70].

---

[69] Il Fondo è iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze con il capitolo 3075.

[70] Si richiamano al riguardo le coperture, ad esempio, degli oneri derivanti dalla proroga di contratti a tempo determinato o dai rinnovi contrattuali per il personale statale, ovvero il contributo di 80 milioni ad una società a capitale interamente pubblico per la realizzazione di interventi urgenti per i giochi olimpici invernali "Torino 2006". Dello stesso carattere anche le disposizioni della legge n. 126 del 24 luglio 2008, che prevedeva, come già rilevato, la confluenza nel Fondo di risorse sia di parte corrente, sia di parte capitale, (ad esempio, tra le altre, risorse destinate alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e il continente e risorse derivanti da una riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente), destinate ad essere utilizzate a copertura di oneri di parte corrente. Analogamente, le disposizioni recate dalla legge n. 189 del 2008 prevedono l'iscrizione nel FISPE di somme prelevate dal fondo per le aree sottoutilizzate, che viene corrispondentemente ridotto, senza che siano indicati, almeno nelle grandi linee, i precedenti indirizzi di finalizzazione delle risorse stesse e la mancanza di pregiudizio per

In diversi casi il FISPE è stato utilizzato anche a copertura di oneri permanenti certi di parte corrente connessi a diritti soggettivi[71] *o per la copertura delle agevolazioni fiscali*[72].
Come già esposto, i rifinanziamenti del FISPE derivano da fonti di natura eterogenea e discontinua. La legge n. 10 del 2011 prescrive l'incremento del fondo per interventi strutturali di politica economica a valere sulla quota residua delle risorse non utilizzate al 31 dicembre 2010, relative al Fondo per la concessione di incentivi all'esodo, alla mobilità territoriale, all'erogazione di indennità di trasferta (di cui all'art. 1, comma 14, del decreto-legge n. 262 del 2006). Il DL n. 138 del 2011 provvede a incrementare la dotazione del fondo per 2 miliardi con le maggiori entrate sostanzialmente riconducibili alla deducibilità IRPEF del contributo di solidarietà per i redditi superiori a 300 mila euro annui, ovvero dalle rendite finanziarie.

---

l'utilizzazione delle disponibilità stanziate dalla Comunità europea per le politiche di sviluppo, risorse che i fondi allocati nel FAS sono prioritariamente destinate ad integrare.
Altro caso di uso singolare delle risorse del FISPE è il contributo al comune di Roma (500 milioni), previsto dall'art. 5 della stessa legge n. 189 del 2008, definito "ordinario" nonostante la sua previsione riguardi il solo 2008. Come anche il contributo straordinario al Comitato atlantico italiano per il solo 2010 (L. n. 126 del 2009).
Tra gli interventi connessi all'emergenza abitativa, si segnalano, per dimensione, quelli relativi alla riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato, nonché l'incremento del fondo inquilini morosi incolpevoli, l'istituzione del fondo per la concessione di contributi sui mutui ipotecari destinati all'acquisto di alloggi di proprietà, il piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'incremento per la dotazione del fondo di sostegno per accesso alle abitazioni in locazione e per l'Expo di Milano, coperti, tra l'altro con la riduzione del fondo di politica economica (legge 23 maggio 2014, n. 80). In tema di interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile è posta a carico del fondo, in particolare, la spesa per l'informatizzazione dei processi di esecuzione e il monitoraggio delle procedure esecutive (legge 10 novembre 2014, n. 162).

[71] È il caso degli interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario, disposti dalla legge n. 24 del 22 febbraio 2009, di conversione del decreto-legge n. 193 del 29 dicembre 2009, che utilizza quota parte delle maggiori entrate che affluiscono al fondo, recate dall'aumento del cinquanta per cento dei diritti di copia su supporto cartaceo, non precisamente certe, non tenendo in debito conto la probabilità che nel medio-lungo termine la richiesta di copie cartacee -rese meno convenienti- vada a diminuire sensibilmente fino ad annullarsi. Non mancano le coperture degli emolumenti di componenti del governo (legge 26 del 2009), o anche dell'applicazione dei contratti collettivi del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri al personale dirigenziale e non dirigenziale ad essa trasferito in attuazione della riforma della struttura governativa effettuata nel 2006 (legge 183 del 2010), ovvero dell'istituzione di un Fondo per la formazione e l'aggiornamento della dirigenza presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (legge n. 240 del 2010). O anche in tema di risarcimenti a favore dei detenuti e degli internati che abbiano subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, valutato in 5 milioni circa per gli anni 2014 e 2016 e in 10 milioni per il 2015: la copertura è stata posta, per il 2014, a carico delle entrate da sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori e, per gli anni successivi, a carico del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (legge 11 agosto 2014, n. 117). E ancora è posta a carico del fondo (legge 15 dicembre 2014, n. 186) la spesa per l'assunzione di funzionari da parte dell'Agenzia delle entrate e quella derivante dal passaggio di personale tra le sezioni Dogane e Monopoli. Con la legge n. 11 del 2015 si interviene a coprire la proroga delle spese per i benefici previdenziali a favore dei lavoratori esposti all'amianto, ovvero lo slittamento al 2018 dell'incremento dell'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi titolari di posizione fiscale ai fini dell'IVA, iscritti alla gestione separata INPS e che non risultino appartenenti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria, né pensionati (120 milioni). Anche la valorizzazione dell'offerta formativa e il piano assunzionale della riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, introdotta con legge n. 107 del 2015, è finanziata con le dotazioni del FISPE.

[72] Si richiamano, ad esempio, quelle per le imprese aderenti ai contratti di rete (art. 3, comma 4-*ter* e seguenti del DL n. 5/2009), l'incremento del fondo per le agevolazioni fiscali in favore delle piccole e medie imprese localizzate nelle zone franche urbane dei territori dell'Abruzzo (art. 10 del DL n. 39/2009), ovvero per i benefici IRPEF, che comportano minori entrate tributarie, derivanti dalla proroga del termine fissato per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili per finita locazione (legge 10 del 2011), o ancora all'utilizzo del fondo per interventi strutturali di politica economica (per un importo pari a 12,5 milioni per l'anno 2013) come quota parte della copertura a favore della sospensione della prima rata 2013 dell'imposta municipale propria (legge 18 luglio 2013, n. 85, art. 1, comma 4). Con legge n. 34 del 2015 il fondo copre più della metà della ridefinizione dell'esenzione IMU dei terreni ricadenti in aree montane. In altra occasione la dotazione del fondo interviene a coprire le minori entrate derivanti dal regime fiscale relativo alle energie da fonti rinnovabili agro forestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali (legge n. 11 del 2015). Deriva in massima parte dalla riduzione delle dotazioni del FISPE anche la copertura necessaria per estendere a favore delle "PMI innovative" le agevolazioni per i redditi derivanti dall'uso dei beni immateriali, già previste per le *start up* innovative, disposte dalla legge n. 33 del 2015.

L'articolo 29, comma 15 della legge n. 14 del 2012 ("Milleproroghe 2012") dispone l'integrazione del fondo nell'anno 2012 nella misura di 70 milioni a valere sulle maggiori entrate derivanti dal versamento delle somme relative agli adempimenti tributari e contributivi delle regioni Liguria e Toscana, da impiegare a favore della proroga delle agevolazioni fiscali per i soggetti interessati dalle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi tra i mesi di ottobre e di novembre 2011 nel territorio delle Province di La Spezia, Massa Carrara, Genova, Livorno e nell'isola d'Elba.

La legge n. 11 del 2015 provvede a far confluire nel fondo, oltre alle maggiori entrate per il 2021 generate dal nuovo regime fiscale a favore della imprenditorialità giovanile, anche 7,7 milioni derivanti dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa concernenti rischi di navigazione e relative assicurazioni, al fine di coprire il completamento dell'attività di liquidazione del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione coatta amministrativa (art. 1, comma 11-ter).

Una fattispecie di rifinanziamento del FISPE abbastanza inconsueta è riscontrata nella formulazione dell'art. 18 della legge n. 115 del 2015, in materia di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea che, al comma 10, destina al FISPE l'esubero della copertura, a valere sul fondo speciale per quasi un decuplo della spesa in riferimento all'anno 2017, rispetto all'onere derivante dal cumulo delle prestazioni pensionistiche per coloro i quali abbiano svolto attività lavorativa anche per organizzazioni internazionali.

Da ultimo, l'art. 15 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 incrementa il Fondo per interventi strutturali di politica economica di 4,3 miliardi per l'anno 2017, 4,2 miliardi per l'anno 2018 e 3,3 miliardi a decorrere dal 2019, provenienti dal maggiore gettito ascrivibile all'incremento delle somme riscosse tramite i controlli automatizzati, grazie al potenziamento della riscossione e alle misure introdotte per il recupero dell'evasione fiscale.

Sono risorse che hanno concorso alla copertura della manovra 2017-2019, della quale il decreto costituisce parte integrante, nonostante il margine di incertezza insito in tali misure. La legge di bilancio per il 2017-2019, all'articolo 1, commi 624-625, nel rideterminare la dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, ha previsto, infatti, riduzioni per pari importi, sterilizzando la dotazione del decreto-legge 193.

IL FONDO DA RIPARTIRE PER ESIGENZE INDIFFERIBILI

Il Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili è stato istituito nel 2009 con il decreto-legge n. 5, articolo 7-quinquies, comma 1, al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi. Fin dalla sua istituzione, rilevante è stata la scarsa chiarezza di distinzione tra risorse e destinazioni di parte corrente e di parte capitale, nonché la tendenza ad usare il fondo come una riserva di copertura al di fuori di una logica programmatoria, o comunque dei vincoli di utilizzo.

La norma prevede che l'assegnazione delle risorse sia disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo delle risorse stesse, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che procederà con le opportune variazioni di bilancio.

Il Fondo mostra dotazioni in rapida crescita dal punto di vista finanziario, come si può osservare dalla tavola seguente, quasi sempre derivanti da entrate extratributarie, quali indennizzi o risarcimenti.

TAVOLA A.2

DOTAZIONI FINANZIARIE DEL FONDO PER LE ESIGENZE INDIFFERIBILI NEGLI ANNI 2009-2019

(in milioni)

anno	Competenza				Cassa			
	disegno di legge di bilancio	nota di variazione	assestamento	variazioni amministrative	disegno di legge di bilancio	nota di variazione	assestamento	variazioni amministrative
3071 - fondo da ripartire per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili								
2009	0	0	0	7	0	0	0	40
2010	0	2.044	0	-2.032	0	2.044	0	-2.044
2011	0	924	12	-908	0	924	12	-814
2012	24	1.120	0	-1.056	24	1.120	0	-1.054
2013	662	-662	0	0	662	-662	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0

3080 - fondo da ripartire per il finanziamento di esigenze indifferibili								
2013	0	16	0	-16	0	16	0	-16
3073 - fondo per le esigenze indifferibili								
2014	0	24	0	-24	0	24	0	-24
2015	0	110	0	-110	0	110	0	-110
2016	110	-10	0	-90	110	-10	0	-90
2017	110	0	0	-6	110	0	0	-6
2018	100	0	0	0	100	0	0	0
2019	100	0	0	0	100	0	0	0
3076 - fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione								
2015	0	27	254	-281	0	27	254	-281
2016	162	620	955	-1.726	162	620	955	-1.726
2017	320	-236	0	196	320	-236	0	196
2018	320	-208	0	1.000	320	-208	0	1.000
2019	310	-195	0	-100	310	-195	0	-100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per l'anno 2009, dunque, il Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo 3071), è stato dotato con 400 milioni a valere sulle disponibilità del fondo per indennizzare i risparmiatori vittime di frodi finanziarie, a sua volta alimentato con le risorse dei conti correnti cosiddetti "dormienti", e via via rifinanziato, nell'ambito delle successive leggi finanziarie e di stabilità, fino all'anno 2013.

In particolare, la legge finanziaria 2010, n. 191 del 2009, all'art. 1, commi 250 e 251, incrementa con Nota di variazione al bilancio la dotazione del fondo di oltre 2 miliardi, provenienti dai versamenti affluiti alla contabilità speciale istituita con DL 78/2009, art. 13-bis (cosiddetto scudo fiscale). Una quota parte del fondo, inoltre, non avente corrispondenti effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto, è destinata, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, alla sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia per le quali non esistono in bilancio le risorse occorrenti. A questo riguardo, considerate le differenze riscontrate nel trattamento di casi analoghi per partite aventi sostanzialmente la stessa natura, in sede di Relazione quadrimestrale la Corte esprimeva l'avviso che occorra una rivisitazione dell'intera materia delle regolazioni.

La norma rivedeva anche la procedura di utilizzo delle disponibilità, destinate alle finalità specificate e per gli importi massimi indicati per gli anni 2010, 2011 e 2012 nell'elenco 1 allegato alla legge, tramite dPCM. Gli schemi di tali decreti, corredati di relazione tecnica, debbono essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.

La legge di stabilità 2011, n. 220 del 2010, ritocca nuovamente la procedura sopra descritta per l'utilizzo del Fondo e lo incrementa per oltre 924 milioni nel 2011[73].

Nello stesso anno 2011 al fondo affluiscono risorse anche con il provvedimento di assestamento del bilancio (11,5 milioni), che alloca nelle sue disponibilità le somme versate all'entrata del bilancio dello Stato da parte del Ministero dell'ambiente, relative ai proventi derivanti dalle transazioni connesse ai danni ambientali, introitati a titolo di risarcimento ai sensi dell'articolo 5-bis del DL n. 135 del 2009. In sede di III Relazione quadrimestrale del 2009, la Corte segnala la scarsa chiarezza della finalità e degli effetti di tale disposizione, secondo cui i proventi di spettanza dello Stato debbono essere destinati al fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, anziché, come di regola, al Ministero dell'ambiente, considerato, tra l'altro, che tali proventi sono riservati alla copertura delle anticipazioni per interventi di messa in sicurezza e di ripristino ambientale. Le perplessità della Corte riguardano sia la congruità della modifica della procedura di versamento all'entrata, sia la possibilità di un'accelerazione della spesa rispetto agli andamenti scontati a legislazione vigente, sia i riflessi

[73] Ciò indicando in un elenco allegato gli interventi a cui destinare una quota parte delle risorse da ripartire con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Una seconda quota del fondo è ripartita con un unico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo conforme parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. Una terza parte, infine, destinata ad assicurare il finanziamento di interventi urgenti finalizzati al riequilibrio socio-economico e allo sviluppo dei territori, alle attività di ricerca, assistenza e cura dei malati oncologici e alla promozione delle attività sportive, culturali e sociali, è ripartita, compresa l'individuazione dei beneficiari, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. Analogamente con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri per l'effettuazione degli interventi in favore del settore dell'autotrasporto delle merci.

finanziari della disposizione che elimina il limite percentuale di spesa precedentemente in vigore entro il quale era consentito allo Stato di erogare le anticipazioni stesse.

La legge di stabilità per il 2012 (n. 183 del 2011) all'art. 33, comma 1, incrementa ancora la dotazione del fondo di 1.143 milioni, assegnati alle finalità indicate nell'elenco allegato, da ripartire con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Nel corso del 2012 il fondo viene poi impiegato a copertura di varie spese; tra queste rileva l'onere per la garanzia da parte dello Stato, disposta con legge n. 14 del 2012 (Milleproroghe 2012), art.25, concernente la partecipazione dell'Italia agli interventi del Fondo Monetario internazionale per fronteggiare gravi crisi finanziarie, da regolare attraverso accordi di prestito tra la Banca d'Italia e lo stesso FMI. Il relativo onere (100 milioni per il 2012) viene coperto con l'apposita contabilità speciale di tesoreria, la cui dotazione è a carico del fondo.

La legge di stabilità per il 2013 (n. 228 del 2012) azzera lo stanziamento del fondo destinato ad interventi urgenti e indifferibili e istituisce un nuovo Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili (cap. 3080) dotato inizialmente di 16 milioni per l'anno 2013.

Anche tale Fondo è ripartito con dPCM, previo conforme parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, per le finalità indicate nell'allegato elenco 3, quali: il Fondo per il finanziamento ordinario delle università, i Collegi universitari legalmente riconosciuti, i Policlinici universitari non statali, il Fondo nazionale per il servizio civile, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il Fondo per il finanziamento delle missioni di pace, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, il Fondo per lo sviluppo della pratica sportiva, il Comitato italiano paraolimpico, le misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti e la giustizia digitale.

La legge di stabilità per l'esercizio finanziario 2014 prevede l'istituzione di un fondo per le esigenze indifferibili con una dotazione di oltre 24 milioni, da ripartire contestualmente tra le finalità indicate nell'elenco 1 allegato con un unico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, modificando la modalità di uso delle risorse. Una quota del fondo è stata utilizzata per l'incremento del fondo solidarietà comunale per le detrazioni della TASI, nonché per altre esigenze dei Comuni (art. 1, comma 1, lett. d) della legge 68 del 2014, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale).

La legge di bilancio 2015-2017 sopprime il capitolo 3080 e, contestualmente, con i commi 199 e 200, istituisce due fondi nello stesso stato di previsione del Ministero dell'economia. Si tratta del fondo per le esigenze indifferibili (cap. 3073), che riceve una dotazione di 110 milioni per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e di 100 milioni annui a decorrere dal 2018, e del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione (cap. 3076), con la dotazione di 27 milioni per l'anno 2015 e di 25 milioni annui a decorrere dall'anno 2016.

Le disponibilità del secondo sono incrementate con legge di assestamento per l'anno 2015 di oltre 254 milioni, quale quota parte delle risorse aggiuntive rispetto a quanto considerato nelle stime tendenziali del DEF 2015, derivanti dai maggiori utili della Banca d'Italia, dai dividendi provenienti da società pubbliche e da ulteriori risparmi di spesa[74].

Nel 2015, a valere sulle risorse stanziate nel fondo per le esigenze indifferibili, è stata finanziata, tra gli altri, dal Milleproroghe 2015 (art. 6, comma 6-bis della legge n. 11 del 2015) la proroga di un anno dei rapporti convenzionali in essere tra l'ufficio scolastico regionale per la Sicilia e le imprese esterne di pulizia, ovvero, con DL n. 78 del 2015, le assunzioni straordinarie nella Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza e Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, finalizzate a fronteggiare le esigenze connesse allo svolgimento del Giubileo. Per quest'ultimo utilizzo il decreto (art. 16ter) rinvia alle somme resesi disponibili al termine di ogni esercizio finanziario dal fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso e riversate all'entrata dello Stato.

La legge stabilità 2016, (legge n. 208/2015) con riscrittura dell'art. 1, comma 63, rifinanzia il fondo per far fronte alle esigenze indifferibili per 632,5 milioni per l'anno 2016, per 854,53 milioni il 2017 e lo riduce nella misura di 1,37 milioni per il 2018, con contestuale taglio delle dotazioni di parte corrente

---

[74] In particolare, all'accrescimento delle risorse appostate nel fondo contribuisce l'utilizzo delle maggiori entrate registrate, a partire dal 2016 (137 milioni, 107 per il 2017 e 189 permanenti), in attuazione delle disposizioni in materia fiscale del DL 83 del 2015, art. 16, comma 11 (conv. con L. n. 132/2015), recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'Amministrazione giudiziaria, relativamente alla deducibilità delle svalutazioni e perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari e delle imprese di assicurazione.

dei ministeri di 171,7 milioni a decorrere dal 2018. Nel testo originario del d.d.l. di stabilità la disposizione era destinata a compensare gli effetti finanziari recati dall'eventuale anticipazione al 2016 della riduzione dell'aliquota IRES, subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione comunitaria della cosiddetta "clausola migranti", poi soppressa, che avrebbe consentito una maggiore flessibilità in termini di saldi di finanza pubblica per l'anno 2016.

Nella stessa legge di stabilità 2016 sono poi disposte riduzioni del fondo a copertura di oneri per vari interventi: diritti di uso delle frequenze televisive in tecnica digitale, proroga della convenzione con Radio radicale; ripristino nel 2016 del Fondo per l'erogazione di contributi alle persone fisiche per la riduzione del prezzo alla pompa della benzina e del gasolio per autotrazione in favore delle Regioni a statuto ordinario confinanti con l'Austria; rinnovo e adeguamento della dotazione dei giubbotti antiproiettile della Polizia di Stato; accantonamento indisponibile quale clausola di salvaguardia finanziaria degli oneri derivanti da contributo straordinario a favore del personale dei Corpi di Polizia.

La legge di assestamento del bilancio 2016, n. 196 del 2016, aumenta la dotazione del fondo di circa 955,1 milioni per il 2016, richiamando la disponibilità al momento dell'approvazione della legge nella misura di 781,5 milioni per il 2016, 985,5 per il 2017 e di 519,2 per il 2018, senza specificare gli elementi che rendono necessaria l'urgente implementazione del fondo. Nelle note esplicative dell'allegato tecnico per capitoli si legge che la variazione proposta concerne somme rinvenienti da maggiori risparmi[75].

Con legge n. 232 del 2016 è stato approvato il bilancio finanziario 2017-19. Il comma 625 rifinanzia di 91,75 milioni a decorrere dal 2017 il fondo. Il testo iniziale del provvedimento presentato dal Governo prevedeva un rifinanziamento del Fondo pari a 300 milioni a decorrere dal 2017. A valere su tale rifinanziamento è stata posta la copertura finanziaria di molte norme che sono state introdotte nel corso dell'esame alla Camera, per complessivi 236,05 milioni nel 2017, 208,25 milioni nel 2018, 194,6 milioni nel 2019. Al tempo stesso, il disegno di legge di bilancio in esame ha disposto sul Fondo anche un definanziamento nella seconda sezione per complessivi 965,5 milioni per il 2017, di 499,2 milioni per il 2018 e di 12,6 per il 2019. Per quanto concerne le disponibilità attuali del Fondo, a seguito dei numerosi interventi normativi che vi hanno inciso, rispetto ad una dotazione a legislazione vigente – pari a 985,5 milioni per il 2017, 519,2 milioni per il 2018 e di 22,6 milioni per il 2019 – nel bilancio di previsione per gli anni 2017-2019 il Fondo riporta 83,95 milioni per il 2017, 111,75 milioni per il 2018 e 115,4 milioni per il 2019.

Se si osserva negli anni l'uso delle risorse appostate nel fondo, tramite l'analisi dei decreti di variazione al bilancio (DMT) che riducono il fondo aumentando contestualmente la dotazione dei capitoli del bilancio finanziario dello Stato, tenendo conto soltanto dei decreti a relazione univoca, ossia che spostano risorse dal fondo verso altre destinazioni, si rileva che esse sono facilmente identificabili solo fino al 2014. Nel 2015 e 2016, invece, intervengono alcuni decreti di grande rilevanza finanziaria, ma promiscui, che rendono particolarmente difficoltosa la ricostruzione dell'impiego delle risorse del fondo.

Nel 2015 molto rilevante, infatti, è il DMT 91313 che sottrae quasi 190 milioni al fondo per le esigenze indifferibili, insieme ad altri capitoli di importi molto più cospicui, come tra gli altri le somme da destinare alla tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica (523,6 milioni), per alimentare diversi fondi, tra cui quello straordinario per lo smaltimento dei rifiuti e per le bonifiche nella regione Campania (150 milioni), quello per gli interventi del servizio civile nazionale (100 milioni) o per

---

[75] In sede di discussione parlamentare il vice ministro dell'Economia conviene che, quanto alle diverse richieste di chiarimento riguardanti il fondo esigenze indifferibili, l'incremento delle disponibilità, pari a circa 955 milioni, è certamente significativo. Tuttavia, esclude che si determini una condizione di opacità circa la destinazione di questo rilevante ammontare, dal momento che non vi sono finalità già decise e non rese note. Il meccanismo previsto con l'istituzione del fondo si basa sull'individuazione delle destinazioni tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che potrà in ogni caso essere oggetto di controllo parlamentare, mentre in diversi casi il Parlamento ha approvato leggi che hanno utilizzato le risorse del fondo in questione. Ribadisce, tuttavia, che l'anno finanziario presenta ancora alcuni mesi cruciali prima della sua conclusione e che il Governo ha scelto di adottare una linea di estrema prudenza, anche in considerazione delle gravi emergenze che hanno colpito il Paese durante l'estate e delle spese urgenti ed impreviste sorte negli esercizi precedenti prima della fine dell'anno. I numerosi emendamenti contrari e richieste di chiarimenti sulle destinazioni del fondo non sono stati ritenuti condivisibili dal Governo, che ha espresso parere contrario sulle proposte che si concentrano sul fondo per esigenze indifferibili di cui all'articolo 4 della legge di assestamento. Pur ritenendo le assegnazioni proposte compatibili con la natura del fondo, il parere contrario è motivato dal fatto che le risorse finanziarie in esso presenti saranno assegnate nel momento in cui se ne presenterà l'esigenza, non ritenendo opportuno che se ne vincoli già da ora la destinazione.

la realizzazione degli interventi giubilari. Mentre il DMT 84406 del 2016 finanzia con 1 miliardo e 600 milioni, anche in questo caso promiscuamente con altre risorse (tra cui gli stessi capitoli aventi ad oggetto interventi e tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica, i quali diminuiscono la propria dotazione di 592,6 milioni) il fondo per la competitività e lo sviluppo (895 milioni), le spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri e da destinare ai Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale (700 milioni), contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (320 milioni).

Assumendo soltanto i decreti di variazione dei quali si ha certezza di destinazione, senza quindi tenere conto di quelli promiscui, tra i quali si annoverano quelli sopra descritti di rilevante consistenza finanziaria nel 2015 (190 milioni) e soprattutto nel 2016 (1.800 milioni), sono possibili alcune riflessioni.

Innanzitutto, esaminando la ripartizione delle risorse tra parte corrente e in conto capitale si osserva che "la regola" della destinazione alla spesa corrente trova un'eccezione soltanto nel 2012, quando il 67 per cento delle variazioni di bilancio hanno accresciuto le dotazioni dei contributi agli investimenti alle imprese, all'estero e alle Pubbliche amministrazioni. Con riferimento alle imprese sono stati incrementati in particolare i contributi in conto impianti da corrispondere a Rete ferroviaria italiana S.p.A. (RFI) per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (300 milioni); per le Amministrazioni pubbliche 103 milioni aumentano la somma occorrente per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni, in possesso dei requisiti richiesti, che adempiano l'obbligo scolastico, nonché la fornitura di libri di testo da dare in comodato anche agli studenti della scuola secondaria superiore; e all'estero 120 milioni sono destinati agli oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali.

TAVOLA A.3

LA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO ESIGENZE INDIFFERIBILI PER CATEGORIE ECONOMICHE. ANNI 2010-2016

(in milioni)

categorie economiche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Redditi da lavoro dipendente	4	0	50	0	0	70	0
Consumi intermedi	324	139	29	0	0	27	1
Imposte pagate sulla produzione	0	0	3	0	0	0	0
Trasferimenti correnti a AP	824	491	176	0	17	94	108
Trasferimenti correnti a famiglie	7	0	3	16	7	0	1
Trasferimenti correnti alle imprese	101	25	0	0	0	0	1
Trasferimenti correnti a estero	9	0	0	0	0	0	0
Poste correttive e compensative	44	0	0	0	0	0	0
Altre uscite correnti	419	100	0	0	0	0	0
Spesa corrente	1.733	755	261	16	24	191	111
Investimenti fissi lordi	0	0	2	0	0	0	1
Contributi agli investimenti a AP	218	124	110	0	0	0	5
Contributi agli investimenti alle imprese	130	4	300	0	0	0	0
Contributi agli investimenti a estero	130	0	120	0	0	0	0
Altri trasferimenti in conto capitale	2	79	0	0	0	0	0
Spesa in conto capitale	480	207	532	0	0	0	6
Spesa finale	**2.213**	**962**	**793**	**16**	**24**	**191**	**116**

Fonte: estrazione dati sistema informativo integrato RGS-CDC

*ricostruzione per 2015 e 2016 limitata a pochi DMT non promiscui. Nel 2015 manca la distribuzione di quasi 190 milioni (DMT 91313) e nel 2016 non sono ripartibili 1.800 milioni a causa della promiscuità dei decreti (DMT 84406, 77469, 63020, 5585)

Se si guarda all'ammontare finanziario delle variazioni in aumento alle dotazioni del bilancio, rilevano i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche. Si tratta, per il 2010 e 2011, soprattutto dell'aumento degli stanziamenti destinati a spese gestite dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca e riferite al fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi interuniversitari, relativo alle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale docente, non docente, per i ricercatori e per la ricerca scientifica e delle somme da trasferire alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie. A queste ultime, nel 2011, si aggiunge il contributo straordinario alla Provincia e al comune di Napoli e al comune di Palermo per l'attuazione di misure di politiche attive finalizzate alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori impiegati in attività socialmente utili, e altre di minore entità.

Anche le dotazioni delle spese per consumi intermedi sono alimentate cospicuamente con risorse del fondo.

La destinazione privilegiata negli anni è il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di ogni ordine e grado, del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (260 milioni nel 2010, 10 milioni nel 2015), seguita dalla provvista a favore delle somme assegnate al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori (180 milioni nel 2010 e 2011).

La distribuzione delle variazioni in aumento per Amministrazione conferma la tendenza nel quinquennio a incrementare le dotazioni delle spese gestite dai Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione e dell'interno. Con riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze, la maggiore quantità di risorse (500 milioni) è confluita, nei primi due anni, nel Fondo corrispondente a quota parte dell'importo del 5 per mille del gettito IRE da utilizzare per il sostegno del volontariato, per il finanziamento della ricerca scientifica, della ricerca sanitaria e dell'università, nonché per attività sociali svolte dai comuni di residenza dei contribuenti, mentre nel 2012 rilevano i sopra citati 300 milioni destinati a RFI.

Anche il Ministero dell'istruzione risulta beneficiario di cospicui rifinanziamenti per interventi urgenti e indifferibili, sostanzialmente riconducibili al fondo per il finanziamento ordinario delle università e dei consorzi interuniversitari relativo alle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale docente, non docente e per i ricercatori e per la ricerca scientifica (400 milioni nel 2010) e a somme da trasferire alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie (375 milioni nei 2010 e 2011).

Tra le spese gestite dal Ministero dell'interno rileva il contributo straordinario alla provincia e al comune di Napoli e al comune di Palermo per l'attuazione di misure di politiche attive per i lavoratori impiegati in attività socialmente utili (400 milioni tra il 2011 e 2016) e 309 milioni dal 2010 al 2012 occorrenti per garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni che adempiano all'obbligo scolastico in possesso dei requisiti richiesti, nonché alla fornitura di libri di testo da dare in comodato anche agli studenti della scuola secondaria superiore.

TAVOLA A.4

LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO ESIGENZE INDIFFERIBILI PER AMMINISTRAZIONI CENTRALI. ANNI 2010-2016

(in milioni)

Amministrazioni	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
economia e finanze	779	235	486	0	17	16	17
sviluppo economico	0	0	0	0	0	1	0
lavoro e previdenza sociale	91	101	1	0	0	11	0
giustizia	6	0	0	16	0	16	0
affari esteri e cooperazione allo sviluppo	9	0	0	0	0	0	0
istruzione università e ricerca	790	289	19	0	0	14	5
interno	328	213	216	0	5	99	90
ambiente	0	0	0	0	0	1	0
infrastrutture	92	124	0	0	0	3	1
difesa	0	0	65	0	0	22	0
politiche agricole	103	0	6	0	0	3	1
beni culturali	3	0	0	0	2	4	3
salute	13	0	0	0	0	1	0
Totale complessivo	2.213	962	793	16	24	191	116

Fonte: estrazione dati sistema informativo integrato RGS-CDC

*ricostruzione per 2015 e 2016 limitata a pochi DMT non promiscui. Nel 2015 manca la distribuzione di quasi 190 milioni (DMT 91313) e nel 2016 non sono ripartibili 1.800 milioni a causa della promiscuità dei decreti (DMT 84406, 77469, 63020, 5585)

Se, infine, si assume la distribuzione per missioni di spesa, rileva in primo luogo, per consistenza finanziaria, quella avente ad oggetto le "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", che comprende le spese già sopra citate gestite dal Ministero dell'interno, a cui si aggiungono alcune erogazioni del Ministero dell'economia, quali le assegnazioni alle Regioni a titolo di compartecipazione a varie imposte, il fondo sanitario nazionale e il fondo per la concessione di contributi relativi agli interventi da realizzare dagli Enti locali per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e per la tutela dei beni culturali.

TAVOLA A.5

LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE DEL FONDO ESIGENZE INDIFFERIBILI PER MISSIONI. ANNI 2010-2016

(in milioni)

Missioni	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	1	0	0	0	0	0	11
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0	0	0	0	0	1	0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	397	287	213	0	0	90	93
004.L'Italia in Europa e nel mondo	139	0	120	0	0	0	0
005.Difesa e sicurezza del territorio	0	0	65	0	0	16	0
006.Giustizia	5	0	0	16	0	0	0
007.Ordine pubblico e sicurezza	0	0	0	0	0	1	0
008.Soccorso civile	0	5	0	0	0	3	0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	100	0	0	0	0	0	3
013.Diritto alla mobilità	90	124	300	0	0	0	0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5	20	0	0	0	0	1
015.Comunicazioni	0	30	50	0	6	0	0
017.Ricerca e innovazione	10	0	0	0	0	0	1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3	0	0	0	0	0	0
019.Casa e assetto urbanistico	2	0	0	0	0	0	0
020.Tutela della salute	3	0	0	0	0	0	0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2	0	0	0	2	4	3
022.Istruzione scolastica	390	264	19	0	0	10	3
023.Istruzione universitaria	400	25	0	0	0	0	0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0	0	0	0	0	0	1
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0	100	5	0	5	0	0
025.Politiche previdenziali	91	0	0	0	0	0	0
026.Politiche per il lavoro	0	1	1	0	0	0	0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	5	0	3	0	5	0	0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	145	0	0	0	0	0	0
030.Giovani e sport	5	6	11	0	6	0	1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1	0	0	0	0	1	0
033.Fondi da ripartire	420	100	6	0	0	66	0
Totale complessivo	2.213	962	793	16	24	191	116

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

*ricostruzione per 2015 e 2016 limitata a pochi DMT non promiscui. Nel 2015 manca la distribuzione di quasi 190 milioni (DMT 91313) e nel 2016 non sono ripartibili 1.800 milioni a causa della promiscuità dei decreti (DMT 84406, 77469, 63020, 5585)

Poi le destinazioni aventi ad oggetto l'istruzione scolastica e universitaria, gestite dal Ministero dell'istruzione, e ancora, dopo i fondi da ripartire, le spese presenti nella missione avente ad oggetto il "Diritto alla mobilità", che comprende i contributi destinati all'autotrasporto e a RFI spa gestiti dal Ministero delle infrastrutture.

Un certo rilievo finanziario mostra la missione "L'Italia in Europa e nel mondo" che comprende gli oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali. A questi si assommano incrementi di risorse per interventi a tutela del patrimonio storico e culturale delle comunità degli esuli italiani dall'Istria, da Fiume e dalla Dalmazia e per le iniziative in favore della minoranza italiana nei paesi della ex Jugoslavia, da attuare anche in collaborazione con la regione Friuli-Venezia Giulia e con altre istituzioni ed enti.

Nell'ambito della missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" nel 2010 le variazioni hanno alimentato le somme da restituire, anche mediante compensazione, dovute agli autotrasportatori.

La missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" ha beneficiato di incrementi al fondo per le non autosufficienze (100 milioni nel 2011), alle somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le politiche di sostegno alla famiglia e per le politiche delle pari opportunità.

IL FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE

Al fine di ridurre gli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese, la legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 431 della legge 147 del 2013) ha istituito il Fondo per la riduzione della pressione fiscale, alimentato dalle risorse derivanti dai risparmi prodotti dalla razionalizzazione della spesa pubblica (riduzione non inferiore a complessivi 3.220 milioni nel periodo 2014-2017), nonché dalle risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del DEF, si stima di incassare quali

maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle provenienti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

TAVOLA A.6

DOTAZIONI DI COMPETENZA E DI CASSA DEL FONDO PER LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE - CAPITOLO MEF 3833

(in milioni)

Esercizio	Disegno di legge di bilancio	n. Ndv	Nota di variazione	Stanziamento iniziale di competenza	Assestamento	Stanziamento definitivo di competenza	Disegno di legge di bilancio	Nota di variazione	Autorizzazione iniziale di cassa	Autorizzazione definitiva di cassa
			-182							
2015	332	*1*	*2.968*	150	1	151	332	0	150	151
		2	*-3.300*							
		6	*150*							
2016	960		-810	150	0	150	960	-810	150	150

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La Nota di aggiornamento al DEF reca, infatti, una valutazione dell'andamento degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle relative previsioni di bilancio dell'anno in corso. Le eventuali maggiori risorse vengono poi iscritte in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, limitatamente al primo anno del triennio di riferimento, nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale[76].

Per il 2013, le maggiori entrate effettivamente incassate rispetto al 2012 ammontavano a 0,5 miliardi; al riguardo fu ritenuto prudenziale considerare, ai fini della eventuale destinazione alla riduzione della pressione fiscale, la quota di 0,3 miliardi che è stata utilizzata per la copertura degli sgravi fiscali previsti dal DL n. 66 del 2014.

In sede di Nota di aggiornamento del DEF 2014 sono stati applicati i criteri della legge di stabilità 2014. Le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, stimate per un importo pari a 313 milioni, sono state assegnate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, oltre a 18,5 milioni derivanti da risparmi di spesa.

Successivamente, la legge di stabilità 2015 (articolo 1, comma 716, della legge n. 190 del 2014) ha previsto la destinazione degli importi del Fondo a copertura di diverse finalità, tra cui la riduzione del cuneo fiscale, contestualmente incrementandone (comma 652) la dotazione di 150 milioni a decorrere dall'anno 2015.

Le indicazioni contenute nel decreto legislativo n. 160 del 2015 sul monitoraggio delle spese fiscali e dell'evasione spiegano che sono finalizzate alla riduzione della pressione fiscale solo le maggiori entrate derivanti dalle revisioni di deduzioni, detrazioni e regimi di favore che potranno essere decise in sede di legge di bilancio relativa al primo esercizio dopo quello di entrata in vigore del decreto. Mentre non potranno essere utilizzate a questo scopo le maggiori entrate derivanti dalla riduzione dei bonus che derivano da disposizioni di legge vigenti all'entrata in vigore del decreto legislativo. In buona sostanza, i tagli già effettuati potranno essere utilizzati per altre coperture. Cioè, se da una parte verrà eliminato un bonus fiscale, aumentando conseguentemente le imposte da pagare, le maggiori entrate, che lo Stato avrà, dovranno essere destinate al Fondo. Allo stesso fine, poi, dovranno essere destinate anche le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione.

[76] Più in dettaglio (comma 432) l'utilizzo delle risorse iscritte al Fondo per la riduzione pressione fiscale avviene nell'esercizio successivo a quello di assegnazione al predetto fondo, per incrementare per tale anno le detrazioni e le deduzioni dalle imposte dirette e dall'IRAP.

La Nota di aggiornamento al DEF è corredata da un «Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva», distinguendo tra imposte accertate e riscosse e indicando i dati delle diverse tipologie di accertamento, oltre alle strategie per il contrasto dell'evasione e l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi. Anche in questo caso, le maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione, nonché dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, sono attribuite al Fondo.

I meccanismi di destinazione dei proventi della lotta all'evasione a un fondo per ridurre la pressione fiscale potrebbero favorire un sistema più semplice ed equo delle agevolazioni fiscali, il cui impiego, di regola, aumenta la spesa e, dunque, le tasse.

Tavole allegate

PAGINA BIANCA

TAVOLA T.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
(SERIE STORICA 2009-2016)

SPESA CORRENTE

(in milioni)

Anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni Totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % imp. consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. Tot. (*)
2009	481.578,3	1,88	479.573,9	2,50	469.577,5	1,41	30,6	30,5	29,9
2010	474.662,2	-1,44	473.921,3	-1,18	452.440,8	-3,65	29,6	29,5	28,2
2011	472.319,8	-0,49	469.055,3	-1,03	471.545,1	4,22	28,8	28,6	28,8
2012	489.350,6	3,61	489.181,3	4,29	482.884,6	2,40	30,3	30,3	29,9
2013	510.835,2	4,39	507.079,0	3,66	499.799,1	3,50	31,8	31,6	31,1
2014	526.195,1	3,01	524.151,1	3,37	503.708,8	0,78	32,4	32,3	31,1
2015	569.801,1	8,29	571.343,8	9,00	555.063,1	10,20	34,6	34,7	33,7
2016	549.647,2	-3,54	547.526,5	-4,17	527.534,9	-4,96	32,9	32,7	31,5

INTERESSI

Anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni Totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % imp. consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. Tot. (*)
2009	73.238,6	-8,30	73.231,7	- 8,31	73.179,2	-0,09	4,7	4,7	4,7
2010	69.522,8	-5,07	69.519,4	- 5,07	69.490,4	-0,05	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,08	73.742,0	6,07	73.593,9	0,06	4,5	4,5	4,5
2012	81.385,0	10,36	81.384,3	10,36	81.557,4	0,11	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,59	81.869,1	0,60	81.965,7	0,01	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,5	-0,97	81.071,1	- 0,97	80.991,7	-0,01	5,0	5,0	5,0
2015	74.522,8	-8,08	74.523,1	- 8,08	74.562,8	-0,08	4,5	4,5	4,5
2016	71.598,0	-3,92	71.598,0	- 3,93	71.603,6	-0,04	4,3	4,3	4,3

SPESA CORRENTE PRIMARIA

Anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni Totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % imp. consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. Tot. (*)
2009	408.339,6	3,95	406.342,2	4,73	396.398,3	0,03	26,0	25,8	25,2
2010	405.139,4	-0,78	404.401,9	-0,48	382.950,4	-0,03	25,2	25,2	23,9
2011	398.572,0	-1,62	395.313,3	-2,25	397.951,2	0,04	24,3	24,1	24,3
2012	407.965,6	2,36	407.797,0	3,16	401.327,2	0,01	25,3	25,3	24,9
2013	428.966,5	5,15	425.210,0	4,27	417.833,4	0,04	26,7	26,5	26,0
2014	445.121,6	3,77	443.080,0	4,20	422.717,1	0,01	27,4	27,3	26,1
2015	495.278,3	11,27	496.820,7	12,13	480.500,3	0,14	30,1	30,2	29,2
2016	478.049,2	-3,48	475.928,5	-4,21	455.931,3	-0,05	28,6	28,5	27,3

SPESA IN CONTO CAPITALE

Anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni Totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % imp. consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. Tot. (*)
2009	58.913,3	-6,56	56.612,6	-10,56	53.669,8	-11,95	3,7	3,6	3,4
2010	52.282,3	-11,26	56.688,3	0,13	51.547,0	-3,96	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,23	46.117,5	-18,65	47.830,1	-7,21	3,0	2,8	2,9
2012	45.653,0	-5,87	46.291,5	0,38	47.557,9	-0,57	2,8	2,9	2,9
2013	71.174,8	55,90	64.429,7	39,18	60.812,6	27,87	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,1	7,95	62.159,9	-3,52	59.405,8	-2,31	4,7	3,8	3,7
2015	41.309,7	-46,23	50.010,7	-19,55	45.198,9	-23,91	2,5	3,0	2,7
2016	42.794,2	3,59	37.708,8	-24,60	36.104,9	-20,12	2,6	2,3	2,2

SEGUE TAVOLA T.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (SERIE STORICA 2009-2016)

SPESA FINALE

(in milioni)

Anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni Totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % imp. consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. Tot. (*)
2009	540.491,6	0,89	536.186,5	0,95	523.247,2	-0,15	34,4	34,1	33,3
2010	526.944,4	-2,51	530.609,6	-1,04	503.987,9	-3,68	32,8	33,1	31,4
2011	520.821,9	-1,16	515.172,8	-2,91	519.375,2	3,05	31,8	31,5	31,7
2012	535.003,6	2,72	535.472,8	3,94	530.442,5	2,13	33,2	33,2	32,9
2013	582.010,0	8,79	571.508,7	6,73	560.611,7	5,69	36,3	35,6	34,9
2014	603.025,2	3,61	586.311,0	2,59	563.114,6	0,45	37,2	36,2	34,7
2015	611.110,8	1,34	621.354,5	5,98	600.262,1	6,60	37,1	37,8	36,5
2016	592.441,4	-3,06	585.235,3	-5,81	563.639,8	-6,10	35,4	35,0	33,7

SPESA FINALE PRIMARIA

Anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni Totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % imp. consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. Tot. (*)
2009	467.253,0	2,50	462.954,8	2,58	450.068,1	1,36	29,7	29,4	28,6
2010	457.421,7	-2,10	461.090,2	-0,40	434.497,5	-3,46	28,5	28,7	27,1
2011	447.074,1	-2,26	441.430,8	-4,26	445.781,3	2,60	27,3	27,0	27,2
2012	453.618,7	1,46	454.088,5	2,87	448.885,1	0,70	28,1	28,1	27,8
2013	500.141,3	10,26	489.639,6	7,83	478.646,0	6,63	31,2	30,5	29,8
2014	521.951,8	4,36	505.239,9	3,19	482.122,9	0,73	32,2	31,2	29,7
2015	536.588,0	2,80	546.831,4	8,23	525.699,2	9,04	32,6	33,2	31,9
2016	520.843,4	-2,93	513.637,3	-6,07	492.036,2	-6,40	31,1	30,7	29,4

SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni Totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % imp. consuntivo (*)	var % imp. tot. (*)	var % pagam. Tot. (*)
2009	716.632,8	-0,54	712.344,7	-0,50	699.350,4	-1,76	45,6	45,3	44,5
2010	715.379,9	-0,17	719.044,9	0,94	693.091,9	-0,89	44,6	44,8	43,2
2011	706.957,2	-1,18	701.296,9	-2,47	705.387,3	1,77	43,2	42,8	43,1
2012	749.337,3	5,99	749.439,5	6,86	744.376,4	5,53	46,4	46,5	46,1
2013	752.982,6	0,49	742.551,6	-0,92	731.700,5	-1,70	46,9	46,3	45,6
2014	810.587,4	7,65	794.105,1	6,94	770.732,2	5,33	50,0	49,0	47,5
2015	826.630,8	1,98	836.871,4	5,39	812.903,8	5,47	50,2	50,9	49,4
2016	788.423,1	-4,62	781.226,9	-6,65	762.611,9	-6,19	47,1	46,7	45,6

(*) in rapporto al Pil

Pil 2009	Pil 2010	Pil 2011	Pil 2012	Pil 2013	Pil 2014	Pil 2015	Pil 2016
1.572.878,3	1.604.514,5	1.637.462,9	1.613.265,0	1.604.599,0	1.621.827,0	1.645.439,0	1.672.438,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA T.2

SPESE FINALI – COMPETENZA
BILANCIO DELLO STATO (2009-2016)

(in milioni)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO(1)	PAGAMENTI	ECONOM - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	C	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2009	497.582	481.578	444.681	16.004	36.897	42.872	24.896	4.813	13.162	50.059	511.155	469.577
2010	491.816	474.662	430.121	17.154	44.541	49.973	22.320	6.573	21.080	65.621	499.808	452.441
2011	490.490	472.320	440.524	18.171	31.796	65.652	31.021	8.843	25.788	57.584	503.924	471.545
2012	508.448	489.351	461.321	19.097	28.029	57.569	21.563	17.976	18.029	46.059	520.744	482.885
2013	528.763	510.835	473.327	17.928	37.508	51.018	26.472	11.012	13.534	51.042	543.817	499.799
2014	543.231	526.195	476.907	17.036	49.288	51.040	26.802	6.925	17.313	66.602	554.369	503.709
2015	582.392	569.801	521.708	12.591	48.093	68.057	33.355	9.058	25.643	73.736	600.135	555.063
2016	566.898	549.647	501.741	17.251	47.906	73.699	25.794	3.495	44.411	92.317	581.697	527.535
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2009	60.706	58.913	31.864	1.793	27.049	46.465	21.806	5.841	18.817	45.867	73.193	53.670
2010	52.548	52.282	30.137	265	22.146	45.953	21.410	4.106	20.437	42.582	67.795	51.547
2011	48.813	48.502	30.433	311	18.069	42.552	17.397	7.844	17.311	35.380	56.278	47.830
2012	46.830	45.653	32.203	1.177	13.450	35.292	15.355	6.099	13.839	27.289	55.454	47.558
2013	71.280	71.175	50.563	105	20.612	24.616	10.249	2.370	11.997	32.608	74.946	60.813
2014	77.538	76.830	49.893	708	26.937	32.659	9.513	3.893	19.252	46.190	84.082	59.406
2015	42.316	41.310	26.386	1.006	14.923	44.735	18.813	4.891	21.031	35.955	60.124	45.199
2016	43.635	42.794	24.521	841	18.273	35.992	11.584	924	23.484	41.757	52.191	36.105
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2009	558.288	540.492	476.545	17.796	63.946	89.336	46.702	10.655	31.980	95.926	584.348	523.247
2010	544.363	526.944	460.258	17.419	66.687	95.926	43.730	10.679	41.517	108.204	567.603	503.988
2011	539.303	520.822	470.957	18.482	49.865	108.204	48.418	16.686	43.099	92.964	560.203	519.375
2012	555.277	535.004	493.524	20.274	41.479	92.861	36.918	24.075	31.868	73.347	576.198	530.442
2013	600.043	582.010	523.890	18.033	58.120	75.634	36.722	13.382	25.531	83.650	618.762	560.612
2014	620.769	603.025	526.799	17.743	76.226	83.699	36.315	10.818	36.566	112.792	638.451	563.115
2015	624.708	611.111	548.094	13.597	63.016	112.792	52.168	13.949	46.675	109.691	660.259	600.262
2016	610.533	592.441	526.262	18.092	66.179	109.691	37.378	4.419	67.894	134.074	633.888	563.640

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA T.3

SPESE FINALI – CASSA
BILANCIO DELLO STATO (2009-2016)

(in milioni)

	PREV.DEF. COMP.	RESIDUI INIZIALI	MASSA SPEND.	AUTOR. CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
					c./comp.	c./residui	TOTALE	valori %				
	a	b	c= a+b	d	e	f	g=e+f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2009	497.582	42.872	540.454	511.155	444.681	24.896	469.577	94,58	86,89	91,87	89,37	58,01
2010	491.816	49.973	541.789	499.808	430.121	22.320	452.441	92,25	83,51	90,52	87,46	44,59
2011	490.490	65.652	556.142	503.924	440.524	31.021	471.545	90,61	84,79	93,57	89,81	47,25
2012	508.448	57.569	566.016	520.744	461.321	21.563	482.885	92,00	85,31	92,73	90,73	37,46
2013	528.763	51.018	579.781	543.817	473.327	26.472	499.799	93,80	86,20	91,91	89,52	51,86
2014	543.231	51.040	594.271	554.369	476.907	26.802	503.709	93,29	84,76	90,86	87,79	52,51
2015	582.392	68.057	650.449	600.135	521.708	33.355	555.063	92,26	85,34	92,49	89,58	49,37
2016	566.898	73.699	640.597	581.697	501.741	25.794	527.535	90,81	82,35	90,69	88,51	34,98
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2009	60.706	46.465	107.171	73.193	31.864	21.806	53.670	68,30	50,08	73,33	52,49	46,97
2010	52.548	45.953	98.500	67.795	30.137	21.410	51.547	68,83	52,33	76,03	57,35	46,68
2011	48.813	42.552	91.365	56.278	30.433	17.397	47.830	61,60	52,35	84,99	62,35	40,88
2012	46.830	35.292	82.122	55.454	32.203	15.355	47.558	67,53	57,91	85,76	68,77	43,51
2013	71.280	24.616	95.896	74.946	50.563	10.249	60.813	78,15	63,41	81,14	70,94	41,68
2014	77.538	32.659	110.197	84.082	49.893	9.513	59.406	76,30	53,91	70,65	64,35	29,13
2015	42.316	44.735	87.051	60.124	26.386	18.813	45.199	69,07	51,92	75,18	62,36	41,60
2016	43.635	35.992	79.627	52.191	24.521	11.584	36.105	65,54	45,34	69,18	56,19	32,22
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2009	558.288	89.336	647.624	584.348	476.545	46.702	523.247	90,23	80,79	89,54	85,36	52,28
2010	544.363	95.926	640.289	567.603	460.258	43.730	503.988	88,65	78,71	88,79	84,55	45,59
2011	539.303	108.204	647.507	560.203	470.957	48.418	519.375	86,52	80,21	92,71	87,33	44,75
2012	555.277	92.861	648.138	576.198	493.524	36.918	530.442	88,90	81,84	92,06	88,88	39,76
2013	600.043	75.634	675.677	618.762	523.890	36.722	560.612	91,58	82,97	90,60	87,31	48,55
2014	620.769	83.699	704.468	638.451	526.799	36.315	563.115	90,63	79,93	88,20	84,86	43,39
2015	624.708	112.792	737.500	660.259	548.094	52.168	600.262	89,53	81,39	90,91	87,74	46,25
2016	610.533	109.691	720.225	633.888	526.262	37.378	563.640	88,01	78,26	88,92	86,20	34,08

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA T.4

SPESE FINALI – TRASFERIMENTI
BILANCIO DELLO STATO (2009-2016)

(in milioni)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
2009	231.421	229.333	200.558	2.088	28.776	32.587	19.305	3.193	10.089	38.865	234.963	219.862
2010	236.567	233.595	197.399	2.971	36.196	39.292	17.041	3.770	18.481	54.677	238.959	214.440
2011	234.766	231.021	205.534	3.744	25.487	54.767	24.724	7.088	22.955	48.442	244.214	230.258
2012	246.468	244.389	221.854	2.079	22.535	48.764	16.290	15.889	16.585	39.120	250.030	238.144
2013	257.046	255.214	226.508	1.832	28.706	42.374	20.016	10.335	12.023	40.729	260.775	246.524
2014	270.561	268.217	228.410	2.344	39.808	41.193	19.373	5.609	16.211	56.018	276.842	247.783
2015	295.182	294.542	256.131	639	38.411	57.945	26.230	8.057	23.658	62.070	306.050	282.361
2016	283.304	282.482	247.372	822	35.109	62.724	18.684	996	43.044	78.153	291.159	266.057
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
2009	49.117	47.344	26.892	1.772	20.452	37.951	18.574	5.202	14.175	34.627	61.272	45.467
2010	39.765	39.625	22.785	140	16.841	34.780	15.988	3.334	15.457	32.298	51.633	38.773
2011	37.727	37.418	22.759	308	14.659	31.772	12.505	6.013	13.253	27.913	41.580	35.264
2012	33.843	32.664	22.326	1.180	10.338	27.260	11.935	4.176	11.150	21.487	40.171	34.261
2013	37.764	37.670	22.785	94	14.885	18.672	7.216	1.852	9.604	24.489	40.352	30.001
2014	35.073	34.375	21.107	698	13.268	24.604	6.467	2.091	16.046	29.314	38.441	27.573
2015	35.215	34.393	22.793	821	11.601	29.910	10.569	3.488	15.852	27.453	41.071	33.362
2016	36.139	35.564	20.747	575	14.817	27.537	6.927	695	19.915	34.732	40.602	27.674
TOTALE TRASFERIMENTI												
2009	280.538	276.678	227.450	3.860	49.228	70.538	37.879	8.395	24.264	73.492	296.235	265.329
2010	276.332	273.221	220.184	3.111	53.037	74.072	33.029	7.105	33.938	86.975	290.592	253.213
2011	272.492	268.440	228.293	4.052	40.147	86.538	37.229	13.102	36.208	76.354	285.794	265.522
2012	280.311	277.053	244.180	3.259	32.872	76.024	28.225	20.065	27.735	60.607	290.200	272.405
2013	294.810	292.884	249.293	1.926	43.591	61.046	27.232	12.188	21.627	65.218	301.128	276.525
2014	305.635	302.593	249.516	3.042	53.076	65.797	25.840	7.701	32.257	85.333	315.284	275.356
2015	330.396	328.936	278.924	1.461	50.012	87.855	36.799	11.545	39.511	89.523	347.121	315.723
2016	319.443	318.046	268.120	1.397	49.926	90.261	25.611	1.691	62.959	112.885	331.761	293.731

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA T.5

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE COMPETENZA – 2016

Missione	*in migliaia*						*valori percentuali*
	Stanziamenti definitivi	**Residui di stanziamento iniziali**	**Impegni effettivi totali (*)**	**di cui in c/competenza**	**di cui in c/residui**	**Economie o maggiori spese**	**% comp. Impegni/spese finali**
	a	*b*	*d*	*e*		*f*	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.714.067	0	2.809.081	2.713.561	95.520	505	0,48
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	643.979	1.705	620.736	619.051	1.685	14.041	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.689.080	522	114.567.251	114.401.945	165.306	286.072	19,57
	14.788	*0*	*14.788*	*14.788*	0	*0*	*0,00*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.806.439	71.620	23.630.169	23.565.307	64.862	3.203.224	4,04
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.443.551	145.238	20.882.575	20.738.323	144.252	641.838	3,57
006.Giustizia	8.263.147	55.348	8.041.872	7.955.070	86.802	149.238	1,37
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.373.672	67.833	11.196.395	11.132.639	63.756	142.788	1,91
	29.227	*0*	*29.227*	*29.227*	0	*0*	*0,00*
008.Soccorso civile	4.546.400	28.991	4.383.260	4.355.257	28.003	74.183	0,65
	599.292	*0*	*592.257*	*592.257*	0	*7.035*	*0,00*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	973.779	29.896	926.235	873.195	53.040	12.642	0,16
	0	*0*	*0*	*0*	0	*0*	*0,00*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	611.520	98.345	523.936	425.617	98.320	52.573	0,09
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	20.479.983	715.716	20.702.837	19.992.975	709.862	85.893	3,49
	259.552	*0*	*259.552*	*259.552*	0	*0*	*0,00*
012.Regolazione dei mercati	41.762	23	41.311	41.309	3	440	0,01
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.659.551	915.550	12.216.890	11.235.803	981.086	24.368	2,09
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.843.895	497.918	4.763.046	4.486.840	276.206	77.519	0,81
015.Comunicazioni	694.049	102	688.959	688.952	6	4.904	0,12
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	212.311	18.801	230.451	211.679	18.772	592	0,04
017.Ricerca e innovazione	2.956.975	191.776	3.078.729	2.761.037	317.692	13.551	0,53
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.545.057	489.432	1.563.376	1.024.900	538.476	40.342	0,27
	10.492	*0*	*10.492*	*10.492*	0	*0*	*0,00*
019.Casa e assetto urbanistico	2.283.951	453.969	1.680.562	1.205.011	475.551	-1.505	0,29
020.Tutela della salute	1.581.047	241	1.546.654	1.545.765	889	29.599	0,26
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	2.079.994	26.847	2.075.724	2.040.356	35.368	13.939	0,35
	43.694	*0*	*43.694*	*43.694*	0	*0*	*0,00*
022.Istruzione scolastica	45.522.266	82.463	44.628.904	44.546.653	82.251	844.125	7,63
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.867.567	64.435	7.863.835	7.853.947	9.888	9.552	1,34
	27.742	*64.435*	*37.629*	*27.741*	9.888	*0*	*0,00*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	35.239.259	2	35.371.344	35.029.353	341.992	186.321	6,04
025.Politiche previdenziali	86.923.200	0	86.767.857	86.767.857	0	155.341	14,83
026.Politiche per il lavoro	15.102.166	672.202	14.541.658	14.047.328	494.330	62.379	2,48
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.296.244	3.556	3.259.388	3.256.218	3.170	12.914	0,56
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.717.034	13.351.854	1.120.934	767.434	353.500	0	0,19
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	87.568.010	128.602	81.762.972	81.642.108	120.864	3.064.907	13,97
030.Giovani e sport	700.437	0	709.449	697.071	12.378	3.366	0,12
031.Turismo	46.276	5	44.855	44.850	5	655	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.835.421	13.716	1.755.449	1.738.331	17.118	68.572	0,30
033.Fondi da ripartire	4.135.976	1.925.328	362.073	277.428	84.645	1.568.229	0,06
034.Debito pubblico	296.865.560	3.000	266.868.145	266.868.145	0	29.997.415	12,28
	217.745.552	*3.000*	*195.003.980*	*195.003.980*	0	*22.741.572*	*0,00*
Spese complessive	**829.263.626**	**20.055.038**	**781.226.915**	**775.551.316**	**5.675.599**	**40.840.521**	
Spese finali	**610.533.288**	**19.987.602**	**585.235.296**	**579.569.584**	**5.665.712**	**18.091.914**	**100,00**

in corsivo il titolo III – rimborso delle passività finanziarie

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA T.6

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE CASSA – 2016

Missione	*in migliaia*				*valori percentuali*			
	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagamenti totali	Pagamenti competenza	Pagamenti residui	Autorizzazioni cassa/massa spendibile (%)	pag. tot/massa spendibile (%)	%pag.tot/spese finali (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.822.244	2.780.795	2.771.205	2.704.477	66.728	98,53	98,19	0,49
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	659.334	658.112	612.947	598.762	14.185	99,81	92,96	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	155.575.040	120.681.789	113.614.450	101.941.549	11.672.901	77,57	73,03	20,15
	14.788	*14.788*	*14.788*	*14.788*	*0*	*77,57*	*73,03*	*0,00*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	27.025.496	26.930.596	23.694.084	23.503.227	190.857	99,65	87,67	4,20
005.Difesa e sicurezza del territorio	23.589.944	21.737.092	20.793.446	19.423.237	1.370.208	92,15	88,15	3,69
006.Giustizia	9.402.243	8.682.274	7.979.887	7.365.875	614.011	92,34	84,87	1,42
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.179.961	11.539.365	11.188.185	10.644.288	543.896	95,00	92,18	1,98
	71.907	*36.227*	*26.410*	*26.358*	*52*	*95,00*	*92,18*	*0,00*
008.Soccorso civile	4.820.302	4.686.066	4.262.196	4.028.470	233.726	96,82	86,94	0,65
	599.292	*599.292*	*592.257*	*592.257*	*0*	*96,82*	*86,94*	*0,00*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.269.244	1.101.298	885.096	697.154	187.942	86,77	69,73	0,16
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*86,77*	*69,73*	*0,00*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1.276.686	1.030.200	565.356	207.308	358.048	80,69	44,28	0,10
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	22.353.760	20.729.300	18.655.927	17.745.477	910.449	92,65	83,26	3,26
	259.552	*259.552*	*259.552*	*259.552*	*0*	*92,65*	*83,26*	*0,00*
012.Regolazione dei mercati	72.617	37.695	29.102	17.624	11.478	51,91	40,08	0,01
013.Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto	16.583.102	13.890.492	11.654.463	9.062.240	2.592.223	83,76	70,28	2,07
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	10.463.985	6.205.332	3.740.571	2.021.004	1.719.567	59,30	35,75	0,66
015.Comunicazioni	1.096.005	916.412	776.227	568.409	207.819	83,61	70,82	0,14
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	297.031	232.320	206.401	170.923	35.478	78,21	69,49	0,04
017.Ricerca e innovazione	4.436.090	3.508.415	3.047.731	2.519.138	528.593	79,09	68,70	0,54
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.880.769	2.056.731	1.564.544	689.962	874.582	71,29	54,14	0,28
	10.492	*10.492*	*10.492*	*10.492*	*0*	*71,29*	*54,14*	*0,00*
019.Casa e assetto urbanistico	3.354.008	3.191.299	1.765.766	1.118.688	647.078	95,15	52,65	0,31
020.Tutela della salute	2.118.540	2.049.658	1.358.807	1.078.658	280.149	96,75	64,14	0,24
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività' culturali e paesaggistici	2.323.364	2.215.347	1.679.690	1.497.355	182.335	95,26	71,76	0,29
	43.694	*43.694*	*43.694*	*43.694*	*0*	*95,26*	*71,76*	*0,00*
022.Istruzione scolastica	46.946.791	46.445.658	44.682.791	43.777.748	905.043	98,93	95,18	7,93
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.337.913	8.099.703	7.494.413	7.210.172	284.240	97,82	90,48	1,32
	96.356	*37.500*	*37.089*	*24.041*	*13.048*	*97,82*	*90,48*	*0,00*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	37.042.651	36.004.793	34.288.592	32.812.519	1.476.073	97,20	92,57	6,08
025.Politiche previdenziali	101.932.694	88.441.218	76.728.411	72.357.947	4.370.464	86,76	75,27	13,61
026.Politiche per il lavoro	20.256.967	16.024.594	13.741.751	12.398.299	1.343.451	79,11	67,84	2,44
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.474.471	3.461.890	2.483.575	2.354.839	128.737	99,64	71,48	0,44
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	16.425.825	2.051.234	1.121.228	767.434	353.794	12,49	6,83	0,20
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	94.602.920	88.239.415	78.801.024	74.102.627	4.698.397	93,27	83,30	13,98
030.Giovani e sport	754.479	733.153	719.597	684.306	35.292	97,17	95,38	0,13
031.Turismo	202.283	136.671	58.253	23.226	35.026	67,56	28,80	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.145.535	1.856.914	1.565.577	1.319.190	246.387	86,55	72,97	0,28
033.Fondi da ripartire	5.294.120	9.275.703	346.058	256.241	89.817	175,21	6,54	0,06
034.Debito pubblico	300.278.310	300.098.615	269.734.559	266.327.593	3.406.966	99,94	90,47	12,73
	220.974.105	*220.840.567*	*197.987.804*	*194.762.805*	*3.225.000*	*99,94*	*90,47*	*0,00*
Spese complessive	**942.294.724**	**855.730.150**	**762.611.909**	**721.995.967**	**40.615.942**			
Spese finali	**720.224.537**	**633.888.039**	**563.639.823**	**526.261.980**	**37.377.843**			**100,00**

in corsivo il titolo III – rimborso delle passività finanziarie

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA T.7

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE RESIDUI – 2016

in migliaia

Missione	residui iniziali (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui finali		residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui stanziamento c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	108.177	9.085	0	41.449	0	50.534	0	50.534
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	15.356	20.289	10.886	711	0	21.000	10.886	31.887
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	40.885.960	12.460.431	1.028	29.022.187	0	41.482.618	1.028	41.483.646
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	219.056	64.041	35.948	15.937	0	79.979	35.948	115.926
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.146.393	1.325.127	53.348	714.285	0	2.039.412	53.348	2.092.760
006.Giustizia	1.139.096	624.314	123.719	367.932	0	992.246	123.719	1.115.966
007.Ordine pubblico e sicurezza	806.289	494.536	92.060	241.496	0	736.033	92.060	828.092
	42.680	*2.868*	*0*	*42.628*	*0*	*45.497*	*0*	*45.497*
008.Soccorso civile	273.903	333.701	110.046	32.170	0	365.872	110.046	475.917
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	295.464	176.084	87.900	97.516	0	273.600	87.900	361.500
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	665.166	218.309	133.331	234.173	0	452.482	133.331	585.813
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	1.873.777	2.247.559	401.054	943.832	0	3.191.391	401.054	3.592.445
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
012.Regolazione dei mercati	30.856	23.684	13	18.208	0	41.892	13	41.905
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.923.551	2.177.454	395.489	2.134.381	0	4.311.836	395.489	4.707.324
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.620.090	2.482.686	1.262.687	2.703.661	0	5.186.347	1.262.687	6.449.034
015.Comunicazioni	401.955	120.553	184	148.689	0	269.242	184	269.425
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	84.721	40.756	40	49.100	0	89.856	40	89.895
017.Ricerca e innovazione	1.479.114	241.916	182.370	479.956	0	721.873	182.370	904.243
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.335.712	335.319	479.435	452.605	0	787.924	479.435	1.267.359
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
019.Casa e assetto urbanistico	1.070.057	88.066	1.078.702	416.828	0	504.894	1.078.702	1.583.596
020.Tutela della salute	537.492	467.470	5.320	187.020	0	654.490	5.320	659.810
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	243.370	543.160	25.540	47.057	0	590.217	25.540	615.757
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
022.Istruzione scolastica	1.424.525	770.285	130.108	434.198	0	1.204.483	130.108	1.334.590
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	470.346	643.842	4.000	129.723	54.548	773.565	58.548	832.113
	68.614	*3.701*	*0*	*1.018*	*54.548*	*4.719*	*54.548*	*59.267*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.803.392	2.216.896	23.523	300.003	0	2.516.900	23.523	2.540.423
025.Politiche previdenziali	15.009.494	14.409.910	2	10.310.708	0	24.720.618	2	24.720.620
026.Politiche per il lavoro	5.154.801	1.649.332	992.156	3.341.466	401.790	4.990.798	1.393.946	6.384.744
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	178.227	901.379	27.112	33.581	0	934.960	27.112	962.072
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	13.708.791	0	1.949.600	356.643	12.816.820	356.643	14.766.420	15.123.063
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	7.034.910	7.539.481	2.860.994	1.211.170	0	8.750.651	2.860.994	11.611.645
030.Giovani e sport	54.042	12.765	0	18.750	0	31.515	0	31.515
031.Turismo	156.007	21.624	771	94.924	0	116.548	771	117.319
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	310.114	423.423	24.235	53.268	0	476.691	24.235	500.926
033.Fondi da ripartire	1.158.144	21.187	2.290.319	209	83.299	21.396	2.373.617	2.395.014
034.Debito pubblico	3.412.750	540.552	0	2.765	3.000	543.317	3.000	546.317
	3.228.553	*241.176*	*0*	*554*	*3.000*	*241.729*	*3.000*	*244.729*
Spese complessive	**113.031.097**	**53.645.221**	**12.781.917**	**54.636.602**	**13.359.456**	**108.281.823**	**26.141.374**	**134.423.196**
Spese finali	**109.691.249**	**53.397.476**	**12.781.917**	**54.592.402**	**13.301.909**	**107.989.877**	**26.083.826**	**134.073.703**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA T.8

REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE - (2009-2016)

COMPETENZA

(in milioni)

ENTRATE	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
categoria II - tasse ed imposte sugli affari	26.663	20.020	18.862	20.898	24.426	21.701	22.474	23.758
categoria XI - ricuperi, rimborsi e contributi	0	1	0	0	0	0	0	0
categoria XIII - vendita di beni ed affrancazione di canoni	682	8	1.450	6.158	1.242	3.328	6.560	883
categoria XV - rimborso di anticipazioni e di crediti vari del tesoro	0	0	0	0	0	191	491	514
Entrate Complessive	**27.345**	**20.029**	**20.312**	**27.056**	**25.668**	**25.219**	**29.525**	**25.155**
SPESE								
consumi intermedi	2.156	110	1.529	994	0	0	0	0
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	253	1.367	6.265	12.912	3.520	2.560	11.718	300
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0	0	0	21	0	0	0	0
trasferimenti correnti a imprese	0	0	242	0	70	0	0	0
interessi passivi e redditi da capitale	0	0	0	16	0	0	0	0
poste correttive e compensative	29.111	22.768	21.110	22.326	26.190	25.832	25.615	26.019
altre uscite correnti	0	0	0	52	0	0	0	1.000
Spese correnti	**31.520**	**24.245**	**29.147**	**36.321**	**29.780**	**28.392**	**37.333**	**27.319**
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0	0	0	39	0	0	0	0
contributi agli investimenti	0	0	0	802	0	0	2.016	0
altri trasferimenti in conto capitale	1.581	0	0	0	0	0	0	0
Spese in conto capitale	**1.581**	**0**	**0**	**841**	**0**	**0**	**2.016**	**0**
rimborso passività finanziarie	666	24	1.451	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020
Rimborso passività finanziarie	**666**	**24**	**1.451**	**6.158**	**1.242**	**3.518**	**7.051**	**2.020**
Spese finali	**33.101**	**24.245**	**29.147**	**37.162**	**29.780**	**28.392**	**39.349**	**27.319**
Spese complessive	**33.767**	**24.269**	**30.598**	**43.320**	**31.022**	**31.910**	**46.400**	**29.339**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del rendiconto dello Stato

CASSA

ENTRATE	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
categoria II - tasse ed imposte sugli affari	25.591	19.258	18.157	20.162	23.719	21.006	21.732	22.935
categoria XI - ricuperi, rimborsi e contributi	0	1	0	0	0	0	0	0
categoria XIII - vendita di beni ed affrancazione di canoni	682	8	1.450	6.158	1.242	3.328	6.560	883
categoria XV - rimborso di anticipazioni e di crediti vari del tesoro	0	0	0	0	0	191	489	514
Entrate Complessive	**26.273**	**19.267**	**19.607**	**26.320**	**24.961**	**24.524**	**28.781**	**24.332**
SPESE								
redditi da lavoro dipendente	0	0	0	0	0	0	0	0
consumi intermedi	1.986	120	1.312	957	0	0	0	0
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	233	1.143	6.090	12.910	3.140	2.560	11.385	16
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0	0	0	21	0	0	0	0
trasferimenti correnti a imprese	0	0	242	0	60	0	0	0
interessi passivi e redditi da capitale	0	0	0	7	0	0	0	0
poste correttive e compensative	28.039	22.065	20.405	21.574	25.498	25.137	24.874	25.192
altre uscite correnti	0	0	0	52	0	0	0	0
Spese correnti	**30.258**	**23.328**	**28.049**	**35.521**	**28.698**	**27.697**	**36.259**	**25.208**
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0	0	0	39	0	0	0	0
contributi agli investimenti	0	0	0	773	0	0	2.016	0
altri trasferimenti in conto capitale	1.897	489	85	0	0	0	0	0
Spese in conto capitale	**1.897**	**489**	**85**	**812**	**0**	**0**	**2.016**	**0**
rimborso passivita' finanziarie	17	690	1.450	6.158	1.242	3.518	7.051	2.020
rimborso passività finanziarie	**17**	**690**	**1.450**	**6.158**	**1.242**	**3.518**	**7.051**	**2.020**
Spese finali	**32.155**	**23.817**	**28.134**	**36.333**	**28.698**	**27.697**	**38.275**	**25.208**
Spese complessive	**32.172**	**24.508**	**29.584**	**42.491**	**29.940**	**31.215**	**45.326**	**27.228**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del rendiconto dello Stato

TAVOLA T.9

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(SERIE STORICA 2009-2016)

SPESA CORRENTE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp tot (*)	var % Pagam (*)
2009	450.058,3		448.053,9		439.319,5		28,6	28,5	27,9
2010	450.417,2	0,1	449.676,3	0,4	429.112,4	-2,3	28,1	28,0	26,7
2011	443.173,3	-1,6	439.908,3	-2,2	443.496,5	3,4	27,1	26,9	27,1
2012	453.029,5	2,2	452.860,3	2,9	447.363,6	0,9	28,1	28,1	27,7
2013	481.055,2	6,2	477.299,0	5,4	471.101,1	5,3	30,0	29,7	29,4
2014	497.803,1	3,5	495.759,1	3,9	476.011,8	1,0	30,7	30,6	29,4
2015	532.468,1	7,0	534.010,8	7,7	518.804,1	9,0	32,4	32,5	31,5
2016	522.328,0	-1,9	520.207,0	-2,6	502.326,9	-3,2	31,2	31,1	30,0

INTERESSI

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp tot (*)	var % Pagam (*)
2009	73.238,6		73.231,7		73.179,2		4,7	4,7	4,7
2010	69.522,8	-5,1	69.519,4	-5,1	69.490,4	-5,0	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,1	73.742,0	6,1	73.593,9	5,9	4,5	4,5	4,5
2012	81.368,7	10,3	81.384,3	10,4	81.550,6	10,8	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,6	81.869,1	0,6	81.965,7	0,5	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,5	-1,0	81.071,1	-1,0	80.991,7	-1,2	5,0	5,0	5,0
2015	74.522,8	-8,1	74.523,1	-8,1	74.562,8	-7,9	4,5	4,5	4,5
2016	71.598,0	-3,9	71.598,0	-3,9	71.603,6	-4,0	4,3	4,3	4,3

SPESA CORRENTE PRIMARIA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp tot (*)	var % Pagam (*)
2009	376.819,6		374.822,2		366.140,3		24,0	23,8	23,3
2010	380.894,4	1,1	380.156,9	1,4	359.622,0	-1,8	23,7	23,7	22,4
2011	369.425,5	-3,0	366.166,3	-3,7	369.902,6	2,9	22,6	22,4	22,6
2012	371.644,6	0,6	371.492,0	1,5	365.806,2	-1,1	23,0	23,0	22,7
2013	399.186,5	7,4	395.430,0	6,4	389.135,4	6,4	24,9	24,6	24,3
2014	416.729,6	4,4	414.688,0	4,9	395.020,1	1,5	25,7	25,6	24,4
2015	457.945,3	9,9	459.487,7	10,8	444.241,3	12,5	27,8	27,9	27,0
2016	450.730,0	-1,6	448.609,5	-2,4	430.723,3	-3,0	27,0	26,8	25,8

SEGUE TAVOLA T.9

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(SERIE STORICA 2009-2016)

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp tot (*)	var % Pagam (*)
2009	57.332,5		55.031,6		51.772,5		3,6	3,5	3,3
2010	52.282,3	-8,8	56.688,3	3,0	51.058,0	-1,4	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,2	46.117,5	-18,6	47.745,1	-6,5	3,0	2,8	2,9
2012	44.811,8	-7,6	45.450,5	-1,4	46.746,0	-2,1	2,8	2,8	2,9
2013	71.174,8	58,8	64.429,7	41,8	60.812,6	30,1	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,1	7,9	62.159,9	-3,5	59.405,8	-2,3	4,7	3,8	3,7
2015	39.293,8	-48,9	47.994,7	-22,8	43.183,0	-27,3	2,4	2,9	2,6
2016	42.794,2	8,9	37.708,8	-21,4	36.104,9	-16,4	2,6	2,3	2,2

SPESA FINALE

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp tot (*)	var % Pagam (*)
2009	507.390,7		503.085,5		491.091,9		32,3	32,0	31,2
2010	502.699,4	-0,9	506.364,6	0,7	480.170,5	-2,2	31,3	31,6	29,9
2011	491.675,4	-2,2	486.025,8	-4,0	491.241,6	2,3	30,0	29,7	30,0
2012	497.841,4	1,3	498.310,8	2,5	494.109,5	0,6	30,9	30,9	30,6
2013	552.230,0	10,9	541.728,7	8,7	531.913,7	7,7	34,4	33,8	33,1
2014	574.633,2	4,1	557.919,0	3,0	535.417,6	0,7	35,4	34,4	33,0
2015	571.761,9	-0,5	582.005,5	4,3	561.987,1	5,0	34,7	35,4	34,2
2016	565.122,4	-1,2	557.916,3	-4,1	538.431,8	-4,2	33,8	33,4	32,2

SPESA FINALE PRIMARIA

anno	impegni consuntivo	var % es. prec.	impegni totali	var % es. prec.	pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp (*)	inc % Imp tot (*)	var % Pagam (*)
2009	434.152,1		429.853,8		417.912,8		27,6	27,3	26,6
2010	433.176,7	-0,2	436.845,2	1,6	410.680,1	-1,7	27,0	27,2	25,6
2011	417.927,6	-3,5	412.283,8	-5,6	417.647,7	1,7	25,5	25,2	25,5
2012	416.472,7	-0,3	416.942,5	1,1	412.558,9	-1,2	25,8	25,8	25,6
2013	470.361,3	12,9	459.859,6	10,3	449.948,0	9,1	29,3	28,7	28,0
2014	493.559,8	4,9	476.847,9	3,7	454.425,9	1,0	30,4	29,4	28,0
2015	497.239,1	0,7	507.482,4	6,4	487.424,3	7,3	30,2	30,8	29,6
2016	493.524,4	-0,7	486.318,3	-4,2	466.828,2	-4,2	29,5	29,1	27,9

(*) in rapporto al Pil
(**) al netto delle regolazioni debitorie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

PAGINA BIANCA

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa
2. Conto generale del Patrimonio dello Stato: *2.1. Le risultanze complessive*
3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie: *3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine. La gestione di Tesoreria:* 3.1.1. I crediti di Tesoreria. Le operazioni di Tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali; 3.1.2. I debiti di Tesoreria; *3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine*: 3.2.1. Attività finanziarie di medio-lungo termine: 3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate; 3.2.1.2. Altre partecipazioni; 3.2.1.3. Anticipazioni attive; 3.2.2. Gestione dei titoli del debito statale; 3.2.2.1. Lo *stock* del debito statale; 3.2.2.2. Attività del 2016; 3.2.3. Debiti diversi: 3.2.3.1. Residui passivi perenti
4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte: *4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato; 4.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare; 4.3. Attività di razionalizzazione; 4.4. Vendita di beni immobili; 4.5. Introiti da locazioni e concessioni*

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato per il 2016 è stato trasmesso alla Corte dei conti, contestualmente al Conto del bilancio, in forma dematerializzata il 26 maggio 2017[1] ed espone un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 39,5 miliardi.

Il "Conto" costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato ed espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

Gli elementi del "Conto" sono definiti dall'art. 36 della legge n. 196 del 2009 (che ha riprodotto i contenuti del soppresso art. 22 della legge n. 468 del 1978), nonché dall'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002.

Il Conto del patrimonio è tradizionalmente distinto in due sezioni precedute da una nota preliminare: la sezione I espone le risultanze dei conti relativi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato secondo una classificazione riconducibile al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC'95 - Regolamento n. 2223 del 1996 del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 1996).

---

[1] A partire dall'esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8 del 3 marzo 2014), dopo la sperimentazione effettuata nel 2012, il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005). La piattaforma utilizzata, in condivisione con la Ragioneria generale dello Stato è il Rendiconto Dematerializzato (RenDe).

La ripartizione del documento avviene in quattro macro-aggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come disciplinato dal predetto decreto interministeriale che ne ha stabilito anche il criterio di valutazione[2]; la sezione II riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di bilancio raccordandoli con le risultanze del predetto Conto.

Seguono tre prospetti recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai Ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili, le altre recanti la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dallo Stato).

Per quanto attiene ai residui passivi perenti, si rileva l'introduzione di un nuovo prospetto dal quale emergono economie patrimoniali per riaccertamento ex art. 34-*ter*, comma 4, della legge n. 196 del 2009, per oltre 5 miliardi.

Il Conto è corredato, ai sensi dell'art. 36, comma 4, della citata legge n. 196 del 2009, del Conto del "Dare e dell'Avere" della Banca d'Italia che svolge il servizio di Tesoreria e del Cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di Cassa, la Situazione del Tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di Tesoreria, il Movimento dei buoni ordinari del Tesoro ed il Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi.

Il modello di rappresentazione del patrimonio, secondo gli intendimenti di cui all'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 279 del 1997, avrebbe dovuto consentire l'inserimento dei valori rappresentati dalle consistenze patrimoniali con riferimento ai criteri economici relativi alle singole poste attive e passive. I criteri di valutazione degli elementi patrimoniali, finalizzati a contabilizzare le partite suscettibili di utilizzazione economica, continuano ad essere quelli stabiliti nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 aprile 2002.

L'applicazione dei criteri del SEC2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio, è avvenuta già a partire da settembre 2014 in riferimento alle Amministrazioni pubbliche da parte dell'ISTAT; per quanto attiene al Conto del patrimonio dello Stato, non risulta ancora completamente conseguita la rivisitazione dello stesso secondo le regole di redazione del SEC2010.

Una tempestiva applicazione del nuovo sistema di regole di classificazione dei conti economici nazionali SEC2010, per quanto attiene al Conto del patrimonio dello Stato, potrebbe venire incontro ad esigenze di comparabilità internazionale delle poste ed allegati patrimoniali sottoposti al giudizio della Corte propedeutico all'esame parlamentare.

La significatività dei dati esposti nel Conto è anche connessa alla completa compilazione dei singoli elementi attivi e passivi definiti dal predetto decreto in applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalla legge di contabilità generale dello Stato, diretta a consentire in modo adeguato la dimostrazione dei reciproci effetti delle due gestioni, patrimoniale e di bilancio in conformità alla classificazione delle voci riportata nel SEC'95, di cui al regolamento del Consiglio Europeo n. 2223 del 25 giugno 1996.

Vengono, difatti, ancora non registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale (quali aeroporti ed eliporti, basi navali, caserme, stabilimenti ed arsenali, depositi di munizioni e di sistemi d'arma, basi missilistiche, poligoni e strutture di addestramento, segnali alla navigazione marittima ed aerea, alloggi di servizio per il personale militare), le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione governativa, le quote dei fondi di investimento mobiliari, i beni storici, i beni palcontologici, le opere di restauro, gli strumenti finanziari derivati a breve termine, le società finanziarie e non finanziarie collegate, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste,

[2] In precedenza, il Conto del patrimonio era ripartito per "Conti generali" delle attività e passività raggruppati nei Conti generali n. 1 (Attività finanziarie), n. 2 (Crediti e partecipazioni), n. 3 (Beni patrimoniali), n. 4 (Passività finanziarie) e n. 5 (Passività patrimoniali).

l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive si rileva l'assenza delle riserve tecniche di pensione.

La mancata compilazione di tali dati nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato è parzialmente ricondotta, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a continue inosservanze (principalmente da parte della Difesa e in misura minore del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture) degli obblighi di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 279 del 1997.

La parziale inadempienza, che si protrae da oltre un ventennio, nella compilazione di voci significative del Conto generale del patrimonio dello Stato appare non coerente con i fondamenti della contabilità di Stato in termini di veridicità e di universalità delle prospettazioni contabili che costituiscono principi riconducibili allo stesso impianto costituzionale che presiede alla materia.

Detta parziale inadempienza non consente, quindi, la necessaria completezza ed esaustività dei dati del Conto sottoposto all'esame parlamentare e di essa si fa menzione nella decisione di regolarità del Rendiconto generale dello Stato alla quale si accompagna la presente relazione.

Una particolare attenzione merita la contabilizzazione delle operazioni in derivati, per le quali la Corte ha più volte richiamato la necessità di misure di adeguamento del relativo quadro informativo[3].

Le verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del Conto generale del patrimonio, sono volte ad accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento dell'iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Per le entrate, *riscosse* e *versate*, per le somme *riscosse* e *da versare* e per quelle *da riscuotere*, si procede con il riscontro dei dati esposti nel Conto generale del patrimonio con i dati contenuti nei riepiloghi generali e nel Conto del bilancio.

Per la spesa vengono effettuati riscontri sulla base delle scritture tenute e/o controllate.

Per le predette verifiche concernenti la gestione patrimoniale, la Corte acquisisce, mediante il Sistema del Conto del patrimonio, SIPATR, la documentazione giustificativa fornita dalle Amministrazioni per il tramite degli Uffici centrali di bilancio nelle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del patrimonio, esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le partite contabili non giustificate.

Per il 2016 sono state escluse dal giudizio di regolarità diverse poste ed allegati patrimoniali, ai quali si rinvia nell'apposito allegato al giudizio di parificazione. Si sottolinea il perdurare di motivi di irregolarità concernenti poste ricorrenti.

Una ridotta significatività delle risultanze del Conto, che si riflettono sul patrimonio dello Stato, è data dalle "rettificazioni" apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio. Per maggiore chiarezza e leggibilità delle risultanze del Conto andrebbero più dettagliatamente illustrate le cause giustificative di tali "rettificazioni", che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali e che riguardano principalmente i beni immobili e quelli mobili.

Andrebbe migliorata la leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di Tesoreria, scorporandone i flussi che costituiscono una potenziale duplicazione di operazioni di bilancio e ciò per meglio evidenziare gli effetti autonomi connessi alle sole movimentazioni di Tesoreria.

---

[3] Cfr. la relazione sul Ministero dell'economia e delle finanze per il Rendiconto generale dello Stato per il 2014.

2. Conto generale del Patrimonio dello Stato

2.1. Le risultanze complessive

Come negli anni precedenti le passività (finanziarie) dello Stato, pari a 2.784,95 miliardi, superano le attività, pari a 986,98 miliardi, di cui finanziarie 675,91 e non finanziarie 311,07.

Il peggioramento patrimoniale complessivo scaturito dalla gestione 2016 è pari a 39,55 miliardi, inferiore a quello dello scorso anno (66,85) e a quello del 2014 (129,6 miliardi), peggioramento che emerge dalla differenza tra lo squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal Rendiconto "eccedenza di passività") del 2016, pari a 1.797,97, e quello del 2015, pari a 1.758,42 miliardi.

In termini percentuali si ha, dunque, un incremento del peggioramento patrimoniale del 2,25 per cento, inferiore comunque a quanto registrato negli anni precedenti (8,29 per cento del 2014 e 3,95 del 2015).

La minor misura del peggioramento patrimoniale del 2016 non deriva dalla componente delle passività finanziarie, che è incrementata di quasi 64 miliardi (da 2.721 a 2.785 miliardi) di un importo superiore rispetto al dato dell'anno precedente (60,9 miliardi), quanto all'aumento delle attività per 24,37 miliardi, le quali nel 2015 erano invece diminuite di quasi 6 miliardi.

Nella tavola che segue vengono rappresentate le consistenze finali delle attività e delle passività dello Stato nel loro complesso, nonché gli incrementi percentuali delle stesse.

TAVOLA I

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività	Scostamento su anno precedente (%)	Passività	Scostamento su anno precedente (%)	Eccedenza passività	Scostamento su anno precedente (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426	-5,23
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	3,95
2016	987	2,53	2.785	2,35	1.798	2,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Osservando i risultati differenziali, la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento con l'avanzo accertato di circa 57,51 miliardi (erano 2,48 nel 2015 e 29,6 nel 2014).

Le attività sono aumentate di 24,37 miliardi soprattutto nella componente delle attività finanziarie (+18,81 miliardi) e in misura minore (+5,55) per quelle non finanziarie.

L'aumento dell'attivo, nell'ambito delle attività finanziarie, è principalmente riconducibile alla voce "Crediti" ed in particolare, nell'ambito dei Crediti di Tesoreria, alla voce "Disponibilità del Tesoro" per il servizio di Tesoreria provinciale (7,9 miliardi) e i pagamenti da regolare (6,5 miliardi, principalmente attribuibili alle anticipazioni alle Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria). Inoltre, un importante aumento si riscontra nei residui attivi presso gli Agenti della riscossione (3,4 miliardi). La voce Azioni e altre partecipazioni espone un notevole incremento principalmente dovuto a poste inerenti ad "Altri organismi internazionali", che registrano un aumento di circa 3,2 miliardi, di cui 2,4 attribuibili alla partecipazione dell'Italia al capitale della Banca Asiatica per gli Investimenti in Infrastrutture (AIIB) e 605 milioni quale quota di partecipazione alla costituzione del capitale della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS). Sempre nell'ambito delle "Azioni" ed "Altre partecipazioni" rileva l'acquisizione azionaria di quote della Banca del Monte dei Paschi di Siena S.p.A. per 342 milioni. Di contro nell'attivo si rileva una importante riduzioni di circa 3,8 miliardi riconducibile all'alienazione di quote di partecipazione del Tesoro al capitale sociale delle Poste Italiane S.p.A.

Anche i "Beni librari e beni archivistici" (beni mobili di interesse culturale), nell'ambito delle "Attività non finanziarie prodotte", concorrono all'aumento delle attività patrimoniali per un totale di 3,6 miliardi. Inoltre, il capitale fisso presenta un aumento di 1,9 miliardi dovuto principalmente alla contabilizzazione nel Conto di mezzi aerei da guerra (2,5 miliardi) ed equipaggiamenti logistico-militari (1,7 miliardi).

L'incremento delle passività di 63,92 miliardi è il risultato di aumenti e diminuzioni imputabili principalmente alle seguenti voci:

(in miliardi)

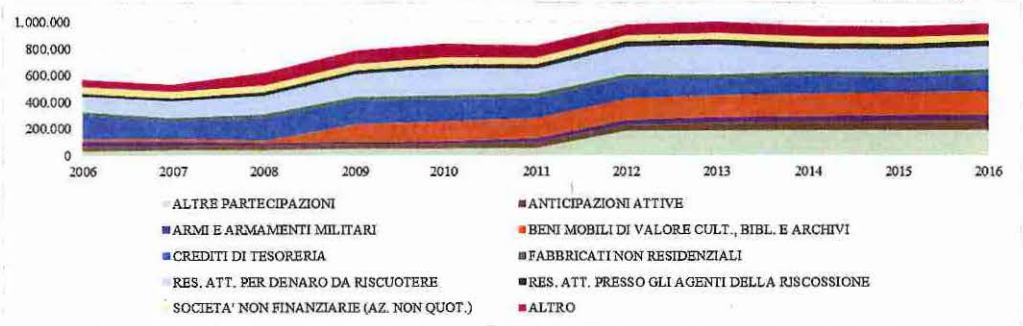
Buoni del Tesoro poliennali	+60,97
Residui passivi	+21,39
Certificati di credito del Tesoro	+4,48
Altri (capitale sottoscritto e rimasto da versare)	+2,94
Debiti di Tesoreria	-9,62
Residui passivi perenti	-9,42
Prestiti esteri	-5,40
Altri (debiti redimibili)	-0,77
Anticipazioni passive	-0,66

Di seguito si rappresenta graficamente l'evoluzione, negli ultimi anni, delle attività e delle passività al IV livello di definizione.

Per le attività, nell'ambito dei tre macro-aggregati dell'attivo (Attività finanziarie, Attività non finanziarie prodotte e Attività non finanziarie non prodotte), le nove voci selezionate "pesano" per il 91,8 per cento del totale e quindi la voce "Altre" comprende, invece, le ulteriori voci di attivo che presentano importi di entità non rilevante (come ad esempio, opere dell'ingegno, oggetti di valore, mobili di arredi, mezzi di trasporti, materie prime, ecc.) per una percentuale dell'8,2 per cento. Dal grafico si evince l'incremento pressoché omogeneo delle componenti dell'attivo.

GRAFICO 1

(in milioni)

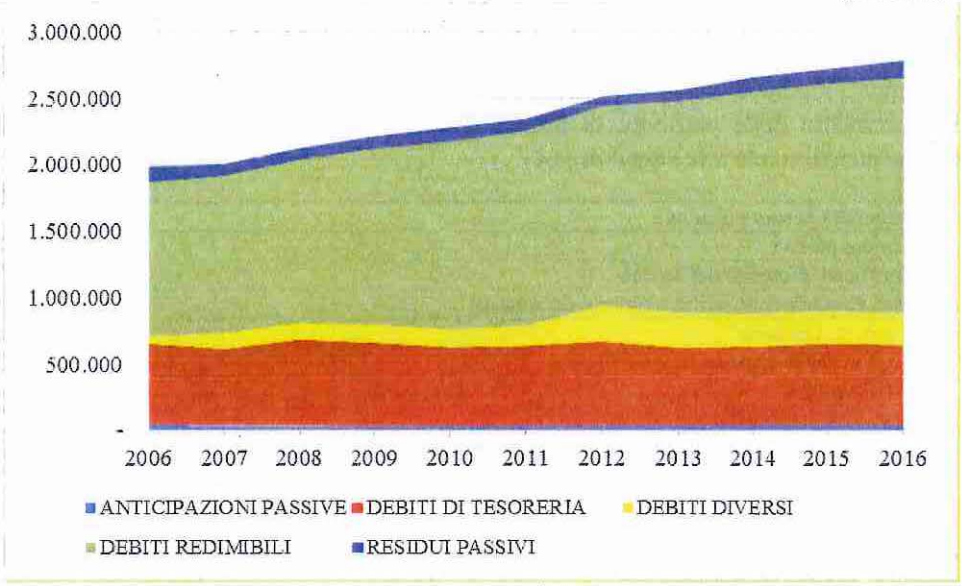


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Nel grafico successivo, invece, si osserva la proporzione tra le singole voci delle passività finanziarie e il loro andamento dal 2006 al 2016. Come è evidente l'incremento delle passività finanziarie statali è fortemente influenzato dall'andamento dei debiti redimibili.

GRAFICO 2

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie

A fine 2016 le attività finanziarie ammontavano a 675,9 miliardi (657,1 nel 2015), mentre le passività finanziarie a 2.784,9 miliardi (2.721 miliardi nel 2015).

Nelle tavole che seguono è riportato l'andamento negli ultimi anni delle attività e passività finanziarie distinte nella loro componente a breve termine e a medio-lungo termine.

TAVOLA 2

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A BREVE TERMINE

(in miliardi)

	IV livello	Consistenza al 31.12			
		2013	2014	2015	2016
Attività	Biglietti, monete e depositi	0	0	0	0
	Crediti di Tesoreria	123,7	135,4	116,5	131
	Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione	39,3	41,5	37,3	40,7
	Residui attivi per denaro da riscuotere	221,8	167,6	171	171,5
	Totale attività	**384,8**	**344,5**	**324,8**	**343,3**
Passività	Debiti di Tesoreria	589,3	597,5	619,8	610,2
	Residui passivi	84, 2	113,2	113	134,4
	Totale passività	**673,5**	**710,7**	**732,8**	**744,6**
	Eccedenza passiva	**288,6**	**366,1**	**408,1**	**401,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Si rileva che le attività a breve termine sono incrementate rispetto al 2015 di 18,5 miliardi, in misura superiore alle passività a breve termine, aumentate di 11,8 miliardi. Le passività continuano a superare le attività di 401,3 miliardi. In tre anni l'incremento dell'eccedenza passiva di breve termine è stato di circa 113 miliardi pur riducendosi rispetto al precedente esercizio.

TAVOLA 3

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(*in miliardi*)

	IV livello	Consistenza al 31.12			
		2013	2014	2015	2016
Attività	Titoli diversi dalle azioni	4,1	1,1	0	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei Fondi comuni di investimento	256,3	249,1	263	264,3
	Quote dei Fondi comuni di investimento	0	0	0	0,1
	Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, Fondi di rotazione, Fondi di scorta, crediti concessi ad Enti pubblici e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati, altri crediti non classificabili)	58,5	62,4	68,1	67,6
	Altri conti attivi	0,6	0,6	1,1	0,6
	Totale attività	**319,5**	**324,5**	**332,3**	**332,6**
Passività	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.588,3	1.665,0	1.707,3	1.766,6
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	263,1	249,1	243,2	236,7
	Anticipazioni passive	36	35,4	37,7	37
	Totale passività	**1.887,4**	**1.949,4**	**1.988,2**	**2.040,3**
	Eccedenza passiva	**1.567,9**	**1.624,9**	**1.655,8**	**1.707,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Nelle voci di medio-lungo termine le attività sono rimaste sostanzialmente stabili, mentre le passività sono aumentate di circa 62,1 miliardi.

L'eccedenza passiva del medio-lungo termine è incrementata negli ultimi tre anni di circa 140 miliardi, in misura superiore al breve termine, di cui 52 solo nell'ultimo anno.

3.1. Attività e passività a finanziarie a breve termine. La gestione di Tesoreria

Al termine dell'esercizio 2016, le attività finanziarie a breve termine rappresentano poco oltre il 50 per cento del totale della categoria (343,3 su 675,9 miliardi); nel dettaglio i residui attivi costituiscono quasi i due terzi (212,2 miliardi) e i crediti di Tesoreria circa un terzo (131).

Del totale delle passività finanziarie (2.784,9 miliardi), invece, quelle a breve termine sono pari a 744,6 miliardi (ovvero 26,7 per cento del totale) e 2040,3 miliardi quelle a medio-lungo termine; nell'ambito delle passività a breve termine, la voce riferita ai debiti di Tesoreria misura quasi l'82 per cento: al termine dell'esercizio finanziario 2016, la consistenza è pari a 610,2 miliardi (inferiore a quella del 2015 che era di 619,8).

La gestione delle posizioni a breve termine può essere distinta in gestione di Tesoreria (crediti e debiti di Tesoreria) e gestione dei residui (attivi e passivi)[4].

Il Conto del patrimonio contempla, tra le attività finanziarie e le passività finanziarie, rispettivamente, i crediti e i debiti della Tesoreria statale evidenziati nel Conto Riassuntivo del Tesoro, (d'ora in poi CRT), ex art. 609 Regolamento di Contabilità generale dello Stato - RCGS a seguito della rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento (rendicontazione che il Tesoriere dello Stato - Banca d'Italia effettua con il conto mensile riassuntivo mod. 108T e con il conto consuntivo mod. 108T complementare), per conto sia delle Amministrazioni statali, sia di quelle che sono tenute ad accendere il proprio conto corrente presso la Tesoreria.

Infatti, oltre alla gestione degli incassi e dei pagamenti per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, la Tesoreria si occupa anche della tenuta delle contabilità intestate a Enti non statali, la cosiddetta "Tesoreria unica" disciplinata dalla legge n. 720 del 1984. Attualmente, ai sensi dell'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, vige il sistema della Tesoreria unica "pura" in quanto le entrate proprie degli Enti e i trasferimenti dal bilancio dello Stato affluiscono direttamente sulle contabilità speciali aperte presso la Banca d'Italia.

Il debito di Tesoreria indica l'esposizione dello Stato per le liquidità detenute presso la Tesoreria appartenenti a soggetti terzi o ad amministrazioni statali stesse. Il credito di Tesoreria rappresenta il valore della giacenza del conto di disponibilità del Tesoro e di tutti gli impieghi

[4] Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione che di essa è stata effettuata nel presente volume sui capitoli "Le entrate dello Stato" (per i residui attivi) e "Le spese dello Stato" (per i residui passivi). I residui passivi perenti rientrano nella categoria dei debiti a medio-lungo termine per la cui trattazione si fa rinvio al successivo paragrafo 3.2.3.1.

della liquidità della Tesoreria che devono essere reintegrati da terzi o dallo Stato medesimo, con stanziamenti di bilancio (es anticipazioni, depositi presso terzi).

Nella seguente tavola, tratta dalla "Situazione del Tesoro" dei conti riassuntivi degli ultimi anni, viene riportato il *trend* di crescita del disavanzo.

Da essa emerge l'andamento del saldo annuale tra debiti e crediti, negli ultimi quindici anni. Nel 2016 il "disavanzo di Tesoreria" è diminuito di 24,1 miliardi, ma è sempre elevato: 479,1 miliardi.

TAVOLA 4

VARIAZIONI DEL SALDO DI TESORERIA

(in miliardi)

Anno	Saldi di Tesoreria	Variazione annua o saldo di esecuzione del bilancio	Variazione annua %	Variazione su anno-base 2001	Variazione % su base 2001
2016	-479,1	24,1	4,8	-195,8	69,1
2015	-503,3	-41,3	8,9	-220,0	77,7
2014	-462,0	3,5	-0,8	-178,7	63,1
2013	-465,5	16,8	-3,5	-182,2	64,3
2012	-482,3	-32,9	7,3	-199,0	70,2
2011	-449,4	-24,4	5,7	-166,1	58,6
2010	-425,0	24,0	-5,3	-141,7	50,0
2009	-449,0	26,7	-5,6	-165,7	58,5
2008	-475,7	-34,1	7,7	-192,4	67,9
2007	-441,6	-12,4	2,9	-158,3	55,9
2006	-429,2	-7,6	1,8	-145,9	51,5
2005	-421,6	-27,6	7,0	-138,3	48,8
2004	-394,0	-18,5	4,9	-110,7	39,1
2003	-375,5	-56,5	17,7	-92,2	32,5
2002	-319,0	-35,7	12,6	-35,7	12,6
2001	-283,3				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto riassuntivo del tesoro

Il risultato della gestione di Tesoreria espone, quindi, in quanto negativo, l'apporto offerto dalle disponibilità rinvenienti dalle operazioni di Tesoreria a quelle di gestione del bilancio[5].

Purtuttavia, tale apporto necessita di una particolare evidenza nel Conto del patrimonio, anche mediante una nota esplicativa, in quanto le poste patrimoniali attive e passive del Conto derivanti dalla Tesoreria coincidono con i crediti e debiti che la Tesoreria ha a fine anno verso soggetti terzi (tra i quali anche lo Stato come nel caso dei sospesi collettivi), ma non riportano con immediatezza la situazione debitoria dello Stato all'interno dei conti di Tesoreria, che emerge, invece, dal Conto del Dare e dell'Avere.

Le giacenze delle contabilità speciali, che costituiscono un debito di Tesoreria in quanto forniscono liquidità alla Tesoreria e quindi sono iscritte nel conto del patrimonio come passività finanziarie, sono leggermente diminuite: da 504,3 miliardi a 502,54, di cui 148,37 delle contabilità speciali ordinarie e 354,17 delle contabilità speciali di Tesoreria centrale.

3.1.1. I crediti di Tesoreria. Le Operazioni di Tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali

Tra le attività finanziarie del Conto del patrimonio sono contemplate al V livello le seguenti macro-voci dei crediti di Tesoreria esposte nel CRT complessivamente di importo pari, al 31 dicembre 2016, a 131,04 miliardi, in aumento di circa 15 miliardi rispetto al 2015.

---

[5] L'incremento di tale apporto è dovuto ad una serie di cause: l'aumento delle giacenze del conto corrente di Tesoreria centrale della Cassa depositi e prestiti, aperto in seguito alla privatizzazione avvenuta a fine 2003, in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (al 31 dicembre 2015 la gestione separata ammontava a circa 152 miliardi); la rilevazione a partire dal mese di dicembre 2011 delle partite riferite alla voce "Titoli emessi da esitare"; l'aumento delle giacenze dei conti di Tesoreria unica, dovuto principalmente alla sospensione della Tesoreria unica mista dal mese di gennaio 2012; l'assoggettamento al regime di Tesoreria unica, nel corso del 2012, delle istituzioni scolastiche, che ha determinato un incremento delle giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria unica di circa 1,5 miliardi; l'assoggettamento al regime di Tesoreria unica, nel corso del 2015, delle Camere di Commercio, che ha determinato un incremento delle giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria unica di circa 1,3 miliardi.

A. "BANCA D'ITALIA GESTIONE DELLE LIQUIDITÀ"

Tra le poste patrimoniali delle attività finanziarie relative ai Crediti di Tesoreria assume rilevanza centrale la voce "Disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria", al cui interno è riportato il saldo del conto principale dello Stato detenuto presso Banca d'Italia, ovvero il Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria (istituito dall'art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del conto corrente di Tesoreria), attraverso il quale transitano tutti gli incassi e i pagamenti di bilancio e di Tesoreria.

Nella seguente tavola, che sintetizza il mod. 108T, recante il Conto complementare delle riscossioni e pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2016, reso dalla Banca d'Italia, si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del conto: Erario (nel quale sono registrati i flussi di e fuori bilancio dello Stato e i sospesi di Tesoreria), Contabilità speciali e Depositi in numerario.

Da ciò si evince la composizione del "saldo del Conto di disponibilità del Tesoro" (in termini di valori e di numerario) che al 31 dicembre 2016 era pari a 9,75 miliardi e del "saldo di cassa" di 58,88 miliardi, che comprende anche il valore dei depositi in titoli.

Il saldo del Conto di disponibilità è aumentato di 5 miliardi rispetto al 2015, per l'effetto combinato dell'aumento di liquidità per 40,57 miliardi in alcuni aggregati (7,27 miliardi di maggiori giacenze delle contabilità speciali ordinarie e 33,3 miliardi di maggiori incassi id competenza rispetto ai pagamenti di competenza) e della diminuzione di 35 miliardi in altri (diminuzione delle giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria centrale per 9,02 miliardi, maggiori erogazioni di denaro in conto sospeso collettivi non reintegrate per 9,58 miliardi; pagamenti di residui passivi superiori agli incassi di quelli attivi per 9,12 miliardi; mancato rifinanziamento dei Buoni ordinari del Tesoro per 8 miliardi).

TAVOLA 5

CONTO DI DISPONIBILITÀ DEL TESORO E FONDO DI CASSA 2016

(in miliardi)

Erario			**Debito trasportato dal 2015 (B)**	**-388,20**
	Incassi di competenza	755,29	Pagamenti di competenza	721,99
	Incassi conto residui	31,49	Pagamenti conto residui	40,61
	Incassi fuori bilancio*	165,48	Pagamenti fuori bilancio**	173,35
	Totale incassi (A)	952,27	Totale pagamenti (C)	935,96
	Saldo 2016 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2017) D = A-B-C			**-371,89**
	Pagamenti non ancora riconosciuti		Titoli di spesa da regolarizzare	0
			Pagamenti da regolare in c. sospeso collettivi	86,1
			Pagamenti amministrazioni autonome da	34,83
			Rimanenza interessi bot	0
	Saldo 2016 operazioni non ancora riconosciute (E)			**120,93**
	Utilizzo del conto di disponibilità Erario (F = D+E)			**- 492,82**
Contabilità speciali ordinarie	Rimanenze 2015	141,10		
	Incassi	1.342,33	Pagamenti	1.335,06
	Giacenze delle contabilità speciali ordinarie (G)			**+ 148,37**
Contabilità speciali Tesor. Centrale	Rimanenze 2015	363,19		
	Incassi	532,86	Pagamenti	541,89
	Giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria Centrale (H)			**+ 354,17**
Depositi provvisori numerario	Rimanenze 2015	0,04		
	Incassi	0,01	Pagamenti	0,02
	Depositi provvisori in numerario (I)			**+ 0,03**
	Saldo conto di disponibilità del Tesoro (L= F+G+H+I)			**9,75**
Depositi provvisori titoli	Rimanenze 2015	48,13		
	Incassi	1,08	Pagamenti	0,1
	Depositi provvisori in titoli (M)			**+ 49,13**
Depositi CDDPP	**Depositi definitivi in titoli della Cassa DD.PP. (N)**			0,00
	Saldo fondo di cassa 2016 (O = L+M+N)			**+ 58,88**

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base del mod. 108T della Banca d'Italia

*(152,69 per incassi dal collocamento BOT; 9,87 per ordini di trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 2,91 per rimborsi da parte delle Amministrazioni autonome[6] di fondi somministrati)

**(160,65 per rimborso BOT; 9,78 per trasferimento fondi tra Tesorerie dello Stato; 2,91 per pagamenti per conto delle Amministrazioni autonome)

***33,63 miliardi per le c.d. sovvenzioni postali e 1,2 miliardi per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le Amministrazioni autonome devono ancora rimborsare alla stessa (trattasi di sospesi di Tesoreria di Amministrazioni dotate di autonomia di bilancio).

[6] Fondo edifici culto, Corte dei conti, Scuola nazionale dell'Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato e TAR, CNEL, altre Amministrazioni.

La quota del debito della parte "Erario" ammonta a 492,82 miliardi, di cui 371,89 per operazioni di bilancio e il rimanente per operazioni che hanno determinato crediti di Tesoreria (c.d. operazioni non riconosciute), ovvero 33 miliardi per impieghi in OPTES, 53,1 miliardi per altre operazioni in conto sospeso collettivi, 33,63 miliardi per le c.d. sovvenzioni postali e 1,2 miliardi per pagamenti effettuati dalla Tesoreria che le Amministrazioni autonome(6) devono ancora rimborsare alla stessa.

All'interno della medesima voce "disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria" è contabilizzato lo *stock* di liquidità impiegato al di fuori della Tesoreria, a seguito di particolari operazioni definite OPTES[7], che vengono effettuate dalla Banca d'Italia su direttive del Tesoro (in base ai d.m. del MEF n. 25391 del 25 ottobre 2011 e 28 novembre 2011) a favore di una serie di controparti (le principali istituzioni finanziarie e banche nazionali ed estere e le istituzioni o Enti pubblici che gestiscono la liquidità degli Stati Membri dell'Unione europea e le entità costituite nell'ambito degli interventi finalizzati alla salvaguardia della stabilità dell'area Euro a cui abbia aderito la Repubblica Italiana che vengono ammesse a partecipare alle operazioni con appositi provvedimenti del Tesoro pubblicati sul sito *web* del debito pubblico)[8]. Anche nel 2016 le operazioni effettuate sono state esclusivamente di impiego: quelle con una durata di norma pari ad un giorno lavorativo (c.d. *overnight*) vengono effettuate a seguito di aste (ma vi sono stateassegnazioni anche di durata fino a 5 giorni), quelle di durata superiore, di norma, attraverso operazioni bilaterali (nel 2016 le operazioni sono state regolate a termine anche dopo 63 giorni)[9].

---

[7] I depositi sono accesi presso la Banca d'Italia e sono destinati all'impiego della base più stabile della giacenza, per soddisfare politiche di investimento della liquidità meno flessibili rispetto agli usuali strumenti del mercato monetario e su scadenze più lunghe. Detti depositi sono stati completamente estinti nel 2015 e sono stati sostituiti da un'operatività costante con Cassa depositi e prestiti.

[8] Le operazioni di impiego della liquidità sono iscritte tra i crediti di Tesoreria, in quanto sono riconducibili a depositi presso terzi (sono scritturati tra l'altro tra i sospesi collettivi); le operazioni di raccolta della liquidità, in quanto depositi di terzi presso il tesoriere, tra i debiti di Tesoreria.

[9] Le OPTES derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007 per gestire la propria liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di Tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della BCE di agevolare la propria politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze liquide detenute dalla PA presso la Banca d'Italia nel Conto di disponibilità del Tesoro, risultate altamente variabili.

Infatti, su tale conto non solo transitano tutti i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne quello del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato detenuto presso Cassa depositi e prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima.

Dal 30 novembre 2011, con l'attuazione della riforma introdotta dall'art. 47 della legge n. 31 dicembre 2009, n. 196 e l'entrata in vigore della nuova "Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di Tesoreria e dei conti ad esso assimilabili", siglata tra Banca e Ministero dell'economia il 22 marzo 2011, le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel conto disponibilità, si sono articolate in tre componenti distintamente remunerate: un conto disponibilità presso la Banca che, coerentemente con le direttive della BCE volte a ridurre la variabilità della base monetaria creata dal Tesoro, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (tasso MRO) (art. 2 Convenzione); depositi a tempo detenuti presso la Banca d'Italia remunerati ai tassi di mercato Eurepo di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); impieghi *overnight* (mediante aste bilaterali competitive gestite dalla Banca) o operazioni bilaterali presso il mercato monetario per l'importo residuo, remunerati ai corrispettivi tassi di mercato (art. 5 Convenzione).

In attuazione della decisione del Consiglio Direttivo della BCE 2014/23 del 5 giugno 2014 (che modifica la precedente decisione 2014/8 del 20 febbraio 2014), sono state introdotte nuove disposizioni che incidono sulla gestione del Conto, in attesa della revisione della Convenzione MEF – BKI del marzo 2011.

In particolare è stato previsto un saldo massimo di tutte le giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili incluso il Fondo ammortamento dei titoli di Stato e i depositi a tempo costituiti successivamente al 4 giugno 2014) soggetto a remunerazione pari al valore più elevato tra 200 milioni e lo 0,04 per cento del Pil che ogni anno viene determinato con scambio di note tra MEF e Banca. Per gli importi eccedenti detto saldo è prevista la soglia di un tasso di interesse pari a zero, ovvero, se negativo, il tasso sui depositi applicato dalla BCE (c.d. tasso sulla *deposit facility*) che per il 2016 è stato pari a - 0,30 per cento fino al 15 marzo e in seguito pari a – 0,40 per cento.

L'operatività giornaliera di *cash management* si svolge in due aste a metà mattinata e nel primo pomeriggio, e in un'operazione, che ha luogo nel tardo pomeriggio ad operazioni consolidate, attraverso la quale il Ministero, sulla base di contrattazioni bilaterali, effettua con una o più controparti lo scambio di liquidità finalizzato al saldo obiettivo al termine della giornata operativa.

Nel 2016 le operazioni di deposito presso terzi sono state effettuate per circa 565,5 miliardi e quelle di rimborso per 562,5 miliardi: complessivamente le operazioni di asta alle quali sono seguite assegnazioni sono state 209 e quelle bilaterali 126 (di cui 8 scadute nel 2017).

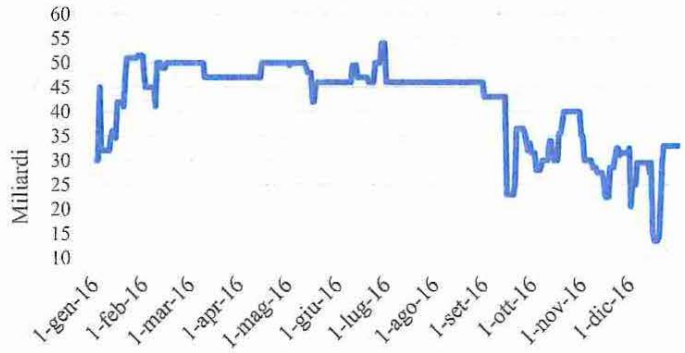
Le assegnazioni, oscillanti tra i 10 milioni e i 3 miliardi, delle operazioni in asta hanno raggiunto l'importo totale di 119,57 miliardi. Le operazioni bilaterali con C.D.P., oscillanti tra 1 e 13 miliardi, sono state complessivamente di valore pari a 447,96 miliardi (se si considerano le sole operazioni regolate "a pronti" nel 2016 e non anche quelle scadute nel 2016 ma erogate nel 2015). Il valore medio delle aste bilaterali (3,5 miliardi), che sono state effettuate esclusivamente con Cassa depositi e prestiti, è stato di molto superiore rispetto a quelle derivanti dalle aste (poco più di 570 milioni).

Come osservato precedentemente, la consistenza delle giacenze che contribuiscono alla copertura del fabbisogno dello Stato e che risulterebbero superiori alle necessità è sostanzialmente determinata dai BOT (nel 2016 tra i 115 e i 107 miliardi) e dalla liquidità delle contabilità speciali, tra le quali il conto fruttifero 29814 detenuto da Cassa depositi e prestiti (la cui giacenza media giornaliera è stata pari a 149,9 miliardi). Tale conto è remunerato sul cap. 3100 del MEF a tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT[10]. Nel primo semestre 2016 il tasso applicato è stato pari all'1,1 per cento e gli interessi riconosciuti a Cassa pari a 847,75 milioni, nel secondo semestre il tasso è stato pari all'1,14 per cento e gli interessi pari a 858,62 milioni, per un totale di 1,7 miliardi.

Nel corso del 2016 risultavano, invece, collocate solo presso la Cassa depositi e prestiti liquidità della Tesoreria tra i 13,5 e i 54 miliardi con una media giornaliera di 41,8 miliardi, con un andamento che si illustra nel seguente grafico.

GRAFICO 3

ANDAMENTO DELLE GIACENZE DI LIQUIDITÀ PRESSO C.D.P.
A SEGUITO DI OPTES DI IMPIEGO NEL 2016



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

[10] La legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 390, stabilisce che i conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato non siano produttivi di interessi, ad eccezione di quelli individuati nell'allegato 9 della medesima legge, tra i quali il conto di Tesoreria n. 29814 Cassa depositi e prestiti - Gestione separata, nonché i conti correnti di Tesoreria Poste Italiane S.p.A. - Bancoposta (conti correnti 20131 soggetti pubblici e 20137 soggetti privati) e 25046 Regione Abruzzo - Programma IPA.
Sulle giacenze del conto di C.D.P., dalla trasformazione nel 2003 della C.D.P. in Spa e fino a tutto il 2013, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.m. 5.12.2003 si applicava un tasso pari alla media aritmetica tra la media dei tassi BOT a sei mesi e la media dell'indice mensile Rendistato rilevati all'emissione nel semestre precedente. Per il biennio 2014-2015 il d.m. 28.5.2014 ha variato dal semestre precedente al semestre in corso il periodo di riferimento dei tassi. Con il d.m. 12 maggio 2016, a partire dal 1° semestre 2016 il tasso si è elevato ed è pari alla media ponderata (non più aritmetica semplice) tra la media dei tassi BOT a sei mesi (peso 20 per cento) e la media dei tassi BTP a 10 anni (peso 80 per cento) all'atto dell'emissione del semestre in corso. Come si legge nell'art. 17-*quater* del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 convertito dalla legge 8 aprile 2016, n. 49, su cui si basa il d.m. del 2016, l'adeguamento del tasso di remunerazione è dovuto alla necessità di allinearlo ai livelli di mercato in relazione all'effettiva durata finanziaria delle giacenze del conto, ovvero del risparmio postale, per l'80 per cento di persistenza media superiore ai 10 anni, tenendo conto del costo effettivo delle passività che lo alimentano.

Considerato l'andamento del mercato dei tassi, tutte le operazioni hanno prodotto interessi passivi (imputati al cap. 2220), ovverosia il deposito della liquidità presso la Cassa depositi e prestiti e gli altri istituti depositari ha generato un costo per lo Stato, pari a 121 milioni circa per le operazioni bilaterali e a 1,2 milioni per quelle effettuata per asta.

Sul punto il MEF ha evidenziato che la diversità di tasso praticato nelle operazioni di segno opposto effettuate con Cassa derivano dalla diversa natura delle stesse: quelle di deposito presso Cassa (che non determinano giacenze aggiuntive sul conto di C.D.P.) rappresentano una gestione della liquidità di breve termine e come tale parametrata ai tassi di mercato (i livelli di tasso sono stati coerenti con i prevalenti tassi di mercato sulle scadenze pari alla durata degli impieghi e superiori alla remunerazione che avrebbe riconosciuto dalla Banca d'Italia); quelle di provvista derivanti dal conto gestione separata sono una forma di raccolta a medio e lungo termine considerata la loro persistenza nel tempo.

La materia dell'assetto dei rapporti finanziari merita un adeguato approfondimento in quanto, se è pur vero che la causa sottostante alle singole operazioni è diversa, lo Stato sembrerebbe doppiamente gravato degli interessi passivi per la detenzione di somme di denaro che non sono utilizzate (di media 41 miliardi tralasciando le quote presso istituti diversi da C.D.P.).

Si evidenzia, inoltre, che la C.D.P. è una partecipazione statale non totalitaria, ma di maggioranza (l'82,77 per cento), mentre il 15,93 per cento è detenuto da Fondazioni bancarie.

B. "PAGAMENTI DA REGOLARE"

La voce è costituita nel CRT da nove partite:

- titoli stralciati in corso di regolazione (comprende quelle che nel modello 108T sono definite "titoli di spesa da regolarizzare")
- cedole interessi BOT in corso di scadenza" (comprende quelle che nel modello 108T sono definite "rimanenza interessi BOT", voce che nel 2016 è stata azzerata
- sette partite che riclassificano quelle del c.d. conto sospeso collettivi della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall'art. 17[11], comma 1, lettere a), b), c) e d) delle "Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato" (d.m. 29 maggio 2007). In quest'ultimo, tuttavia sono computate anche le OPTES di impiego fondi a cavallo di esercizio con il 2017, che nel Conto del patrimonio e nel CRT sono classificate nella prima voce "Banca d'Italia gestione delle liquidità".

Per una panoramica sulla problematica del conto sospeso si rinvia alla relazione dell'esercizio precedente, nella quale si è anche richiamata l'Amministrazione a porre in essere tutte le iniziative per reintegrare la liquidità utilizzata. Infatti, ogni pagamento imputato al conto sospeso collettivi è considerato come un credito di Tesoreria (e nel Conto del patrimonio un'attività finanziaria), ovvero una forma di impiego della liquidità che attende di essere

---

[11] Registrazione dei pagamenti in conto sospeso.

1. Sono scritturati fra i pagamenti in conto sospeso:

a) i titoli di spesa pagati dei quali non è possibile la produzione in contabilità e precisamente:

1) i titoli di spesa collettivi, pagati in parte;

2) i titoli di spesa che una Tesoreria paga per conto di un'altra, fino a quando i titoli stessi non pervengano alla Tesoreria cui compete effettuarne la contabilizzazione in esito definitivo;

3) i titoli di spesa, con esclusione degli ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa, emessi a carico del bilancio dello Stato nonché, nei casi previsti, quelli emessi a carico dei bilanci delle Amministrazioni ed aziende autonome, rimasti insoluti alla fine di ogni esercizio e pagati in quello successivo, fino a quando non venga loro attribuita la nuova imputazione per la scritturazione in esito definitivo;

b) le provvigioni per la sottoscrizione dei buoni del Tesoro poliennali;

c) il rimborso, per conto del MEF, di prestiti contratti all'estero in valuta diversa dall'euro;

d) gli altri pagamenti autorizzati dalla RGS ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari.

2. È vietato alle Tesorerie scritturare in conto sospeso pagamenti diversi da quelli sopra elencati senza autorizzazione della RGS.

reintegrata, nonostante nel bilancio dello Stato debba essere ancora reperita o individuata, se già esistente, la compensazione finanziaria per ripianare il sospeso.

Nella seguente tavola è riportata la composizione del conto sospeso, al netto OPTES, suddiviso in base all'esercizio finanziario di formazione dei titoli, al netto delle operazioni di Tesoreria (OPTES) di fine anno 2016 (33 miliardi) e 2015 (30 miliardi).

TAVOLA 6

CONTO SOSPESO

ANNO	Importo 2016	Numero partite 2016	Importo 2015	Numero partite 2015	Importi reintegrati nel 2016
2016	20.732.967.085,56	12.721			
2015	9.372.149.984,12	7.070	21.590.995.710,68	9.051	
2014	9.554.244.858,66	3.444	9.575.496.019,27	6.701	21.251.160,61
2013	4.067.611.197,82	1.813	4.554.165.159,08	2.915	486.553.961,26
2012	1.681.637.356,85	1.532	2.904.006.767,08	2.214	1.222.369.410,23
2011	305.802.193,80	779	313.147.763,56	944	7.345.569,76
2010	5.574.228.589,05	2.277	5.585.233.314,03	2.374	11.004.724,98
2009	36.938.730,64	1.210	45.582.625,41	1.279	8.643.894,77
2008	33.338.855,19	1.236	50.078.187,74	1.258	16.739.332,55
2007	100.708.330,43	1.143	117.569.248,24	1.260	16.860.917,81
2006	63.370.281,47	1.189	72.831.170,67	1.265	9.460.889,20
2005	13.620.152,73	1.169	81.710.422,45	1.300	68.090.269,72
2004	24.052.329,11	1.270	27.840.542,84	1.412	3.788.213,73
2003	82.604.653,77	1.885	93.654.996,35	2.022	11.050.342,58
2002	519.356.078,01	3.503	532.393.388,72	3.548	13.037.310,71
2001	535.612.055,55	3.209	535.612.788,72	3.210	733,17
2000	171.036.795,43	8.772	203.451.570,92	9.112	32.414.775,49
1999	81.704.545,38	4.207	86.608.849,27	4.542	4.904.303,89
1998	39.041.700,01	4.432	40.693.130,33	4.800	1.651.430,32
1997	105.589.119,22	1.274	106.103.163,75	1.354	514.044,53
1996	2.482.672,01	76	2.482.672,01	76	0,00
1995	1.244.177,58	310	1.244.177,58	310	0,00
1994	457.534,44	125	457.534,44	125	0,00
1993	282.820,19	60	282.862,02	61	41,83
1992	205.210,00	49	205.210,00	49	0,00
1991	362.108,12	97	382.701,00	98	20.592,88
1990	476.167,00	82	476.167,00	82	0,00
1989	219.839,55	34	219.839,55	34	0,00
1988	67.936,86	34	67.936,86	34	0,00
1987	9.796,99	50	9.796,99	50	0,00
1986	12.355,70	50	12.355,70	50	0,00
1985	17.366,75	25	17.366,75	25	0,00
1984	5.941,88	23	5.941,88	23	0,00
1983	75.848,81	35	75.848,81	35	0,00
1981	74,14	3	74,14	3	0,00
1979	306,78	1	306,78	1	0,00
	53.101.535.049,60	**65.189**	**46.523.115.610,62**	**61.617**	**1.935.701.920,02**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

La tavola evidenzia innanzitutto la crescita del conto sospeso di quasi 7 miliardi: da 46,52 a 53,1, di cui 40,45 miliardi di anticipazioni al SSN e 6,66 miliardi di anticipazioni al FEOGA ex d.lgs. n. 165 del 1999[12]. La crescita del conto rispetto al 2015 è dovuta essenzialmente ai seguenti fattori: 6,4 miliardi di maggiori anticipazioni a Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria (da 34,05 a 40,45 miliardi); 0,63 miliardi di anticipazioni ex DL 193 del 2016 e 0,35 miliardi di maggiori pagamenti urgenti.

In tutto, al 31 dicembre 2016 le poste accese erano 65.189 (nel 2015 61.617 e nel 2014 115.042).

[12] Le anticipazioni di Tesoreria relative al FEOGA sono concesse dal MEF all'AGEA e ad altri organismi pagatori regionali per l'erogazione degli aiuti comunitari.

Prendendo a riferimento le poste provenienti dagli esercizi precedenti al 2015 il conto sospeso ammontava a circa 24,93 miliardi: di questi solo 1,93 è stato reintegrato nel 2016. Nessuna delle poste accese nel 2015 è stata reintegrata nel 2016.

Si osserva sul punto che il ricorso alle anticipazioni di Tesoreria, con la formazione di sospesi collettivi, costituisce una modalità di gestione al di fuori del bilancio della spesa pubblica di carattere esclusivamente temporaneo e non una forma di suo finanziamento di carattere strutturale pena il possibile contrasto con il precetto fissato dall'art. 81 della Costituzione, soprattutto se si provvede poi a cancellare le corrispondenti poste passive del conto del patrimonio. Dato il carattere temporaneo delle anticipazioni di Tesoreria, deve pertanto procedersi ad una celere reintegrazione delle somme rinvenendo le necessarie risorse al bilancio dello Stato, non essendo quindi, affatto sostenibile la presenza tra i sospesi di poste vetuste a partire dal 1979.

Il mancato tempestivo reintegro ha comportato la formazione di un'ingente mole di sospesi (53 miliardi) la cui sistemazione appare ardua nel breve periodo. Al riguardo si osserva che il MEF sta cercando di porre rimedio a questa criticità. Tuttavia le soluzioni che si intendono percorrere appaiono di dubbia costituzionalità riguardo l'obbligo di copertura finanziaria.

In virtù dell'art. 46-*septies* introdotto dalla legge di conversione del DL 24 aprile 2017, n. 50, si dispone la cancellazione di sospesi collettivi (crediti di Tesoreria) per circa 10 miliardi, relativi all'anticipo alle Regioni della compartecipazione all'IVA di vari anni, non attraverso una reiscrizione in bilancio dei corrispondenti residui passivi perenti iscritti al Conto del patrimonio, ma attraverso una mera cancellazione di questi ultimi (che rappresentano debiti dello Stato verso la Tesoreria) contestualmente alla cancellazione del credito (della Tesoreria verso lo Stato). Siffatta operazione non provvederebbe a reintegrare i fondi della Tesoreria, ma semplicemente ad elidere l'obbligo di reintegro imputando in via definitiva ai conti di Tesoreria quelli che sono debiti dello Stato.

C. "PAGAMENTI DA RIMBORSARE SUI C/C DI AMMINISTRAZIONI STATALI"

Nella terza voce "pagamenti da rimborsare sui c/c di Amministrazioni statali" sono contemplate le anticipazioni effettuate, e non ancora rimborsate, alle Amministrazioni con contabilità autonoma (Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato – TAR, Corte dei conti, CNEL, Scuola nazionale dell'Amministrazione, Fondo edifici culto), secondo il dettaglio fornito nell'allegato "Amministrazioni varie" al CRT e nella tavola IV del mod. 108T.

Le esposizioni delle Amministrazioni autonome verso la Tesoreria al 31 dicembre 2016 erano le seguenti: Presidenza del Consiglio dei ministri 644,87 milioni, Corte dei conti 38,08 milioni, Fondo edifici culto 15,42 milioni, Consiglio di Stato - TAR 12,45 milioni, Scuola nazionale dell'Amministrazione 6,11 milioni e CNEL 0,36 milioni.

Il dettaglio fornito dalla Banca d'Italia evidenzia che il debito di tali Amministrazioni sorge da pagamenti effettuati negli ultimi mesi del 2016 eccetto che per parte dei pagamenti della Presidenza del Consiglio effettuati con ordinativi emessi su ordini di accreditamento nell'intero anno 2016.

D. "ALTRI CREDITI"

Nella quarta voce "altri crediti" compaiono le "sovvenzioni del Tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di Provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmi" per un importo di 33,63 miliardi.

L'argomento è stato affrontato nella relazione sul Conto del patrimonio 2015. Secondo l'analitico fornito da Banca d'Italia il debito risale a pagamenti effettuati negli ultimi mesi del 2000 (settembre 9,3 miliardi; ottobre 2,2 miliardi; novembre 10,3 miliardi e dicembre 11,8 miliardi).

Si aggiunge che l'INPS ha formalmente riconosciuto il proprio debito nei confronti della Tesoreria statale con la nota n. 22060770 del 27 maggio 2003 per l'importo di 33,62 miliardi inserendolo nel Rendiconto 2015 per l'importo di 32,15 miliardi.

La differenza di 1,47 miliardi dovrebbe derivare dal fatto che l'INPS ha nettizzato il proprio debito con i crediti scaturenti da operazioni di cessione dei crediti verso la PA vantati da datori di lavoro per assolvere alle proprie obbligazioni contributive (periodo 1985-2000), come consentito dall'art. 1, comma 9, del DL n. 688 del 1985. Nel conto n. 20351 "DGT Crediti ceduti da INPS" sono affluiti i pagamenti delle PA relative al proprio debito oggetto di cessione.

A fronte di questa situazione creditoria, la situazione debitoria dello Stato verso l'INPS risulta nettamente inferiore (circa 3,45 miliardi), ma i residui passivi perenti corrispondenti per essere offerti in compensazione dovrebbero essere reiscritti in bilancio e affluire nella Tesoreria, trattandosi di posizioni giuridiche che derivano dal bilancio e non dalla Tesoreria, come quelli di cui trattasi.

La Corte non può che sollecitare gli organi competenti a individuare le soluzioni più opportune congiuntamente all'INPS.

3.1.2. I debiti di Tesoreria

Questa categoria di passività consiste in debiti della Tesoreria derivanti dalle disponibilità dei conti aperti presso la stessa da Enti pubblici o privati a partecipazione pubblica a ciò obbligati per legge o regolamento oppure derivanti dall'accensione di prestiti a breve termine (BOT) o ancora da depositi provvisori o definitivi.

Tra le passività del Conto del patrimonio sono contemplate le seguenti quattro poste patrimoniali che costituiscono l'insieme dei debiti di Tesoreria esposti nel CRT: "debito fluttuante", "conti correnti Amministrazioni pubbliche", "partite da regolare", "altre gestioni".

L'importo totale di 610,19 miliardi è in diminuzione di 9,63 miliardi rispetto al 2015 (619,82).

A. Debito fluttuante

Il debito fluttuante (contrapposto al debito patrimoniale costituito dai debiti redimibili e consolidati a media e lunga scadenza) viene iscritto nel Conto del patrimonio secondo i valori risultanti nella omonima voce del CRT iscritta tra i debiti di Tesoreria (a sua volta tratta dal mod. 180T della Banca d'Italia).

La categoria patrimoniale, di importo pari a 154,5 miliardi, è in continua diminuzione (-7,68 miliardi) dai 162,18 miliardi del 2015 (nel precedente esercizio la diminuzione riscontrata era di 11,6 miliardi).

Il consistente calo è dovuto ai minori rifinanziamenti dei BOT scaduti[13] per 7,96 miliardi circa: lo *stock* di BOT è passato da 115,07 miliardi a 107,11 miliardi. A partire dalla fine del 2012, lo *stock* è calato di 44,07 miliardi, conformemente alla strategia di allungamento della durata del debito.

La categoria comprende lo *stock* di BOT (ma anche lo *stock* di liquidità a brevissimo termine raccolta sui mercati finanziari a seguito di operazioni di Tesoreria - OPTES - attualmente non effettuate dal Tesoro a differenza delle operazioni di impiego), nonché le giacenze di tre contabilità speciali di Tesoreria centrale: il conto corrente 20137 Bancoposta intestato a Poste italiane S.p.A. denominato nel CRT "Poste italiane S.p.A. Bancoposta" (1,309 miliardi al 31.12.2016); il conto corrente 20138 Bancoposta intestato al MEF denominato "MEF - Gestione di conto corrente e assegni postali" (6,19 miliardi al 31.12.2016); il conto corrente 20132 denominato nel CRT "MEF - buoni postali fruttiferi" (39,89 miliardi al 31.12.2016), sul quale transitano i flussi destinati al rimborso della quota capitale dei buoni postali fruttiferi, il cui onere è stato riconosciuto a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e

[13] I BOT sono iscritti tra le operazioni di Tesoreria e non tra quelle di bilancio, in quanto gli incassi provenienti dalle nuove emissioni non sono strumenti di copertura finanziaria di nuove spese ma sono destinati a fronteggiare gli squilibri di cassa.

prestiti in società per azioni con il DL 269 del 2003 e la sua classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie[14].

Al 31 dicembre 2016 il valore nominale dei buoni postali ancora in carico al MEF[15] era pari a 14,866 miliardi, essendo diminuito nel 2016 come quota capitale di 797,73 milioni, diminuzione dovuta per 741,16 milioni a rimborsi e per 56,57 milioni alla prescrizione di buoni. Questi fattori di decremento sono stati parzialmente compensati da pseudo-emissioni (23,468 milioni) e da incrementi (0,13 milioni).

Il valore riportato nella posta patrimoniale "debito fluttuante" corrisponde alle giacenze del conto corrente n. 20132 (destinato al rimborso del capitale). Le giacenze del conto corrente n. 20133 (destinato al rimborso degli interessi) sono incluse nella posta patrimoniale "conti correnti" corrispondente alla voce del CRT "conti correnti Amministrazioni pubbliche".

In una terza posta patrimoniale denominata "Altri" è riportato, invece, lo *stock* dei buoni postali fruttiferi. Esiste anche una quarta posta patrimoniale dell'attivo ("Altri crediti non classificabili") che ha valore zero, ma nella quale vengono iscritte le variazioni in aumento e diminuzione (1,2 miliardi nel 2016) delle somme destinate al rimborso del capitale dei buoni. Nella seguente tavola sono riportate le tre consistenze.

TAVOLA 7

ANDAMENTO DELLE POSTE PATRIMONIALI RELATIVE AI BUONI POSTALI FRUTTIFERI

(in euro)

Posta patrimoniale	CONTENUTO	Valore all'1.1.2016	Aumenti	Diminuzioni	Valore al 31.12.2016
Debito fluttuante	C/C 20132 Quota capitale	40.867.250.494,03	965.000.000,00	1.935.860.743,06	39.896.389.750,97
Conti correnti	C/C 20133 Interessi	7.413.265.588,80	5.211.000.000,00	4.897.520.354,04	7.726.745.234,76
Altri	Stock buoni postali	15.640.248.456,07	190.864.100,98	965.000.000,00	14.866.112.557,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Si osserva in primo luogo che il Conto del patrimonio non dà atto del reale valore del rimborso e emissione di buoni, in quanto le variazioni dello *stock* (presente nella categoria patrimoniale) corrispondono ai valori versati o prelevati sul c/c n. 20132 della provvista proveniente dal cap. 9540.

---

[14] Per quanto riguarda quest'ultimo conto, si evidenzia che con l'art. 3, comma 4, lett. c) d.m. 5 dicembre 2003, attuativo dell'art. 5 del DL citato, sono stati trasferiti al MEF i buoni postali fruttiferi emessi dal 18 novembre 1953 al 13 aprile 2001 (elencati in all. 2 al d.m.), nonché, con l'art. 6, comma 6, lettere c) e d), i conti correnti infruttiferi presso la Tesoreria centrale correlati (denominati "DL n. 269 del 2003 art. 5 capitale BPF trasferiti" e "DL n. 269 del 2003 art. 5 interessi su B.P.F. trasferiti"). Il saldo dei conti è monitorato dall'Ufficio VII della Direzione II del Dipartimento del Tesoro - debito pubblico, in base alle comunicazioni che pervengono dalla Tesoreria.
La gestione di tali buoni è regolata da una convenzione (ultima versione stipulata il 23 dicembre 2014 e approvata con Decreto del Direttore generale del Tesoro in scadenza il 31 dicembre 2019), secondo la quale la C.D.P. provvede alla gestione e rendicontazione dei buoni e fornisce al Ministero la previsione mensile degli interessi da pagare del rimborso del capitale.
Nel bilancio dello Stato sono stati istituiti due capitoli per il pagamento della parte capitale (cap. 9540) e degli interessi (cap. 2221). L'alimentazione di questi capitoli avviene
- con fondi derivanti dagli stanziamenti annuali della legge di bilancio
- con le rate di ammortamento dei mutui trasferiti al MEF che affluiscono ai capitoli di entrata 4532 (quota capitale) e 3249 (quota interessi).

Con il cap. 9540 viene alimentato il conto corrente infruttifero 20132 per il capitale e con il cap. 2221 il conto corrente infruttifero 20133 per gli interessi. Gli ordini di pagare vengono emessi sulla base delle previsioni mensili fornite da C.D.P. in base alla Convenzione. La stessa C.D.P. il mese successivo invia una rendicontazione a consuntivo degli interessi pagati e dei rimborsi effettuati. Inoltre, le previsioni riguardanti i pagamenti dovuti annualmente avvengono sulla base dei dati forniti da C.D.P.

[15] Sono estinte le serie I, L, N*, AA, AB, AC e AD, di quelle inizialmente trasferite al MEF.

Quindi non si evince dal Conto del patrimonio il modo in cui le grandezze sono variate (gli aumenti di capitale effettivi come visto ammontano a 23,6 milioni, le diminuzioni a 797,7 milioni).

Il valore dello *stock* (capitale+interessi maturati) lordo calcolato da C.D.P. al 31 dicembre 2016 è pari a 75,53 miliardi (68,59 quello netto), in leggera diminuzione rispetto al 2015 (lordo 76,02 miliardi - netto 69,45).

Secondo una previsione statistica (con un livello di incertezza stimato del 10 per cento) elaborata da Cassa depositi e prestiti, risulta che l'impatto finanziario futuro dei buoni in essere sarà notevole.

Se si raffronta questa previsione con l'ipotesi di rimborso a scadenza e non anticipato (essendo i buoni titoli rimborsabili a vista i rimborsi effettivi saranno determinati dal reale comportamento dei risparmiatori) i flussi attesi sono leggermente più elevati nella previsione statistica (89 miliardi anziché 88), ma a fronte di un periodo di rimborso superiore di 10 anni all'ipotesi del rimborso a scadenza.

La tavola mostra come l'estinzione completa dei buoni avverrebbe entro i prossimi 23 anni, ma il prossimo decennio rappresenta il picco dei rimborsi maggiormente nel 2021 e nel 2024.

Secondo quanto comunicato dal MEF non sono possibili da parte del Ministero controlli sulle operazioni di rimborso, neppure a campione, essendo la gestione devoluta a Poste Italiane.

Pertanto, appare necessario istituire una forma di controllo in tal senso.

TAVOLA 8

PREVISIONI RIMBORSO BUONI FRUTTIFERI POSTALI

(in milioni)

	RIMBORSI PREVISIONALI			RIMBORSI A SCADENZA		
Annodi rimborso	**capitale a scadenza**	**Interessi netti a scadenza**	**importo totale**	**capitale a scadenza**	**Interessi netti a scadenza**	**Importo totale**
2017	916	5.352	6.268	315	3.553	3.868
2018	865	4.981	5.847	382	3.873	4.255
2019	810	4.874	5.684	394	3.986	4.380
2020	1.014	5.127	6.141	491	4.588	5.079
2021	1.599	6.350	7.949	1.681	6.844	8.525
2022	631	4.865	5.496	538	5.460	5.998
2023	613	5.078	5.691	579	5.828	6.407
2024	820	6.836	7.656	1.022	10.348	11.370
2025	793	6.961	7.754	885	8.790	9.675
2026	939	7.269	8.208	1.255	9.580	10.836
2027	1.072	4.492	5.564	1.414	3.496	4.909
2028	1.170	2.846	4.016	1.611	2.737	4.347
2029	984	1.889	2.873	1.169	1.453	2.622
2030	1.141	2.239	3.380	2.033	3.601	5.633
2031	510	1.211	1.721			
2032	128	589	717			
2033	81	533	614			
2034	95	812	907			
2035	76	669	745			
2036	98	695	793			
2037	115	272	387			
2038	125	207	332			
2039	84	102	185			
2040	136	237	372			
Totale	**14.815**	**74.486**	**89.300**	**13.769**	**74.137**	**87.904**

Fonte: Cassa depositi e prestiti

B. CONTI CORRENTI

In tale posta patrimoniale, che valorizza 306,28 miliardi (quasi 10 miliardi in meno del 2015) sono comprese circa 300 contabilità di Tesoreria centrale, tra le quali spicca il conto di Cassa depositi e prestiti - Gestione separata (146,98 miliardi), i tre conti intestati al MEF (in totale circa 49,3 miliardi) risultanti dalla trasformazione di Cassa depositi e prestiti ex art. 6, d.m. 5 dicembre 2003 (denominati "DL n. 269 del 2003 erogazioni su mutui trasferiti" - "DL n. 269 del 2003 interessi su buoni postali fruttiferi trasferiti" - "DL n. 269 del 2003 servizio incassi e pagamenti"), nonché i conti ex art. 24 legge n. 843 del 1978 sui quali si svolgono le operazioni di INPS (lo *stock* al 31 dicembre 2016 è di 10,57 miliardi ma le movimentazioni di aumento/diminuzione del conto si sono aggirate intorno a 137 miliardi cioè pari a circa un terzo della posta) e INAIL (24,6 miliardi).

C. INCASSI DA REGOLARE

La posta coincide con quella che nel CRT è definita "partite da regolare" e che comprende tre voci:

- Ordini di pagamento per trasferimento fondi (che includono i fondi trasferiti tra Tesorerie che ancora non sono stati esitati). Il valore è incrementato (da 50,56 a 141,26 milioni), nonostante fosse atteso un decremento in considerazione della procedura automatizzata di trasferimento fondi ai sensi dell'art. 161 delle ISTS;
- Titoli di spesa emessi da esitare. Trattasi di titoli di spesa emessi e già contabilizzati come pagamenti per il bilancio statale (ovvero già addebitati sui rispettivi conti di Tesoreria), ma non ancora esitati, cioè materialmente pagati dalla Tesoreria statale. Si tratta dei pagamenti da effettuare in contanti non ancora riscossi dai beneficiari, dei pagamenti aventi data di esigibilità 31 dicembre, quando tale data cade in una giornata non lavorativa, delle regolazioni contabili (es. sistemazione anticipazioni di Tesoreria) disposte con titolo di spesa preso in carico ma non ancora finalizzato da parte della Tesoreria statale. L'operatività coincide con la contabilità speciale n. 5889 "Dipartimento del Tesoro-Operazioni sui mercati finanziari". Lo *stock* di titoli è aumentato di 2,71 miliardi;
- Partite diverse. La categoria è residuale 0,44 milioni.

D. ALTRE GESTIONI

In tale voce rientrano le contabilità speciali di Tesoreria unica (pari a 144,75 miliardi) e i depositi di terzi (0,03 miliardi) quali risultano dal mod. 108T.

Nel dettaglio il dato delle contabilità speciali ordinarie è formato per

- 73,75 miliardi dalle contabilità speciali di Tesoreria unica degli Enti pubblici in Tabella A della legge n. 720 del 1984 (art. 144 delle Istruzioni sul servizio di Tesoreria dello Stato). Trattasi, principalmente, dei conti degli Enti territoriali (Regioni, Enti locali, loro consorzi e associazioni), degli Enti del SSN, delle Università, delle Agenzie fiscali, delle Autorità portuali, delle camere di commercio e delle Istituzioni scolastiche. In questo tipo di contabilità speciali rientra il conto 5889 "Dipartimento del Tesoro-Operazioni sui mercati finanziari" che tuttavia è contabilizzato nella posta "Incassi da regolare";
- 71 miliardi dalle contabilità speciali di conto corrente (art. 145 delle IST).

In attuazione dell'art 44-*ter* della legge n. 196 del 2009, è stato emanato il dPCM 8 febbraio 2017 con il qualè si dettano disposizioni per eliminare le gestioni contabili a valere sulle contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria.

L'art. 1 prevede la procedura per ricondurre, a partire dal 1° gennaio 2018, al regime di contabilità ordinaria (tramite funzionario delegato o tramite ordinativi primari di spesa) di quelle elencate in all. 1 (223): trattasi di 34 conti di Tesoreria centrale (9 ricadenti nell'area MEF e 25 nell'area MIT) e 189 contabilità speciali.

L'art. 2 prevede la procedura per la soppressione, dal 30 giugno 2017, di quelle elencate in all. 2 (103 in tutto): trattasi di 51 conti di Tesoreria centrale, 51 contabilità speciali e 1 contabilità di Tesoreria unica.

L'art. 3 prevede la soppressione, dal 30 giugno 2017 in via definitiva di 19 contabilità speciali afferenti ad eventi calamitosi di cui all'art. 4 del dPCM elencate nell'all. 3 lista A.

Altre 36 contabilità speciali di cui all'elenco in all. 3 lista B saranno sottoposte ad un'attività istruttoria tecnica da parte del Dipartimento della protezione civile per comprendere se sia possibile la soppressione.

In tutti i casi sarà necessari un d.m. per effettuare la soppressione o per differire il termine previsto dal dPCM.

Per quanto concerne gli Enti in tabella A (contabilità speciali di TU), i depositi maggiori riguardano il comparto dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (12,50 miliardi), delle Università (6,83 miliardi in aumento di 1 miliardo) e degli Enti del SSN (7,59 miliardi in aumento di 1,82 miliardi).

Le contabilità speciali di conto corrente più rilevanti, invece sono quella intestata alla Direzione generale INPS (16,6 miliardi) e quella denominata "introiti fiscali e contributivi" (33,15 miliardi), che in assoluto movimenta la maggior parte dei fondi della categoria (incassi per 655 miliardi e prelevamenti per 654,93 miliardi).

3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine

Le attività finanziarie di medio-lungo termine sono rimaste sostanzialmente stabili (332,62 miliardi contro 332,34 del 2015), mentre le passività a medio-lungo termine sono cresciute più velocemente: di 52,16 miliardi nel biennio 2015-2016 (da 1988,2 miliardi a 2.040,3) e di circa 91 miliardi nel triennio 2014-2016.

Nei prossimi paragrafi si analizzeranno le componenti di tale *trend*.

3.2.1. Attività finanziarie di medio-lungo termine

Le attività finanziarie di medio-lungo termine più significative si concentrano nella voce di quarto livello "Azioni e altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento" (264,28 miliardi), incrementatesi di 1,2 miliardi e nelle anticipazioni attive (67,56 miliardi) diminuite di 0,58 miliardi.

TAVOLA 9

ATTIVITÀ FINANZIARIE A MEDIO-LUNGO TERMINE

(*in miliardi*)

	IV livello	Consistenza al 31.12			
		2013	2014	2015	2016
Attività	Titoli diversi dalle azioni	4,1	1,1	0	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei Fondi comuni di investimento	256,3	249,1	263	264,3
	Quote dei Fondi comuni di investimento	0	0	0	0,1
	Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi di scorta, crediti concessi ad Enti pubblici e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed enti privati, altri crediti non classificabili)	58,5	62,4	68,1	67,6
	Altri conti attivi	0,6	0,6	1,1	0,6
	Totale attività	**319,5**	**324,5**	**332,3**	**332,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

Per quanto concerne le altre voci è da segnalare che la voce "Altri conti attivi" è composta da due poste patrimoniali:

- "Fondo ammortamento titoli"[16], il cui valore ad inizio anno era di appena 512,55 milioni ai quali si sono aggiunti 5,14 miliardi di incassi, impiegati per l'ammortamento del debito per 5,66 miliardi. Le giacenze a fine anno ammontano a 0,77 milioni.
- "Valore commerciale dei metalli monetati", pari a 637,08 milioni (incrementato di 7 milioni circa).

La posta principale è quella riguardante le partecipazioni. Esse sono classificate nelle seguenti categorie:

a. Azioni quotate (società non finanziarie);
b. Azioni non quotate (società finanziarie bancarie, società finanziarie non bancarie controllate e altre, società non finanziarie controllate e altre);
c. Altre partecipazioni (fondi di dotazione, organismi internazionali e altre).

3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate

Nel Conto patrimoniale tra le attività finanziarie vengono classificate le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali. La consistenza al 31 dicembre 2016 delle partecipazioni azionarie ammonta complessivamente a circa 73,9 miliardi, registrando una diminuzione rispetto all'anno precedente di circa 2,6 miliardi (3,3 per cento).

TAVOLA 10

SOCIETÀ PARTECIPATE

(in milioni)

Società	Consistenze		Scostamento 2016/2015	
	2015	2016	Valori assoluti	%
Quotate				
Non finanziarie controllate	10.252	8.473	-1.779	-17,3
Non quotate				
Finanziarie bancarie	25	25	0	0,2
Finanziarie non bancarie	15.598	18.719	3.121	20,0
Non finanziarie controllate	50.634	46.730	-3.904	-7,7
Totale	**76.509**	**73.947**	**-2.562**	**-3,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le partecipazioni in società non finanziarie, pari nel 2016 a 55,2 miliardi (non quotate, che rappresentano l'85 per cento del totale delle società non finanziarie, con una consistenza finale pari a 46,7 miliardi e quotate a 8,5 miliardi), registrano una riduzione per circa 5,7 miliardi (le quotate registrano una riduzione di 1,8 miliardi e le non quotate di 3,9 miliardi): nel dettaglio, la diminuzione della quota di partecipazione delle società non quotate (passano da 50,6 miliardi a 46,7 miliardi) è attribuibile alla riduzione della partecipazione dello Stato a Poste Italiane S.p.A. (la partecipazione, infatti, passa da 5,8 a 1,9 miliardi, per cessione di quote alla Cassa depositi e prestiti).

Altra riduzione (circa 248 milioni) si registra nella minore partecipazione del Tesoro al capitale sociale dell'ENAV S.p.A., derivante dall'alienazione di quote di partecipazione, mantenendo comunque il controllo della società (51 per cento).

Le partecipazioni relative a Italia Lavoro S.p.A., lam.for. S.r.l., Arcus S.p.A., Fondo Italiano di Investimento S.G.R., ISA S.p.A. si azzerano nel 2016.

Ai sensi dell'art. 1, comma 322 della legge 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016) è stata effettuata la fusione per incorporazione, con cancellazione dal registro delle imprese in data 19 marzo 2016, della società Arcus S.p.A. – Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura

[16] Istituito con legge n. 432 del 1993 per destinare i proventi delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico, ora è disciplinato dagli artt. 44 a 47 del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. A partire dal 1° gennaio 2015 il fondo è transitato a Cassa depositi e prestiti.

e dello spettacolo - in Ales S.p.A., con il conseguente azzeramento della relativa posta patrimoniale (la fusione al momento non è evidenziata nel patrimonio in quanto la posta della società Ales si riferisce al 2015). La chiusura della società Lam.For. ha comportato un entrata extra-tributaria per circa 616 mila euro (capitolo 2368 dell'entrata), di cui 233 mila di utile (rimane ancora da riscuotere un credito tributario pari a poco più di 8 mila euro). La partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze al Fondo Italiano di Investimento S.G.R. pari al 12,5 per cento del capitale sociale viene trasferito alla Cassa depositi e prestiti, che ne acquisisce il controllo allo scopo di sviluppare nuove linee di investimento del Fondo.

La società ISA, per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 1, commi 659 e 660 della legge di stabilità per il 2016, è stata incorporata a partire dal 1° gennaio 2016 nell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), che subentra nelle posizioni attive e passive dell'Ente. Allo Stato vengono versati in conto entrate 45 milioni di quota del Fondo di investimento di capitale di rischio costituito presso ISMEA istituito con una dotazione iniziale di 5 milioni dal d.m. MIPAF-MEF 182 del 2004 e incrementato di altri 50 ai sensi dell'art. 1, comma 86 della legge n. 311 del 2004.

Tra le variazioni in aumento si evidenzia l'avanzo di gestione relativo alla Rai Radiotelevisione Italiana S.p.A. per 463 milioni.

Tra le società quotate non finanziarie, che complessivamente riportano una flessione di 1,8 miliardi, la quota di partecipazione al capitale sociale dell'ENEL S.p.A. si riduce di 1,9 passando da 7,5 a 5,6 miliardi; altra riduzione (60 milioni circa) riguarda la partecipazione al capitale dell'Ente Nazionale Idrocarburi (E.N.I.).

Unica variazione positiva (circa 135 milioni) riguarda la partecipazione al capitale sociale della Finmeccanica S.p.A. Viene istituita la società AREXPO S.p.A., nella quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha una partecipazione del 39,3 per cento pari alla consistenza di 50 milioni, con il compito di sviluppare l'intero sito di Expo 2015 in un parco scientifico e tecnologico di eccellenza globale.

Anche la Società per la gestione di attività S.p.A. risulta iscritta per la prima volta nel conto. L'inserimento è avvenuto a seguito del contratto tra Intesa San Paolo e il Ministero dell'economia e delle finanze con il quale sono cedute 600 mila azioni ordinarie a fronte di un corrispettivo di pari importo.

L'incremento più significativo rispetto al 2015 si rinviene tra le società finanziarie non bancarie controllate (+3,1 miliardi corrispondente al 20 per cento) tra cui quello relativo alla Cassa depositi e prestiti è il più rilevante (da 15 miliardi a 17,3 miliardi), anche in relazione ai diversi trasferimenti di società intervenute in corso di esercizio; inoltre, c'è l'inserimento nel patrimonio della società per la gestione di attività S.G.A. S.p.A.

Anche per l'Isveimer S.p.A. (società finanziaria bancaria) si registra un lieve aumento (58 mila euro).

La classificazione residuale "Altre" nell'ambito delle azioni ed altre partecipazioni presenta una consistenza finale pari a 592 milioni.

TAVOLA 11

"ALTRE" SOCIETÀ

(in milioni)

Società	Consistenze		Scostamento 2016/2015	
	2015	2016	Valori assoluti	%
Quotate				
Finanziarie bancarie	0	343	343	
Non quotate				
Finanziarie non bancarie	124	130	6	4,8
Non finanziarie controllate	122	119	-3	-2,3
Totale	**246**	**592**	**346**	**140,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'aumento che si registra è attribuibile quasi interamente alle società finanziarie bancarie, ed in particolare alla partecipazione dello Stato alla Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

Si tratta di una operazione relativa alla trasformazione dell'eccedenza degli interessi per l'anno 2014 relativi ai nuovi strumenti finanziari di cui all'art. 23-*sexies* del DL 95 del 2012 e seguenti, in base al quale il MEF è autorizzato a sottoscrivere strumenti finanziari privi dei diritti indicati dall'art. 2351 del codice civile (diritto di voto) su richiesta delle banche interessate. Tali strumenti possono essere convertiti in azioni ordinarie su richieste dall'Emittente che può anche esercitare la facoltà di riscatto o rimborso previa autorizzazione della Banca d'Italia in merito al fatto che l'operazione non comprometta le condizioni finanziarie della banca o del gruppo di appartenenza. La determinazione del prezzo di emissione è effettuata in deroga all'articolo 2441, sesto comma, del codice civile, tenendo conto del valore di mercato delle azioni, in conformità ai criteri previsti in relazione al pagamento degli interessi dal decreto di cui all'articolo 23-*duodecies*, comma 1. Non è richiesto il parere sulla congruità del prezzo di emissione delle azioni previsto dall'articolo 158, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58. Nei limiti in cui ciò risulti compatibile con il quadro normativo dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, in relazione agli esercizi finanziari 2012 e 2013 gli eventuali interessi eccedenti il risultato dell'esercizio, come definito al comma 3, possono essere corrisposti anche mediante assegnazione al Ministero del corrispondente valore nominale di Nuovi Strumenti Finanziari di nuova emissione.

Al Conto del patrimonio sono allegate schede informative per individuare, oltre che la qualificazione di società collegate, controllate ed altro, gli elementi più significativi delle società azionarie partecipate dallo Stato quali il risultato di gestione 2015[17], il valore del capitale sociale, il valore della partecipazione statale, la percentuale di partecipazione statale, il numero totale delle azioni, il valore nominale delle azioni, l'utile o la perdita dell'esercizio, la distribuzione degli utili, l'indice di redditività della società quale risultato del rapporto tra utile e capitale sociale (o patrimonio netto).

Le Amministrazioni dello Stato partecipano a complessive 41 società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex-lege* n. 259 del 1958[18].

La tavola che segue espone i dati contabili[19] rilevanti ai fini dell'iscrizione nel conto delle società quotate e non quotate partecipate dai vari Dicasteri, così come risultanti dai singoli allegati al Conto patrimoniale.

---

[17] L'iscrizione nel Conto patrimoniale delle partecipazioni sconta infatti i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e pertanto i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute nonché le relative informazioni, si riferiscono ai bilanci chiusi al 31 dicembre dell'anno precedente.

[18] Si tratta di 26 società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (ANAS S.p.A., Cassa depositi e prestiti S.p.A., Coni servizi S.p.A., Consap S.p.A., Consip S.p.A., Enav S.p.A., Eni S.p.A., Enel S.p.A., Eur S.p.A., Expo 2015 S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A., GSE S.p.A., Invitalia S.p.A., Istituto poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Italia Lavoro S.p.A., Poste italiane S.p.A., Sicot S.p.A., Sogei S.p.A., Sogesid S.p.A., Rai S.p.A., Invimit Sgr S.p.A., Istituto Luce-Cinecittà S.r.l, SOGIN S.p.A., Arcus S.p.A., Mefop S.p.A. e RAM S.p.A.) e di una società partecipata dal Ministero della difesa (Difesa Servizi S.p.A).

[19] Quota di partecipazione, Patrimonio netto, Capitale sociale, Utile/perdita di esercizio, Numero azioni societarie, sono relativi all'esercizio finanziario 2014.

TAVOLA 12

SOCIETÀ QUOTATE E NON QUOTATE

Società	Quota di partecipazione detenuta al 31 dicembre 2015	Patrimonio netto	Patrimonio netto in relazione alla quota	Capitale sociale	Capitale sociale in relazione alla quota	Utile/perdita d'esercizio	Numero azioni societarie detenute	Indice di redditività Utile/Pat.netto 2015	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2016	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2016
Ministero dell'economia e delle finanze										
Arte, Cultura e Spettacolo S.p.A. (ARCUS)									17.696	0
Azienda Nazionale Autonoma delle Strade S.p.A. (ANAS)	100,0	2.884.361	2.884.361	2.269.892	2.269.892	16.731	2.269.892.000	0,58	2.841.333	2.868.467
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,9	4.916	4.370	3.915	3.480	130	40.000	2,64	4.255	4.261
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	6,8	19.461.052	1.321.405	3.500.000	237.650	892.970	237.465.117	4,50	14.969.476	17.320.989
Comitato Olimpico Nazionale Italiano S.p.A. (CONI SERVIZI)	100,0	57.564	57.564	1.000	1.000	14.009	1.000.000	24,34	43.063	56.653
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100,0	136.400	136.400	5.200	5.200	4.385	10.000.000	3,21	132.015	135.211
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100,0	26.686	26.686	5.200	5.200	461	5.200.000	1,73	26.225	26.225
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	100,0	1.120.006	1.120.006	941.744	941.744	49.817	941.744.385	4,45	1.067.674	820.079
Ente Nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI)	3,9	38.570.347	1.517.165	4.005.359	157.551	1.918.250	157.552.137	4,97	1.605.788	1.546.091
STMicroelectronics Holding N.V.	59,3	1.398.991	829.031	1.180.400	699.496	45.600	1.300.000	3,26	628.757	672.582
FINMECCANICA S.p.A.	30,2	4.180.283	1.262.625	2.543.862	768.356	443.927	174.626.554	10,62	1.127.966	1.262.627
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL)	25,5	24.879.544	6.344.284	9.403.358	2.397.856	1.010.654	2.397.856.331	4,06	7.517.893	5.664.326
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90,0	642.742	578.468	645.248	580.723	3.509	5.807.232	0,55	575.310	578.468
EXPO 2015 S.p.A.	40,0	30.677	12.271	10.120	4.048	-23.807	4.048.000	-77,60	18.714	12.271
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,0	36.378.170	36.378.170	36.340.433	36.340.433	137.380	36.340.432.802	0,38	36.340.433	36.347.659
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100,0	148.556	148.556	26.000	26.000	10.175	26.000.000	6,85	138.381	138.356
Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA)	100,0	800.757	800.757	836.384	836.384	806	1.257.637.210	0,10	800.433	800.757
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,0	657.019	657.019	340.000	340.000	57.900	340.000.000	8,81	608.119	611.014
Istituto Luce-Cinecittà S.r.l.	100,0	23.608	23.608	20.000	20.000	164			23.444	23.569
Italia Lavoro S.p.A.	100,0	87.369	87.369	74.786	74.786	605	74.786.057	0,69	86.764	0
Poste Italiane S.p.A.	64,7	7.646.438	4.946.970	1.306.110	845.006	450.799	845.005.992	5,90	5.793.819	1.949.840
Rete Autostradale Mediterranee S.p.A. (RAM)	100,0	2.325	2.325	1.000	1.000	42	1.000.000	1,8123	2.193	2.222
Sistemi di consulenza per il Tesoro S.r.l. (SICOT)			0		0					
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100,0	145.515	145.515	28.830	28.830	23.789	28.830	16,35	121.727	131.548
Sogesid Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,0	56.080	56.080	54.821	54.821	216	107.492.000	0,39	55.864	55.983
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100,0	47.071	47.071	15.100	15.100	2.671	15.100.000	5,67	44.400	46.399
Studiare Sviluppo S.r.l.	100,0	863	863	750	750	11	1	1,32	862	836
Fondo Investimento Italiano SGR S.p.A.	12,5	9.807	1.226	4.000	500	779	500.000	7,94	1.127	0
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia Meridionale S.p.A. (ISVEIMER) in liquidazione dal 1996	33,2	75.359	25.007	62.374	20.698	554	40.584.928	0,73	24.949	25.007
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,6	811.786	808.200	242.518	241.447	-45.983	241.447.000	-5,66	344.800	808.200
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	59,5	4.354	2.591	104	62	404	119.000	9,28	2.082	2.591
LAMFOR S.r.l. *in liquidazione*	100,0	625	625	6.345	6.345	233	6.344.672	37,3403	391	0
Investimenti Immobiliari Italiani Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100,0	5.677	5.677	10.000	10.000	-1.306	10.000.000	-23,0056	6.997	5.677
ALITALIA in a.s.									1.266.427	1.266.427
Armamenti e Aerospazio S.p.A. *in liquidazione*									360.615	360.615
European financial stability facility	17,9	694.985	124.123	28.513	5.092	47.078	509.243.918	6,77	115.715	124.123
AREXPO' S.p.A.	39,3	94.673	37.188	94.000	36.923	214	60.804.241		0	49.896
SGA S.p.A. Società per la gestione di attività		725.544		600.000		0	600.000	0,00	0	725.544
Ministero dello sviluppo economico										
Compagnia finanziarisa industriale (CFI)	98,3008	96.011	94.380	83.744	82.321	-1.365	159.536	-1,42	95.740	94.399
Società finanziaria per lo sviluppo delle cooperative (So.Fi.Coop.)	99,7	25.090	25.015	30.777	30.685	-1.458	594.216	-5,8128	26.468	25.015
Ministero delle politiche agricole e forestali										
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	23.806	930	24.320	950	81	193.798	0,34	926	930
Unirelab S.r.l.	100	1.997	1.997	1.717	1.717	281			1.716	1.997
Istituto sviluppo agroalimentare S.p.A. (ISA)	100	303.496	303.496	280.000	280.000	1.875	280.000.000	0,62	286.240	0
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo										
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	9.246		5.616	-5.616	2.414	5.400.000	26,11	8.643	9.246
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti										
Ferrovie del Sud Est e Servizi automobilistici S.r.l.									10.703	10.703
Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l.	100	17.502		12.698	12.698	3.384			13.207	17.502
Ministero della difesa										
Difesa Servizi S.p.A.	100	6.410		1.000	1.000	1.244	1.000	19,40	5.166	6.410

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato - Conto del patrimonio

L'allegato del Conto del patrimonio relativo alle società espone anche quelle partecipate indirettamente; l'andamento dal 2012 di tali partecipazioni è in aumento (erano pari a 262 società nel 2012, 275 nel 2013, 330 nel 2014 e 340 nel 2015, di cui 146 (circa il 43 per cento) con quota di partecipazione superiore al 50 per cento. Di seguito la tavola che rappresenta tali partecipazioni all'ultimo dato disponibile (31 dicembre 2015).

TAVOLA 13

SOCIETÀ PARTECIPATE INDIRETTE

Società di primo livello	Numero società partecipate indirette con quota partecipazione > 50 per cento
AG. POLLENZO (030)	2
Ag. Naz. Attr.inv.svil. (020)	8
ANAS (020)	10
Cassa DD.PP. (020)	8
CONI (020)	2
COOPERAZIONE FINANZA IMPRESA SCPA (030)	10
ENAV (020)	4
ENEL (020)	16
ENI (020)	12
EUR (020)	3
FERROVIE DELLO STATO (020)	16
FINMECCANICA (020)	19
GEST.RETE.TRASM.NAZ. (020)	3
INVIMIT SGR S.p.A. (20)	1
LAM.FOR. S.r.l.. (20)	1
POSTE ITALIANE (020)	16
RAI (020)	1
SACE (020)	2
SO.FI.COOP. (030)	7
SOGIN (020)	1
SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO S.p.A. (20)	1
ZECCA DELLO STATO (020)	3
Totale complessivo	**146**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

3.2.1.2. Altre partecipazioni

La voce assume il valore più elevato della categoria delle Azioni e partecipazioni (189,7 miliardi) in incremento di 0,96 miliardi nel 2015. Essa è suddivisa in Fondi di dotazione (405,74 milioni), Organismi internazionali (184,82 miliardi) e altre (4,52 miliardi).

I Fondi di dotazione, diminuiti di 3,9 milioni, riguardano i conferimenti di vari Ministeri presso quattro Enti: il MEF presso l'Agenzia del demanio (329 milioni), il MIUR presso il Consorzio INFN e altri (2,6 milioni) e presso il Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste (70,27 milioni), il MIT presso l'Ente autonomo del porto di Trieste (7,7 milioni).

Il Fondo di dotazione dell'Agenzia del demanio è diminuito di 3,97 milioni.

La posta "Organismi internazionali" è di gran lunga la categoria di partecipazioni più rilevante dello Stato, tuttavia i fondi sono stati versati solo parzialmente. Infatti nella posta "Altri"

dei debiti diversi a medio-lungo termine sono illustrate le quote ancora dovute. Le più rilevanti partecipazioni sono le seguenti:

a. Meccanismo europeo di stabilità (ESM)[20] 125,40 miliardi (posta invariata). Capitale da versare 111,06 miliardi;
b. Banca europea per gli investimenti (BEI) 39,20 miliardi (quota invariata). Capitale da versare: 35,7 miliardi;
c. Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) 6,6 miliardi (in aumento di 0,604 miliardi). Capitale da versare: 6,18 miliardi.

L'Italia partecipa ad altri organismi tra i quali i più rilevanti: Banca interamericana di sviluppo (BID) 2,91 miliardi di cui da versare 2,8; Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) 2,56 miliardi di cui da versare 2,02; Banca asiatica di sviluppo 2,55 miliardi di cui da versare 2,39; Banca africana di sviluppo 1,99 miliardi di cui da versare 1,86; International Finance Corporation (IFC) 0,07; Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) 0,91 miliardi, di cui da versare 0,81. Nel 2016 l'Italia ha aderito alla Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture (AIIB): la partecipazione al capitale è pari a 2,43 miliardi, di cui da versare 2,25.

3.2.1.3. Anticipazioni attive

L'aggregato, che complessivamente ha il valore di 67,6 miliardi (in calo di circa 500 milioni) si compone delle seguenti poste:

a. Fondi di garanzia pari a 3,19 miliardi (-43 milioni rispetto al 2015). La posta è composta da 4 allegati di cui i principali:
   - Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane pagamenti in sostituzione dell'ANAS dei debiti dell'*ex* concessionaria Sara (2,4 miliardi). La movimentazione della posta riguarda solo diminuzioni (42,46 milioni nel 2016, 17,2 nel 2015, 17,04 nel 2014);
   - Somme corrisposte a vari istituti di credito a seguito di operatività della garanzia statale sui finanziamenti concessi dal sistema bancario alle imprese (783,1 milioni);
b. Fondi di rotazione pari a 3,92 miliardi (-229,16 milioni rispetto al 2015). I principali sono:
   - Fondo di rotazione - Istituto centrale per il credito a medio termine (gestito da Cassa depositi e prestiti S.p.A.) - conferimento al Fondo rotativo di cui all'art. 26 legge n. 227 del 1997, la cui consistenza finale al 31.12.2016 è pari a 2,48 miliardi (diminuito di 80,75 milioni);
   - Fondo rotativo per la concessione dei mutui alle imprese a tasso agevolato ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 185 del 2000, pari a 947 milioni (diminuito di 63 milioni nel 2016)
   - Fondo rotativo destinato alla ricerca applicata del MIUR (116,2 milioni);
c. Fondi di scorta (272,18 milioni). Trattasi di anticipazioni di bilancio (non di Tesoreria) non ancora restituite dagli enti dei Dicasteri dell'interno (63,92 milioni), del MIT (5,39 milioni), della Difesa (202,86 milioni);
d. Crediti concessi ad Enti pubblici e ad Istituti di credito (48,377 miliardi) incrementato di 2,53 miliardi rispetto al 2015. Trattasi essenzialmente delle anticipazioni ex DL n. 35 del 2013 per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili degli Enti del SSN (15,49 miliardi), delle Regioni e Province autonome (9,18 miliardi) e degli Enti locali (6,66 miliardi), nonché di somme anticipate alle Regioni ai sensi dell'art. 2, commi 46-48 della legge n. 244 del 2007 (8,72 miliardi) e dei mutui attivi verso gli enti locali ex art. 1 d.m. 5 dicembre 2003 (4,59 miliardi);
e. Crediti concessi ad aziende ed enti privati (1 miliardo). La principale posta è pari a 869,04 milioni ed è accesa almeno dal 2007 nel patrimonio del MIT. Si riferisce ai sussidi integrativi di esercizio di carattere temporaneo per le ferrovie e le linee di navigazione interna in concessione all'industria privata;

---

[20] Partecipazione istituita con legge 23 luglio 2012, n. 116.

f. Altri crediti non classificabili (10,79 miliardi). La posta è diminuita di 2,99 miliardi rispetto al 2015. La diminuzione si riferisce alla partita riguardante le somme da destinarsi al Fondo di ammortamento. La principale componente della posta è pari a 10 miliardi.
Trattasi dei prestiti bilaterali autorizzati con il DL n. 67 del 2010 nel quadro del programma triennale di sostegno finanziario alla Grecia (*Greek loan facility*), erogati in virtù dell'*Intercreditor agreement e Loan facility agreement* dell'8 maggio 2010[21]. Il rimborso della quota capitale deve ancora iniziare.

3.2.2. Gestione dei titoli del debito statale

3.2.2.1. Lo *stock* del debito statale

Al termine del 2016 il debito statale ammonta a 2.085,07 miliardi, ovvero 39,75 miliardi in più rispetto ai 2.045 miliardi del 2015. Dalla tavola seguente si evince come il tasso di crescita annuale del debito stia rallentando negli ultimi esercizi (dal 4,73 per cento del 2013 sul 2012 all'1,94 per cento del 2016 sul 2015). Pesa sull'incremento l'emissione dei titoli di Stato poliennali, ed in particolare i buoni poliennali del Tesoro (+71,442 miliardi), i certificati di credito (+13,52 miliardi) e i BTP indicizzati (+3,342 miliardi), mentre gli altri titoli sono in diminuzione: BTP Italia -13,814 miliardi; CTZ -9.044; BOT -7,961 miliardi; titoli esteri -4,27 miliardi.

TAVOLA 15

COMPOSIZIONE DEL DEBITO STATALE NEL QUINQUENNIO 2012-2016

(in milioni)

	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
BOT	151.119	8,06	141.099	7,18	125.496	6,15	115.074	5,53	107.113	5,03
CTZ	61.312	3,27	76.427	3,89	52.571	2,57	48.651	2,34	39.607	1,86
CCT e C.T.Teu.	122.590	6,54	124.717	6,35	119.151	5,83	121.181	5,82	134.707	6,33
BTP	1.094.496	58,38	1.123.665	57,18	1.204.124	58,96	1.229.152	59,08	1.300.594	61,10
BTP Italia	27.111	1,45	66.376	3,38	94.447	4,62	103.826	4,99	90.012	4,23
BTP€I	121.829	6,50	133.566	6,80	130.350	6,38	143.995	6,92	147.337	6,92
Titoli esteri Tesoro (dopo SWAP)	50.667	2,70	47.215	2,40	47.308	2,32	43.959	2,11	39.239	1,84
TITOLI ISPA	9.600	0,51	9.605	0,49	8.606	0,42	8.606	0,41	8.605	0,40
TOTALE TITOLI DI STATO	**1.638.724**	**87,41**	**1.722.670**	**87,66**	**1.782.233**	**87,26**	**1.814.445**	**87,21**	**1.867.214**	**87,71**
Monete in circolazione	4.400	0,23	4.335	0,22	4.390	0,21	4.436	0,21	4.463	0,21
Conti correnti c/o Tesoreria	136.627	7,29	136.117	6,93	152.256	7,46	158.223	7,61	154.064	7,24
Conti correnti postali intestati ai privati	1.485	0,08	753	0,04	934	0,05	391	0,02	1.310	0,06
Buoni postali fruttiferi	19.448	1,04	18.100	0,92	16.643	0,81	15.697	0,75	14.923	0,70
Disponibilità liquide	-33.603		-36.863		-45.594		- 35.114		-43.643	
Prestiti domestici	45.262	2,41	46.224	2,35	45.317	2,22	45.957	2,21	42.938	2,02
Prestiti esteri	28.881	1,54	36.872	1,88	40.412	1,98	41.289	1,98	43.803	2,06
TOTALE	**1.841.224**		**1.928.243**		**1.996.589**		**2.045.323**		**2.085.072**	
VARIAZIONI ANNUALI			**+87.019**	**+4,73**	**+68.346**	**+3.54**	**+48.734**	**+2,44**	**+39.749**	**+1,94**

Fonte: elaborazione dati su tabella VI.1-15 del DEF 2017

Tutte le voci trovano evidenza, anche se non immediata, nelle corrispondenti voci del Conto del patrimonio[22], che comprendono *stock* di debiti di bilancio e di Tesoreria.

---

[21] Il prestito è stato erogato mediante anticipazione di Tesoreria regolarizzata con pagamento sul cap. 7601 (3,91 miliardi nel 2010, 4,96 miliardi nel 2011 e 1,13 miliardi nel 2012) e finanziata mediante l'emissione di titoli a medio-lungo termine (il cui ricavo netto è stato appostato al cap. 5059 dell'entrata). Il rimborso della quota capitale viene versato in apposito capitolo di entrata (4533) per essere destinato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, mentre gli interessi sono versati nel capitolo di entrata 3223 destinato al pagamento degli interessi passivi dei titoli di Stato sul cap. 2214.

[22] Tali voci sono valorizzate nel Conto del patrimonio nelle seguenti categorie:

a. i Buoni Ordinari del Tesoro (BOT), nella categoria "debito fluttuante"
b. i Buoni Poliennali del Tesoro (BTP), indicizzati e non, nella voce "Buoni del tesoro poliennali";
c. i Certificati di Credito del Tesoro (CCT) e Certificati di Credito del Tesoro Zero Coupon (CTZ) nella voce "Certificati di Credito del Tesoro";
d. i Titoli esteri Tesoro nella voce "Prestiti esteri". Essi sono calcolati non al valore nominale ma considerando gli effetti delle operazioni di *swap*. Il valore, tuttavia, non coincide con quanto rappresentato nella situazione trimestrale dei debiti pubblici allegata al CRT dell'ultimo trimestre;

La sommatoria dei debiti porta in detrazione il credito di Tesoreria che lo Stato ha verso Banca d'Italia per il deposito del Conto di disponibilità del Tesoro (comprensivo degli impieghi di liquidità presso terzi - OPTES).

In termini percentuali i BTP costituiscono oltre il 72 per cento dei debiti dello Stato, seguiti dai CCT/CTZ con l'8,19 per cento, dai conti correnti di Tesoreria (7,24 per cento) e dai BOT (5,03 per cento).

I titoli negoziabili complessivamente considerati hanno rappresentato, al 31 dicembre 2016, l'87,71 per cento del debito statale.

Nella seguente tavola, invece, è esposto l'onere complessivo, di poco superiore a 72 miliardi, che lo Stato ha sopportato nel 2016 per il servizio del debito, suddiviso in debiti redimibili (tutti i titoli di Stato eccetto i BOT), debiti fluttuanti (BOT), anticipazioni passive (buoni postali fruttiferi intestati al MEF, mutui contratti da ISPA per l'alta velocità, oneri sostenuti per mutui concessi da C.D.P. a Enti locali, interessi per il conto corrente di Tesoreria di C.D.P., oneri sostenuti per anticipazioni passive del MEF e di altri cinque Dicasteri ecc.) e altri interessi e oneri accessori (provvigioni per il collocamento in asta dei titoli fra tutti). Le informazioni sono integrate dal capitolo di spesa.

Tra le poste più onerose in termini di interessi in rapporto all'entità del debito figurano i buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF di 5,2 miliardi (onere per il versamento sul conto corrente destinato al rimborso dei buoni, mentre l'onere effettivamente sopportato per il pagamento della quota di interessi dei buoni è di 4,918 miliardi) a fronte di uno *stock* di buoni di "soli" 14,86 miliardi a fine 2016 cui si pervenuti a seguito di rimborsi per 741,16 milioni e di decrementi per prescrizione di 56 milioni, nonché gli oneri per i prestiti esteri dove a fronte di uno *stock* di 39,44 miliardi gli oneri sopportati sono notevoli e pari a 7,13 miliardi, gravanti sui capitoli 2219, 2263 e 9539.

---

e. le monete in circolazione (escluse le monete commemorative e le monete numismatiche) nell'omonima voce del Conto del patrimonio (DA AA BA BA AA), che comprende anche una quota rappresentata da depositi di terzi a garanzia (es. cauzione per la partecipazione alle gare d'appalto);

f. i conti correnti c/o Tesoreria (comprendente i conti correnti delle società esterne al settore statale, tra cui quelli della Cassa depositi e prestiti S.p.A. e quelli intestati alle società veicolo che hanno effettuato operazioni di cartolarizzazione). La voce è inserita nel Conto del patrimonio parzialmente nella voce "conti correnti" (DA AA AA AA BA) che è individuabile nella voce del CRT tra i "conti correnti Amministrazioni pubbliche" in alcune poste inserite nell'allegato "altre Amministrazioni in conto corrente";

g. i conti correnti postali intestati a privati sono le giacenze del conto corrente 20137 sul quale affluiscono i depositi privati di Bancoposta. Nei debiti di Tesoreria figurano alla voce "Poste Italiane S.p.A. Bancoposta";

h. i buoni postali fruttiferi (rappresenta la quota capitale residua il cui onere di rimborso è stato riconosciuto a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti in S.p.A. e la sua classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie) e sono inclusi nella voce DA AA BA AA DA del Conto del patrimonio;

i. le disponibilità liquide nella voce "Servizio di Tesoreria provinciale" delle attività finanziarie (il cui valore comprensivo delle OPTES di impiego è riscontrabile nel CRT tra i crediti di Tesoreria alla voce "Banca d'Italia Gestione delle liquidità"), dalla quale occorre detrarre un importo di circa 200 milioni inerente il rapporto tra Tesoro e Banca d'Italia;

j. i prestiti domestici. In tale voce sono compresi i mutui contratti da Amministrazioni centrali (7.513), nonché da quelle locali il cui rimborso è a carico dello Stato (29.594 milioni), nonché i debiti commerciali (5.331) ceduti al settore finanziario da Amministrazioni centrali con clausola pro-soluto (come da decisione Eurostat del 31 luglio 2012).
Altra componente dei prestiti domestici è rappresentata dai mutui contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) Infatti, i debiti (mutui e titoli) emessi originariamente per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità Alta Capacità (AV/AC), sin dal 2005, sono stati riconosciuti quale debito da registrarsi direttamente a carico del settore statale. I prestiti contratti da ISPA sono stati opportunamente ricollocati in base alla residenza della controparte: 500 milioni per i mutui domestici e un miliardo di prestiti contratti con controparti estere.

k. i prestiti esteri comprendono oltre ai mutui ISPA in valuta (1 miliardo), riclassificazione quale debito, operata in base ai conti europei, di alcune operazioni in derivati (8.865 mln), le altre passività contratte con banche straniere (es. Banca Europea degli Investimenti BEI e Banco Bilbao) e, a partire da marzo 2011, i prestiti a medio e lungo termine in favore di Stati Membri della Unione Monetaria Europea, diretti o erogati pro-quota attraverso il Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) pari a 33.893 mln. Le garanzie sulle obbligazioni emesse da ESFS sono considerate debito, in ossequio alle regole Eurostat.

TAVOLA 16

STOCK DI DEBITI REDIMIBILI, FLUTTUANTI E ANTICIPAZIONI PASSIVE, INTERESSI E ONERI ACCESSORI

(in euro)

STRUMENTO DI DEBITO	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE	IMPEGNI C/C PER INTERESSI PASSIVI	Cap. inter.
BTP nominali	1.229.152.231.080,84	1.300.593.586.985,01	+71.441.355.904,00	49.153.861.392,90	2214
BTP €i	143.995.322.044,07	147.337.314.391,68	+3.341.992.347,61	3.362.003.288,08	2214
BTP Italia	103.825.894.000,00	90.012.220.000,00	-13.813.674.000,00	1.938.385.721,68	2214
CCT	21.260.381.000,00	7.865.301.000,00	-13.395.080.000,00	63.940.707,40	2216
CTZ	48.651.055.000,00	39.606.611.000,00	-9.044.444.000,00	265.876.404,00	2216
CCT Teu	99.920.920.000,00	126.841.665.000,00	26.920.745.000,00	1.123.490.659,08	2216
PRESTITI ESTERI	44.849.657.426,50	39.446.484.476,17	-5.403.172.950,33	1.499.043.083,03 derivati esteri + bond	2219
				5.448.694.748,07 derivati duration + attivi	2219
				6.297.910,19 derivati	2263
				133.047.550,00 Derivati	9539
TOTALE DEBITI REDIMIBILI (1)	*1.691.655.460.551,41*	*1.751.703.182.852,86*	*60.047.722.301,28*	*62.931.326.588,02*	
Buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF	15.640.248.456,07	14.866.112.557,05	- 774.135.899,02	5.211.000.000,00*	2221
Buoni ordinari del Tesoro BOT	125.495.612.000,00	115.073.799.000,00	- 7.961.194.000,00	64.016.720,70	2215
Mutui contratti da ISPA AV	10.106.262.500,00	10.105.467.500,00	- 795.000,00	465.003.992,37	2222
Anticipazioni passive	24.964.214.447,84	24.693.946.228,00	- 270.268.220,20	1.135.614.645,02	**
Anticipazioni passive	1.370.073.935,06	1.110.522.159,02	- 259.551.776,04	50.358.885,88	5311 5312 5313
Anticipazioni passive	227.838.158,34	200.096.740,02	-27.741.418,32	7.843.290,15	1700 1773
Anticipazioni passive	504.838.300,65	460.569.635,96	- 44.268.664,69	27.456.373,69	1325 2813
Anticipazioni passive	49.107.734,70	38.615.378,93	- 10.492.355,77	2.658.241,80	1863 1864
Anticipazioni passive	335.465.281,31	291.770.812,97	-43.694.468,34	13.671.196,78	1631 1632 1633 1634 1635
TOTALE ALTRI DEBITI (2)	***178.693.660.813,97***	***166.840.900.011,95***	***-11.852.760.802,02***	***6.977.623.346,39***	
ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI					
Interessi e altri oneri derivanti dalla gestione e movimentazione della liquidità sul conto disponibilità del Tesoro				139.893.960,04	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi				9.924.843,90	1322
Premi sui buoni del Tesoro poliennali				22.007.060,00	2224
Interessi sulle somme anticipate da C.D.P. sul Fondo rotativo della progettualità				10.755,32	2313
Interessi sui mutui ventennali concessi da C.D.P. a ISMEA				2.000.000,00	2315
Interessi sui conti correnti di Tesoreria (Cassa depositi e prestiti)				1.292.429.211,72	3100
ONERI ACCESSORI					
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati				9.759,00	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF				2.600.000,00	1432
Remunerazione a Poste italiane per le giacenze dei ccp				23.245.845,17	2316
Spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni onere relativo all'emissione e gestione dei prestiti				81.476.401,00	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca d'Italia per il servizio d'asta				559.635.725,00	2247
TOTALE ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI E ONERI ACCESSORI (3)				*2.133.233.561,15*	
INTERESSI E ONERI TOTALI DEL DEBITO STATALE (1+2+3)				*72.042.183.495,56*	

* la spesa imputata al capitolo corrisponde all'erogazione al conto corrente dedicato al rimborso. Secondo una nota della C.D.P. i decrementi del montante per rimborsi di interessi sarebbero pari a 4,918 miliardi

** Stato di previsione MEF2205-2206-2208-2212-2213-2223-2233-2234-2235-2237-2238-2239-2244-2245-2260-2263-2273-2274-2275-2276-2300-2301-2302-2303-2304-2305-2306-2307-2308-2309-2310-2311-2312-3105-3106-3107-3108-3109-3110

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

3.2.2.2. Attività del 2016

Il d.m. 23 dicembre 2015 (recante le direttive per l'attuazione delle operazioni finanziarie, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 - c.d. decreto cornice) e le linee guida della gestione del debito pubblico hanno indicato come direttrici della gestione del debito la minimizzazione del costo del debito e dell'esposizione al rischio di tasso e rifinanziamento e secondo le seguenti modalità attuative:

- l'allungamento della vita media (nel 2014 6,38 anni, nel 2015 6,52) riducendo le scadenze a breve termine per quelle a lungo termine, fermo restando che l'obbiettivo era in partenza ambizioso in quanto i titoli a scadenza erano pari a 184,5 miliardi inferiori ai 203 miliardi del 2015;
- mantenimento della composizione dei titoli al 31 dicembre 2016 nelle seguenti percentuali - BOT tra il 3 e l'8 per cento (obiettivo che nel 2015 era tra il 4 e il 12 per cento) e riduzione delle emissioni;
  BTP (titoli nominali a tasso fisso) tra il 60 e il 75 per cento (tra il 55 e il 75 per cento era l'obiettivo del 2015) con riduzione dei BTP a 3 e 5 anni e mantenimento in linea sulle scadenze a 7 e 10 anni, incremento dei BTP€i a medio-lungo termine e introduzione di un BTP€i a 5 anni, riedizione dei BTP Italia in due emissioni;
  CCT e CCTeu (titoli nominali a tasso variabile) tra il 5 per cento e il 10 per cento (stesso obiettivo del 2015) favorendo i CCTeu a 7 anni;
  BTP€i e BTP Italia (titoli reali indicizzati all'inflazione) entro il limite massimo del 15 per cento (17 per cento nel 2015);
  CTZ entro il 5 per cento (6 per cento nel 2015) con riduzione del volume e delle scadenze (aste a mesi alternati e non più mensili);
  emissioni nette in titoli esteri nell'anno non superiore al 5 per cento (23,7 miliardi nel 2015, ovvero il 30 per cento del limite delle emissioni, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie, fissato in 79 miliardi dalla legge di bilancio del 2015 art. 2, comma 3, della legge n. 191 del 2014);
- ricorso alle operazioni di concambio e riacquisto anche sul mercato primario;
- gestione attiva del portafoglio dei derivati per migliorarne le *performance* con possibilità di nuove transazioni solo per operazioni di copertura del tasso di cambio di emissioni in valuta non domestica.

Le condizioni di mercato sono state influenzate dalla prosecuzione del PSPP o *Quantitative easing* che ha portato il debito statale in mano alla BCE a 210 miliardi (gli acquisti proseguiranno a volume più ridotto nel 2017 passando dai 9 ai 7,5 miliardi mensili).

Secondo le risultanze della Corte i risultati di *stock* si sono mantenuti entro i limiti stabiliti con la direttiva del Ministro:

Tavola 17

OBIETTIVI DI COMPOSIZIONE DELLO *STOCK* DEI TITOLI

	Obiettivo %	**Risultato %**
BOT	3-8	5,74
BTP	60-75	69,97
BTPItalia e BTP€i	15*	12,71
CCT – CCTeu	5-10	7,21
CTZ	5*	2,12
Prestiti esteri	5*	2,11

*limite massimo

Pertanto si sono ridotte le emissioni di BOT (dal 6,34 al 5,74 per cento). I CTZ sono passati ad una cadenza bimestrale (l'incidenza dello *stock* è scesa dal 2,68 al 2,12 per cento).

Si è stabilizzata la componente a tasso variabile, con un incremento di quella indicizzata all'Euribor 6 mesi (passata dal 6,68 al 7,21 per cento) che ha più che compensato la riduzione dei BOT a 6 mesi (la cui emissione è cessata nel 2016 e l'ultimo titolo è scaduto lo scorso marzo).

I BTP legati all'inflazione europea sono rimasti stabili mentre quelli legati all'inflazione italiana sono risultati in flessione. Complessivamente l'aggregato è diminuito dal 13,6 al 12,71 per cento del totale. In calo anche i titoli esteri. Le emissioni a tasso fisso di medio-lungo termine hanno ridotto le scadenze nei comparti a 2, 3 e 5 anni e di incremento di quelle con vita uguale o superiore a 7 anni. Il ricorso al settore dei titoli con scadenze superiori a 10 anni è stato rilevante, con l'introduzione di nuove scadenze a 20 e 50 anni

La vita media ponderata dei titoli di Stato ha fatto registrare un ulteriore aumento a 6,76 anni (dai 6,52 anni del 2015, 6,38 del 2014 e 6,43 del 2013).

Emissioni lorde e nette

Nel 2016 sono scaduti 345,007 miliardi di titoli di Stato (378,018 miliardi nel 2015, 391,747 nel 2014) e ne sono stati emessi 408,486 (c.d. emissioni lorde che nel 2015 erano pari a 410,058 miliardi e nel 2014 a 455,3 miliardi), di cui 9.037 tramite concambio (nel 2015 5.237), 3,036 tramite emissioni obbligazionarie all'estero e 339,449 tramite il collocamento ordinario.

Il costo medio annuo dell'indebitamento di questi ultimi titoli, dato dal rendimento medio ponderato all'emissione, ha fatto registrare il minimo storico dello 0,55 per cento dopo il minimo dello scorso dello 0,70 per cento (nel 2014 1,35 per cento), dal minimo dei BOT a 6 mesi (-0,161 per cento) al massimo del BTP a 50 anni (3,04 per cento).

Nella seguente tavola è illustrato, per ogni singola categoria di titolo, il valore di quelli complessivamente collocati nel mercato nel 2016 (emissioni lorde al netto delle operazioni di concambio di BTP per 9,037 miliardi), il valore di quelli scaduti per cessazione naturale, riacquisto, rimborso anticipato, ammortamento o ritiro per operazione di concambio ed, infine, l'effetto delle predette operazioni sulla categoria.

TAVOLA 18

EMISSIONI LORDE (EL) – TITOLI SCADUTI (SC)– EMISSIONI NETTE (EN)

(in milioni)

	BOT	CTZ2A	BTP IT	BTP	CCT	BTP€i	CCTeu	ESTERO	TOTALE
EL	152.694	18.991	13.234	170.219		12.421	28.854	3.036	399.449
Scad.	160.655	28.035	27.048	107.813	13.395	10.019	1.933	8.154	357.054
EN	-7.961	-9.044	-13.814	71.442	-13.395	2.402	26.921	-5.118	51.433

Per quanto riguarda i BOT (a 6 e 12 mesi) le emissioni non hanno rifinanziato tutte le scadenze: a fronte di titoli scaduti per 160,655 miliardi (174,552 nel 2015 e 198,49 nel 2014) sono stati emessi titoli per la cifra inferiore di 152,694 miliardi, in virtù dell'obiettivo di allungamento della vita media del debito, che ha colpito il settore a breve. Analoga è la politica sui CTZ (titoli a 24 mesi), dove a fronte di rimborsi per 28,035 miliardi sono stati rifinanziati 18,991 miliardi (-4,1), sui BTP Italia in cui dei 27,048 miliardi sono stati rifinanziati 13.234 miliardi, nonché sui CCT a cedola semestrale variabile scaduti per 13.395 miliardi che non sono stati riemessi.

Anche i prestiti esteri sono risultati ancor più recessivi dello scorso esercizio: nonostante le scadenze per 8,154 miliardi sono stati collocati solo 3,036 miliardi.

Il rifinanziamento dei titoli non sostituiti da altri della stessa categoria, è stato effettuato con BTP, le cui emissioni nette sono risultate in positivo per 71,442 miliardi, e con CCTeu per 26,921 miliardi.

Anche nel 2016 il MEF, a ciò autorizzato dall'art. 3 del d.P.R. n. 398 del 2003, ha operato sui mercati esteri effettuando quattro (a fronte di sette del 2015) piazzamenti privati in formato *Medium term note* (EMTN) per 3,036 miliardi, "per soddisfare specifiche esigenze di investitori

istituzionali, ottenendo un risparmio di spesa rispetto alle emissioni in formato domestico di pari scadenza".

La Corte, pur prendendo atto che come assicurato dal MEF in questi contratti non vi sono clausole di rimborso anticipato o componenti derivate, richiama l'Amministrazione a porre estrema attenzione e cautela al fine di far emergere anche dagli atti quale sia il corrispondente interesse pubblico che spinga ad soddisfare le esigenze di controparte.

In ogni caso sul primo titolo a 30 anni indicizzato all'inflazione europea è stato emesso alla pari per 636 milioni ad un tasso dell'1,483 per cento. Altri tre titoli sono stati emessi di diverso importo e durata:

- 800 milioni 13 anni all'1,913 per cento
- 700 milioni 15 anni all'1,901 per cento
- 900 milioni 11 anni all'1,448 per cento.

Come già evidenziato, la spesa di interessi risulta elevatissima (5,65 miliardi) ove rapportata allo *stock* di prestiti esistente (44 miliardi).

In tutto lo Stato ha impegnato per interessi passivi (titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, anticipazioni passive, interessi passivi derivanti dall'utilizzo del conto di disponibilità del Tesoro) l'importo di 72,04 miliardi.

Concambio e riduzione del debito

Nel 2016 si sono svolte cinque operazioni di concambio con il metodo dell'asta competitiva, con le quali sono stati ritirati dal mercato BTP e CCT in scadenza negli anni 2016, 2017 e 2018.

Gli obiettivi primari sono quelli di correggere eventuali disfunzioni del mercato secondario (es. scarsità di un certo titolo sul mercato a pronti o pronti contro termine) che possono influire negativamente sulle emissioni e sul costo del debito e di smussare il profilo delle scadenze evitando un'eccessiva concentrazione di rimborsi e conseguendo se possibile un beneficio in termini di riduzione del debito.

Sono state in tal modo ridotte alcune emissioni di BTP (per un totale di 7,895 miliardi), CCTeu (1,933 miliardi), BTP€i (0,205 miliardi) e di CCZ (1,795 miliardi) tutte in scadenza nel 2017 (7,1 miliardi) e 2018 (4,7 miliardi) per un importo complessivo di 11,829 miliardi, determinando oltre che l'allungamento della vita media (i titoli in sostituzione hanno scadenze 2023, 2028, 2033 e 2034) anche una riduzione in termini netti dello *stock* di debito per 2,792 miliardi, essendo stati emessi titoli con prezzi notevolmente sopra la pari per 9,037 miliardi (realizzando un'eccedenza dei prezzi dei titoli in emissione rispetto ai prezzi di riacquisto dei titoli ritirati dal mercato).

Per quanto riguarda le operazioni effettuate con il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato[23], il 15 aprile 2016 sono stati utilizzati 3,707 miliardi a rimborso parziale di un'emissione BTP quinquennali con scadenza nello stesso giorno e il 15 novembre 2016 1,952 miliardi a rimborso parziale di altra emissione di BTP triennali. Considerati i rendimenti medi ponderati delle aste del medio-lungo termine del periodo il mancato rifinanziamento ha determinato, secondo le stime del MEF, un risparmio in termini di interessi per il primo *stock* di circa 30,8 milioni annui, per il secondo di 27,8 milioni.

Le risorse del fondo confluite nel 2016 sui capitoli di entrata sono state pari a 2,1 miliardi trasferite al capitolo di spesa 9565 per 1,9 miliardi (il residuo di 133,1 milioni confluito negli ultimi mesi dell'anno è stato trasferito al fondo nel mese di marzo 2017). Esse sono derivate principalmente da:

---

[23]Alimentato da vari capitoli di entrata che confluiscono nel cap. 9565 di spesa. Trasferito al conto di gestione intestato alla C.D.P. dal 1° gennaio 2015 e gestito secondo modalità attualmente regolate da un'apposita Convenzione stipulata tra il Dipartimento del Tesoro e la C.D.P. approvata con decreto del Direttore generale del Tesoro n. 3513 del 19 gennaio 2015 e dall'Accordo modificativo approvato con analogo decreto del 23 maggio 2016 n. 48912

- cessione di partecipazioni per 882,6 milioni, di cui cessioni azioni Enav S.p.A. per 827,6 milioni e vendita di azioni ordinarie di C.D.P. alle Fondazioni bancarie azioniste di minoranza (DL n. 179 del 2012) per 54 milioni;
- dal versamento da parte degli Enti territoriali della quota di capitale delle somme anticipate per i pagamenti dei debiti di Regioni, Enti locali e ASL ex artt. 1,2 e 3 del DL n. 35 del 2013 e dell'art. 45 del DL n. 66 del 2014 per 1,1 miliardi;
- delle commissioni incassate per la garanzia prestata alle banche ai sensi dell'art. 8 del DL n. 201 del 2011 per 57,7 milioni;
- destinazione delle risorse del 2 per mille non erogate ai partiti politici e maggiori entrate ex art. 88 del DL n. 1 del 2012 per 19,1 milioni.

Queste risorse si sono aggiunte a quelle di 3,2 miliardi incassate nel 2015 e accreditate al conto del Fondo nel 2016. Esse sono relative ad una molteplicità di entrate, concernenti principalmente:

- il versamento relativo al controvalore dell'offerta globale di azioni di Poste S.p.A. (3,1 miliardi);
- commissioni sulla garanzia dello Stato alle banche 22,5 milioni;
- quota capitale versata dagli Enti territoriali per il rimborso delle anticipazioni di liquidità ai sensi del DL n. 35 del 2013 (60,1 milioni).

Strumenti Finanziari Derivati

Nel conto del patrimonio figurano gli *stock* di debito statale. Gli strumenti finanziari derivati costituiscono una copertura ad un determinato debito da eventuali variazioni dei mercati; essi perciò sono strettamente correlati ad una determinata passività sottostante e non hanno un rilievo patrimoniale autonomo.

Nella relazione del precedente anno era stata rilevata una carenza di informazione sugli strumenti derivati, anche in relazione al Conto del patrimonio[24].

La carenza di informazione, tra l'altro, non trovava apparente giustificazione neppure in relazione ai possibili riflessi sul merito di credito dell'Italia visto e considerato che il valore dei flussi finora riscontrati (intorno ai 5 miliardi annui) pur se elevato è di rilievo inferiore rispetto agli interessi e oneri accessori che lo Stato paga annualmente (nel 2016 calcolati in 72 miliardi circa), a meno della presenza di clausole contrattuali che la impongano.

Ora, a partire dal 2017, in base all'art. 10, comma 3, lett. f) della legge n. 196 del 2009, come modificato dall'art. 1, comma 6, lett. d) della legge 4 agosto 2016, n. 163, il DEF deve contenere "*le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, almeno per il triennio successivo, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio, nonché sull'ammontare della spesa per interessi del bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati*".

Nel 2016, come anche riportato nel DEF 2017 in ottemperanza a questa disposizione normativa, l'aumento della componente degli interessi correlata agli strumenti finanziari derivati è passata da 3,6 miliardi del 2014 a poco più 3,8 miliardi nel 2015 a 5,2 miliardi.

---

[24] Infatti, il SEC'95, ancora applicato, prevede che essi costituiscano un'attività finanziaria: "gli strumenti finanziari derivati (AF.34) dovrebbero essere registrati nel conto patrimoniale al loro prezzo corrente di mercato. Qualora non esistano quotazioni di mercato (ad esempio, opzioni negoziate fuori borsa), gli strumenti finanziari derivati dovrebbero essere valutati o all'importo necessario per acquistare o compensare il contratto o all'importo del premio corrisposto" (par 7.50).

Anche Il SEC2010 impone la contabilizzazione nel patrimonio stabilendo che: "gli strumenti finanziari derivati dovrebbero essere registrati nel conto patrimoniale al loro valore di mercato. Se non sono disponibili, come ad esempio nel caso delle opzioni fuori borsa, i prezzi di mercato dovrebbero essere valutati sulla base dell'importo necessario per l'acquisto o la compensazione del contratto o del valore del premio da pagare" (par. 7.86). Con il passaggio ai nuovi criteri contabili del SEC2010, inoltre, i flussi dei derivati non sono più considerati tra gli interessi passivi, contribuendo quindi a formare il calcolo dell'indebitamento netto ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi, ma sono considerate operazioni finanziarie (F.7).

Come fatto presente dall'Amministrazione i due fattori che hanno influenzato l'andamento di questa specifica componente sono stati:

- la chiusura anticipata di un contratto di *interest rate swap* (IRS). Trattasi di uno *swap* da 2 miliardi di euro (con tasso fisso a pagare del 3,7925 per cento con scadenza 15 marzo 2016 estendibile dalla controparte per 20 anni ad un tasso fisso del 3,8125 per cento) in cui era presente una clausola bilaterale (*early termination option - ETO)* legata ad un evento di credito esercitabile da marzo 2011 e successivamente ogni 5 anni. Nel 2012 in seguito alla riduzione del merito di credito dell'Italia la clausola era divenuta esigibile. Per cui alla prima data utile la controparte si è avvalsa del diritto, comunicando prima un'estensione dello *swap* e poi la sua cancellazione. Il Tesoro ha versato alla Banca 1,017 miliardi, nonostante l'esperimento di tentativi per giungere ad una soluzione diversa tra cui anche il riacquisto anticipato dell'opzione con pagamento rateizzato, che avrebbe determinato elevati costi.
- l'andamento dei tassi di mercato nel comparto a breve termine. L'andamento della curva *euro swap* nel tratto a breve termine ha prodotto effetti di aggravio di spesa interessi su *swap* esistenti per circa 410 milioni (il Tesoro generalmente paga negli *Interest Rate Swap* un flusso ancorato ad un tasso fisso e ne riceve uno indicizzato all'Euribor a 6 mesi per cui essendo il tasso entrato in territorio negativo da novembre 2015 anche il flusso ad esso indicizzato è diventato un pagamento per il Tesoro).

Secondo il DEF, le previsioni per il futuro sono per il 2017 una riduzione di oltre 600 milioni, tenendo anche conto dell'eventuale esercizio di *swaption*. La previsione in ribasso, tuttavia, è dovuta all'assenza di clausole di chiusura anticipata nel 2017. Al di fuori di questa è previsto un incremento di spesa di circa 400 milioni, dovuto sia alla scadenza di *swap* valutari (*cross currency swap*) che tuttavia contribuiscono alla sua riduzione, sia alla presenza di nuovi *swap* generati da opzioni, che invece agiscono in senso contrario. Peraltro, la componente derivati include anche altre partite finanziarie che nel 2017 produrranno un ulteriore esborso di 1.162 milioni.

Per il 2018, sempre secondo il DEF, le previsioni salgono a circa 5.140 milioni (inclusi circa 1,6 miliardi dovuti alla probabile risoluzione anticipata di alcuni derivati), per cui la componente attribuibile unicamente all'evoluzione dei tassi di mercato risulterebbe invece in riduzione.

Nel 2019 e 2020 si stima che la spesa complessiva da *swap* inizi a ridursi significativamente passando rispettivamente a 3,2 e 2,3 miliardi.

Altro aspetto che si era invocato nella relazione dello scorso anno era una maggiore trasparenza dell'oggetto dei capitoli di spesa, nei quali esiste una commistione tra interessi passivi del sottostante e differenziali negativi dei flussi finanziari del derivato. Analoga era la considerazione sul punto da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio (vedasi in proposito l'appendice 2.1 del "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016" dello scorso mese di aprile).

Detta criticità si è reiterata nel 2016. I capitoli su cui continuano a gravare gli interessi sono: il 2219/1 (su debito domestico ed estero), il 2263 (su debito estero residuale), il 9539 e il 2222 (per gli *swap* ex ISPA).

Nella seguente tavola è riportata la spesa a titolo di interessi derivante dagli strumenti finanziari derivati.

TAVOLA 18

SPESA PER DERIVATI 2016

(in euro)

Spesa	**2219/1**	**2263**	**9539**	**2222/1**	**TOTALI**
	5.257.975.135,06	6.297.910,19	133.047.550,04	102.572.276,40	5.499.892.871,69
Entrata	**3243**	**3240/3**			
	53.884.772,00	121.317.104,33			175.201.876,33
				Spesa complessiva	**5.324.690.995,36**

Pertanto, complessivamente la spesa per derivati è stata pari a 5,3 miliardi.

Nel 2016 si sono ridotte le dimensioni del nozionale "protetto" dai derivati, pari a 143,131 miliardi (145,472 se si considerano anche i derivati su attivi), ovverosia il 7,67 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.867,214 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2015 (nozionale 150,891 miliardi pari all'8,32 per cento dei titoli di Stato).

Tuttavia, secondo i dati pervenuti dall'Amministrazione, il *mark to market* (d'ora in poi MTM) è tornato in ascesa da 37,103 miliardi a 37,832 miliardi.

Gli strumenti derivati a fine anno sono diminuiti dai 105 del 2015 ai 100 del 2016 suddivisi in derivati su debito e derivati su mutui attivi[25]. Di essi 32 avevano un MTM positivo e 68 un MTM negativo ed avevano la seguente natura:

- 6 derivati su attivi: IRS *amortising* tutti con MTM negativo;
- 9 IRS ex – ISPA: 4 IRS - 3 IRS *amortising* – 2 IRS *forward starting* tutti con MTM negativo;
- 17 CCS (*cross currency swap*) di cui 3 con MTM negativo. Tre posizioni sono state chiuse nel 2016 a copertura di tre emissioni in valuta estera scadute nel 2016;
- 21 IRS di copertura di emissioni estere (uno è cancellabile) di cui 6 con MTM negativo;
- 41 IRS di *duration* (3 *swaption*, 9 IRS da *swaption*, 6 IRS cancellabili, 1 IRS *resettable*, 22 IRS) di cui 3 con MTM positivo. A questa categoria appartengono le posizioni più difficoltose, ovvero un IRS cancellabile con CAP con scadenza 1 dicembre 2036 con MTM -6,242 miliardi e un IRS con scadenza 15 dicembre 2026 con MTM negativo a -3,026 miliardi, e altre otto posizioni con valore di mercato negativo sopra il miliardo. Tre posizioni sono state chiuse, quattro (nozionale 4,5 miliardi) sono state generate dall'esercizio di *swaption* e l'IRS *resettable* è stato generato congiuntamente ad una *swaption* dall'esercizio di una *swaption* a seguito di ristrutturazione nel 2016;
- 6 *swaption* (di cui 4 provenienti da ristrutturazione *swaption*) tutte con MTM negativo. Nel 2016, come si è evidenziato prima, cinque *swaption* sono state chiuse.

In dodici contratti sono presenti clausole bilaterali di risoluzione anticipata.

Nella seguente tavola si illustra l'evoluzione dei derivati su debito. Come risulta evidente il MTM dei derivati su debito è aumentato di circa 830 milioni su un totale di 37,4 miliardi. Il fenomeno desta preoccupazione in quanto si è interrotto un trend discendente del valore di tali strumenti, dovuto principalmente agli IRS di *duration* (quasi tre miliardi) e ai Cross *currency swap* (-700 milioni), bilanciati dalla risalita dell'MTM delle *swaption* di 2,8 miliardi circa. Queste *performance* sono avvenute nonostante la diminuzione dei derivati (da 103 a 100).

TAVOLA 20

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015				31/12/2016			
Strumento	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**in %**	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**in %**	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**in %**	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**in %**
IRS ex-ISPA	3.500	2,14	-834	2,89	3.500	2,19	-1.524	3,62	3.500	2,32	-1.375	3,75	3.500	2,45	-1.542	-2,33
CCS (Cross Currency Swap)	22.127	13,51	-640	2,22	21.329	13,37	1.093	-2,60	13.771	9,13	1.570	-4,28	8.992	6,28	875	-2,16
IRS (Interest Rate Swap) di copertura	12.290	7,51	336	-1,17	12.309	7,71	643	-1,53	10.338	6,85	665	-1,81	10.357	7,24	808	91,87
IRS (Interest Rate Swap) di	106.313	64,93	-23.813	82,64	102.948	64,51	-33.087	78,66	108 78 2	71,76	-31.527	86,01	113.782	79,50	-34.437	4,11
Swaption	19.500	11,91	-3.863	13,41	19.500	12,22	-9.188	21,84	15.000	9,94	-5.988	16,34	6.500	4,54	- 3.190	8,51
Totale	**163.730**	**100,00**	**-28.814**	**100,00**	**159.586**	**100,00**	**-42.064**	**100,00**	**150.891**	**100,00**	**-36.655**	**100,00**	**143.131**	**100%**	**-37.486**	**100,00**
Titoli di Stato in circolaz.	*1.722.705*				*1.782.233*				*1.814.445*				*1.867.214*			
Derivati su debito/Titoli di Stato (in %)	*9,50*				*8,95*				*8,32*				*7,67*			

Fonte: Dipartimento del tesoro

[25] Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi nei confronti di Enti pubblici, trasferiti al Tesoro dal bilancio della Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su mutui attivi: trattasi di sei derivati (IRS *amortising* tutti con scadenza 31 dicembre 2024), il cui sottostante è dato da mutui con ammortamento. Il valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo.

TAVOLA 21

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI

	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016	
Strumento	**Nozionale**	**MTM**	**Nozionale**	**MTM**	**Nozionale**	**MTM**	**Nozionale**	**MTM**
IRS *Amortising*	3.988	-579	3.454	-586	2.899	-448	2.341	-346

Fonte: Dipartimento del tesoro

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 22

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015				31/12/2016			
Strumento	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**% Noz/ MTM**	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**% Noz/ MTM**	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**% Noz/ MTM**	**Nozionale**	**in %**	**MTM**	**% Noz/ MTM**
DERIVATI SU DEBITO	163.730	97,62	-28.814	**17,60**	159.586	97,88	-42.064	**26,36**	150.891	98,11	-36.655	**24,29**	**143.131**	**98,4**	**-37.486**	**26,19**
DERIVATI SU ATTIVI	3.988	2,38	-579	**14,52**	3.454	2,12	-586	**16,97**	2.899	1,89	-448	**15,45**	2.341	1,6	-346	**14,78**
Totale	**167.718**	**100**	**-29.393**	**17,53**	**163.040**	**100**	**-42.649**	**26,16**	**153.790**	**100**	**-37.103**	**24,13**	**145.472**	**100**	**-37.832**	**26**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento del tesoro

Il rapporto tra nozionale e MTM, considerato quale indicatore dell'impatto finanziario futuro dei flussi, è risalito dal 24,13 per cento al 26 per cento.

3.2.3. Debiti diversi

La categoria dei debiti diversi è composta da quattro poste patrimoniali:

- "Monete in circolazione" (4,4 miliardi aumentate di 42,15 milioni);
- "Residui passivi perenti di parte corrente" (39,18 miliardi diminuiti di 7,1 miliardi);
- "Residui passivi perenti in conto capitale" (36,8 miliardi in diminuzione di 0,6 miliardi);
- "Altri". È la posta più rilevante (162,8 miliardi), di cui si è già trattato nel paragrafo 3.2.1.2. Essa è aumentata nel 2015 di 1,7 miliardi, corrispondenti, per lo più, all'aumento della partecipazione al capitale della BIRS (907 milioni), della Banca interamericana di sviluppo (576 milioni) e delle Banche asiatica (121,8 milioni) e africana (125,9 milioni) di sviluppo.

3.2.3.1. Residui passivi perenti

Negli elementi passivi del Conto patrimoniale, tra i debiti a medio-lungo termine, oltre alla voce dei debiti redimibili, vengono classificati i debiti diversi, che ricomprendono anche i residui passivi perenti di parte corrente e di parte capitale.

Lo *stock* a fine esercizio ammonta, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a 66,6 miliardi (-9,4 miliardi circa rispetto al 2015), di cui quasi 35 miliardi di parte corrente (-4,3 miliardi) e 31,7 miliardi di parte capitale (-5,1 miliardi).

Le tavole che seguono rappresentano, in valori assoluti ed in termini percentuali, le consistenze iniziali e finali, nonché le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2012/2016.

TAVOLA 23

RESIDUI PASSIVI PERENTI

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2012	2013	2014	2015	2016
Parte corrente	*consistenza iniziale*	50.838	51.378	54.970	46.249	39.184
	aumenti	16.006	9.657	5.391	5.829	794
	diminuzioni	15.466	6.065	14.111	12.895	5.118
	consistenza finale	51.378	54.970	46.249	39.184	34.860
Conto capitale	*consistenza iniziale*	43.960	44.064	41.712	37.439	36.805
	aumenti	5.355	2.400	1.905	6.832	1.369
	diminuzioni	5.251	4.752	6.179	7.466	6.473
	consistenza finale	44.064	41.712	37.439	36.804	31.700
Totale	***consistenza iniziale***	**94.798**	**95.442**	**96.682**	**83.688**	**75.988**
	aumenti	**21.361**	**12.057**	**7.296**	**12.661**	**2.163**
	diminuzioni	**20.717**	**10.817**	**20.290**	**20.361**	**11.591**
	consistenza finale	**95.442**	**96.682**	**83.688**	**75.988**	**66.560**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24

RESIDUI PASSIVI PERENTI

ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione percentuale				
	2013/2012	2014/2013	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Parte corrente	7,0	-15,9	-15,9	-15,3	-11,0
Conto capitale	-5,3	-10,2	-10,2	-1,7	-13,9
Totale	**1,3**	**-13,4**	**-13,4**	**-9,2**	**-12,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'anno 2016 registra una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti (-12,4 per cento) ed in particolare di quelli di parte capitale che si riducono del 13,9 per cento, soprattutto in relazione al riaccertamento ai sensi dell'articolo 34-*ter*, comma 4 della legge n. 196 del 2009, che ha prodotto economie per 5,3 miliardi, principalmente attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze, 2,5 miliardi e Ministero dello sviluppo economico, 2,4 miliardi (nella Tavola 21 sono evidenziati gli effetti delle economie e delle prescrizioni che complessivamente "alleggeriscono" lo *stock* patrimoniale per 7,3 miliardi).

La tavola che segue evidenzia lo *stock* dell'anno 2016 relativo alle somme perenti con riferimento alle distinte categorie economiche.

TAVOLA 25

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Consistenze finali	% sul Totale
Redditi da lavoro dipendente	160	0,2
Consumi intermedi	1.924	2,9
Imposte pagate sulla produzione	4	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	27.393	41,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.187	1,8
Trasferimenti correnti a imprese	2.152	3,2
Trasferimenti correnti a estero	15	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	30	0,0
Poste correttive e compensative	688	1,0
Altre uscite correnti	1.308	2,0
Totale spese correnti	***34.860***	52,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.883	5,8
Contributi agli investimenti	12.483	18,8
Contributi agli investimenti ad imprese	8.652	13,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	133	0,2
Contributi agli investimenti a estero	888	1,3
Altri trasferimenti in conto capitale	5.203	7,8
Acquisizione di attività finanziarie	458	0,7
Totale spese in conto capitale	***31.700***	47,6
Totale complessivo	**66.560**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nello *stock* di parte corrente, la sola categoria dei "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" incide in una percentuale di circa il 41 per cento del totale, mentre nella parte capitale i "Contributi agli investimenti" sono pari al 18,8 per cento del totale.

Sull'entità delle somme perenti, che il più delle volte rappresentano una difficoltà nella gestione della spesa, incide l'applicazione della normativa vigente in materia di mantenimento in bilancio dei residui: i residui delle spese correnti e delle spese in conto capitale, non pagati rispettivamente entro il secondo e terzo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono perenti agli effetti amministrativi, salvo particolari deroghe. Le stesse autorizzazioni di cassa che intervengono nel secondo semestre o a fine anno possono ampliare il fenomeno della perenzione. A questi fattori, si aggiungono procedure di approvazione ed erogazione connessi all'utilizzo dei capitoli fondo piuttosto lunghi e complessi, che prevedono anche il coinvolgimento di molteplici soggetti nonché valutazioni delle attività, anche in sede di consuntivazione.

In linea generale, quindi, le motivazioni delle perenzioni riguardano:

- procedure di distribuzione delle risorse lunghe e a volte non programmabili (come ad esempio quanto attiene al trattamento economico dei giudici tributari);
- lunghezza spesso eccessiva dei programmi infrastrutturali di assegnazione dei contributi che quasi sempre prevedono durata maggiore rispetto al termine di conservazione dei residui in bilancio;
- ritardi nell'emanazione della Direttiva di indirizzo del Ministro e del conseguente decreto di riparto dei fondi;
- perfezionamento delle procedure di ammissione dei progetti di ricerca (con durata prevista tra i 4 e i 10 anni), subordinata alla valutazione dei progetti stessi;
- ritardo da parte degli Enti previdenziali nel presentare prevista consuntivazione degli oneri da loro sostenuti;
- difficoltà procedurali nell'erogazione dei contributi o dei tempi di realizzazione delle iniziative da parte dei soggetti beneficiari dei trasferimenti soprattutto all'estero;
- mancato rispetto delle tempistiche amministrative finalizzate alla sottoscrizione degli atti di programmazione negoziata per gli interventi nell'ambito degli Accordi di programma relativi alle bonifiche, risorse idriche e dissesto idrogeologico e difesa suolo;

- mancato rispetto delle tempistiche connesse ai cronoprogrammi, che vengono soventemente rimodulati;
- ritardi nell'esame e valutazione delle istanze di accesso al Fondo nazionale di garanzia per il consumatore del pacchetto turistico;
- ritardi nei pagamenti alle strutture periferiche;
- complessa procedura di attribuzione ed erogazione dei contributi per i progetti finanziati a valere sulle risorse provenienti dal 5 per mille;
- scarsa adesione da parte degli indennizzanti per la liquidazione e il pagamento della cosiddetta "equariparazione" (DL n. 90 del 2014);
- procedure lunghe e complesse che riguardano i finanziamenti da assegnare alle Regioni per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari nei grandi centri abitati;
- tempistica relativamente lunga, rispetto a quanto preventivato, nella distribuzione del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per le politiche sociali riferiti ad annualità precedenti, che prevedono progetti sperimentali con le Regioni e alcuni Comuni.

La tavola seguente illustra in dettaglio le movimentazioni del Conto del patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni ed economie, distinte per Amministrazione.

TAVOLA 26

RESIDUI PASSIVI PERENTI

NUOVE PERENZIONI - REISCRIZIONI - PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenzioni			%	Reiscrizioni			%	Prescrizioni ed economie			%
	Titolo I	Titolo II	Totale	sul totale	Titolo I	Titolo II	Totale	sul totale	Titolo I	Titolo II	Totale	sul totale
Ministero dell'economia e delle finanze	391,5	0,0	**391,5**	31,0	511,6	397,8	**909,4**	31,4	3.671,2	465,0	**4.136,2**	56,7
Ministero dello sviluppo economico	88,8	0,0	**88,8**	7,0	3,7	313,2	**316,9**	11,0	14,6	2.410,5	**2.425,1**	33,3
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	34,3	0,0	**34,3**	2,7	129,4	1,1	**130,5**	4,5	60,3	0,3	**60,6**	0,8
Ministero della giustizia	67,2	0,0	**67,2**	5,3	1,9	20,3	**22,2**	0,8	69,6	14,9	**84,4**	1,2
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	4,2	0,0	**4,2**	0,3	7,8	1,2	**9,0**	0,3	8,1	24,0	**32,0**	0,4
Ministero dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca	84,6	468,8	**553,4**	43,8	2,5	163,1	**165,6**	5,7	0,9	0,2	**1,1**	0,0
Ministero dell'interno	8,3	0,1	**8,4**	0,7	194,5	114,2	**308,6**	10,7	16,7	11,9	**28,5**	0,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	3,4	0,0	**3,4**	0,3	2,2	105,8	**108,0**	3,7	6,9	29,3	**36,2**	0,5
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	8,3	0,1	**8,4**	0,7	60,3	501,9	**562,2**	19,4	97,7	167,4	**265,2**	3,6
Ministero della difesa	49,5	0,0	**49,5**	3,9	39,8	213,0	**252,8**	8,7	93,4	18,1	**111,5**	1,5
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	8,9	1,1	**10,0**	0,8	9,0	46,9	**55,9**	1,9	2,9	28,8	**31,7**	0,4
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	35,2	0,0	**35,2**	2,8	1,1	7,5	**8,6**	0,3	24,8	10,4	**35,3**	0,5
Ministero della salute	9,8	0,0	**9,8**	0,8	36,2	7,8	**44,0**	1,5	35,4	5,5	**40,9**	0,6
Totale	**794,1**	**470,0**	**1.264,1**	**100,0**	**1.000,0**	**1.893,7**	**2.893,7**	**100,0**	**4.102,4**	**3.186,3**	**7.288,6**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 63 per cento la spesa di parte corrente (la metà attribuibile al Ministero dell'economia e delle finanze: 392 milioni) e il 37 per cento, di contro, sono relativi alla spesa in conto capitale (quasi totalmente concentrati nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca: 469 milioni).

In particolare, per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze, si conferma anche per il 2016 che i principali motivi delle nuove perenzioni sono da attribuire alle somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (40 per cento del totale: 155 milioni), che risentono della verifica degli adempimenti regionali a cui sono condizionate le assegnazioni, e alle somme da corrispondere alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per i servizi offerti in relazione ai contratti di servizio e di programma, da destinare alle Regioni a

statuto ordinario e speciale in attuazione del federalismo amministrativo (39,7 per cento del totale: 142 milioni).

Per quanto attiene, invece, al Ministero dell'istruzione, università e ricerca, l'intera somma di nuova perenzione, riguarda le somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza. In particolare, si tratta di somme reiscritte in bilancio nel 2012 con l'obiettivo di assicurare alla contabilità speciale una disponibilità finanziaria sufficiente a garantire l'ordinaria attività di concessione di credito agevolato alle imprese titolari di progetti di ricerca industriale e di coprire esigenze straordinarie legate alle attività in corso di svolgimento nell'ambito del PON 2007-2013. La reiscrizione è avvenuta nel 2013, a causa di alcuni ritardi da parte del Ministero dello sviluppo economico, al quale, è affidata insieme al MIUR, la realizzazione delle iniziative PON; a tali aspetti si sono aggiunti problemi di versamenti sulla predetta contabilità speciale, comportando una nuova perenzione amministrativa.

La voce delle reiscrizioni rappresenta una delle componenti che contribuisce alla variazione in diminuzione dello *stock* dei residui passivi perenti; nel 2016, si registrano reiscrizioni per 2,9 miliardi, di cui 1,9 di parte capitale e 1 miliardo di parte corrente, utilizzando al 100 per cento il capitolo 2999 di parte corrente e al 94,7 per cento il capitolo 7496 di parte capitale. In particolare, quote rilevanti sono attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze (909 milioni, 31 per cento del totale), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (562 milioni, 19 per cento sul totale) e ai Ministeri dello sviluppo economico e dell'interno (rispettivamente 317 e 309 milioni, pari ciascuno all'11 per cento).

Con riferimento al Titolo II, particolarmente significative sono le reiscrizioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (502 milioni, di cui oltre la metà relative a Fondi di varia natura) [26]. Anche per il Ministero dell'economia e delle finanze si registrano importanti reiscrizioni (398 milioni), attribuibili ai contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (198 milioni), somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza (101 milioni) e Fondo integrativo speciale per la ricerca (52 milioni). Per quanto attiene alla parte corrente oltre la metà delle reiscrizioni, riguardano il Ministero dell'economia e delle finanze (511 milioni) ed in particolare per le somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (342 milioni). Il Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali, inscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno registra una reiscrizione per 175 milioni su un totale di 194,5). Infine, le reiscrizioni per agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri del Ministero del lavoro e politiche sociali pesano 113 milioni su un totale di 129,4.

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

La classificazione dei beni immobili dello Stato presenti nel Conto generale del patrimonio, identifica nei conti accesi ai distinti componenti attivi sia i beni patrimoniali (disponibili ed indisponibili) che i beni demaniali (demanio accidentale)[27].

---

[26] Sostanzialmente si tratta di tre voci rilevanti tra cui il Fondo per gli investimenti dell'ANAS (191 milioni), il Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche e il Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa.

[27] I beni patrimoniali sono amministrati, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze (ai sensi dell'art. 1 del R.D. n. 2440 del 1923) e per esso dall'Agenzia del demanio, a cui il legislatore ormai da tempo ha affidato il compito istituzionale della razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione secondo criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale. Nell'ambito dell'operatività diretta dell'Agenzia del demanio, sulla base dei dati riferiti al 2016, ai beni assegnati in uso governativo (oltre 18.000 beni) e ai circa 3.000 beni di altro patrimonio indisponibile, deve aggiungersi la categoria dei beni patrimoniali disponibili (circa 16.000). I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e

Dal Conto del patrimonio, negli allegati prospetti secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza al 31 dicembre 2016 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 62,5 miliardi, a fronte dei 61,7 miliardi del 2015, con un incremento di circa 806 milioni, principalmente riconducibile alla voce relativa ai "Beni immobili di valore culturale" che registra una consistenza finale di 21,7 miliardi, con un incremento pari a 618 milioni. Anche i fabbricati non residenziali registrano aumenti di circa 282 milioni, passando da 34,9 miliardi a 35,3 miliardi, con particolare riferimento ai fabbricati civili adibiti ad uso istituzionale (uso governativo e caserme).

Nel Conto patrimoniale sono presenti numerosi quadri prospettici che oltre ad analizzare i beni immobili secondo la classificazione SEC'95, sono affiancati da una classificazione per categoria patrimoniale; tuttavia, quest'ultima è analizzata per il solo Ministero dell'economia e delle finanze (che comprende la quasi totalità dei beni immobili di consistenza finale pari a 60,8 miliardi). È auspicabile che anche per le restanti Amministrazioni vengano rappresentati i medesimi elementi conoscitivi. La classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare le causali che hanno determinato nell'anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. La categoria dei beni assegnati in uso governativo registra l'incremento più considerevole (circa 653 milioni), dovuto principalmente al "trasferimento di categoria". Inoltre, in via generale, si rileva la genericità della voce "altre cause", per la quale sarebbe opportuna una maggiore chiarezza espositiva di dettaglio, considerata la rilevanza quantitativa: infatti, la voce registra un aumento per 232 milioni). Un aumento di circa 600 milioni si registra nei beni demaniali ed artistici per demanializzazione attraverso acquisizione gratuita. Si registra, infine, un incremento (40 milioni) nell'ambito delle miniere e relative pertinenze per "altre cause".

Nel 2016 in particolare si rinviene la diminuzione della categoria denominata "Altri beni non disponibili" per circa 270 milioni, che potrebbero essere confluiti nel predetto aumento dei beni assegnati in uso governativo. Anche i beni disponibili per la vendita sono in diminuzione per trasferimento ad Enti pubblici territoriali (230 milioni circa).

Come già evidenziato negli anni precedenti, si rileva dal Conto del patrimonio che la consistenza più elevata di immobili si colloca nella regione Lazio (circa 18,5 miliardi) e nelle seguenti regioni: Campania (circa 7,7 miliardi); Toscana (circa 5,5 miliardi); Veneto (5,1 miliardi); Emilia Romagna (circa 4 miliardi), Lombardia (4,2 miliardi) e Piemonte (circa 2,6 miliardi).

Ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari[28], compilato dall'Agenzia del demanio. L'invio del riepilogo generale degli inventari da parte dell'Agenzia del demanio fornisce un'analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato ed un confronto immediato con il Conto generale del Patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione.

La struttura complessiva del riepilogo è stata rivisitata ed arricchita di nuove tabelle che fotografano il patrimonio immobiliare per codice SEC'95 e non più soltanto per categoria patrimoniale, per meglio consentire una comparabilità con i dati del Conto del patrimonio presentato dalla Ragioneria generale dello Stato.

La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2016 è quella risultante dall'archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico.

Alcuni dei beni di demanio storico-artistico sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279 del 1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002.

---

sono tassativamente elencati dall'articolo 822 c.c., che riguarda il demanio necessario e il demanio accidentale. Attualmente, i soggetti gestori dei beni demaniali sono il Ministero della difesa per il demanio militare, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, nonché le Regioni e gli Enti locali per il demanio idrico ed acquedotti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le Regioni, gli Enti locali nonché le Autorità portuali, l'ANAS S.p.A. e l'ENAC per il demanio marittimo, stradale ed aeronautico ed, infine, l'Agenzia del demanio per tutti quei beni di interesse storico, artistico e archeologico.

[28] Tale documento viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

Non sono stati oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale.

Per quanto riguarda le altre categorie patrimoniali; nel 2016 si registra ancora una volta un incremento per i beni in uso governativo (+90), delle miniere e delle relative pertinenze (+18) e il demanio storico artistico (+262), mentre restano invariati i beni ubicati all'estero (346).

Dunque, per quanto attiene al patrimonio consegnato in uso governativo, anche nel 2016 si registra un incremento nel numero degli utilizzi istituzionali, concentrati ancora una volta soprattutto sul Ministero dell'interno (+69) e sul Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (+53), mentre il Ministero della difesa riduce i beni assegnati (-34); variazioni che sembrerebbero sempre da ricondurre all'attività di razionalizzazione ed ottimizzazione degli spazi.

4.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Con il DL 23 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico), convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, si è dato un forte impulso alla privatizzazione e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dapprima puntando sulla vendita e la cessione degli immobili e, in seguito, anche attraverso il loro recupero e riqualificazione, tanto ai fini di una futura alienazione quanto ai fini della loro valorizzazione, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista funzionale.

Anche nel 2016 gli interventi diretti alla valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato hanno riguardato sostanzialmente tre aspetti: la riduzione della spesa per gli usi governativi e la razionalizzazione degli spazi in uso alle Amministrazioni pubbliche, l'incremento delle entrate con il rafforzamento dell'attività di gestione ordinaria, l'introduzione di nuovi strumenti per la valorizzazione degli immobili come la concessione di lungo periodo e i programmi unitari di valorizzazione.

Al riguardo la Corte ritiene ancora valide le considerazioni formulate con riferimento al precedente esercizio. Si conferma, pertanto, l'esigenza di un recupero di efficienza nella fruizione dei beni pubblici da rendere maggiormente funzionali alle strategie di riqualificazione urbana, con interventi diretti alla loro valorizzazione. Inoltre, occorre tenere conto della complessità normativa relativa alla valorizzazione degli immobili pubblici: demaniale, urbanistica edilizia, dei contratti pubblici, di tutela storico - architettonica e quella di finanza immobiliare per le dismissioni immobiliari. Un ulteriore aspetto, è connesso alla capacità di rendere effettivi e proficui gli strumenti di collaborazione istituzionale per la valorizzazione degli immobili pubblici, che in un quadro profondamente mutato negli anni, devono trovare una coerenza con gli istituti "tipici" di decisione consensuale tra le Amministrazioni, come gli accordi di programma e le altre forme previste dalla legislazione in materia.

Sotto tali profili, il DEF 2017 pone l'accento sulla necessità di attuare strategie differenziate di valorizzazione, che comprendano azioni di *spending review* (razionalizzazioni degli spazi, riduzione dei costi di gestione, ecc.) e azioni di valorizzazione e dismissione degli immobili non più utili ai fini istituzionali, avviando progetti che facilitino il collocamento degli "*asset*" sul mercato ed attraggano capitali privati oppure trasferendo la proprietà agli Enti territoriali nell'ambito del cosiddetto "federalismo fiscale". Il DEF 2017 ha confermato, quindi, l'importanza strategica della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, evidenziando che nel periodo 2011-2015 le vendite di immobili di proprietà pubblica sono state pari a circa 6,2 miliardi, di cui 625 milioni per immobili delle Amministrazioni centrali. Sempre secondo il DEF, nel corso del 2016, l'ammontare delle dismissioni è stato pari 783 milioni, di cui 29 milioni derivanti dalla vendita di immobili delle Amministrazioni centrali; le iniziative di valorizzazione e razionalizzazione, con particolare riferimento al patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio, hanno portato un aumento, in termini di valore, del patrimonio dello Stato del 2,3

per cento, nell'ultimo biennio. Con riferimento al 2016, tuttavia, i dati forniti dall'Agenzia del demanio sembrano meno incoraggianti, almeno per quanto riguarda le Amministrazioni dello Stato: si rileva, infatti, un rallentamento rispetto agli obiettivi previsti, sia per quanto riguarda le iniziative di vendita che per la dismissione di immobili che le Amministrazioni utilizzano in locazione passiva.

Con specifico riferimento alle concessioni di valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, previste dall'art. 3 del citato DL n. 351 del 2001, come modificato dall'art. 4, comma 14, del DL n. 95 del 2012, l'Agenzia del demanio ha comunicato che nell'esercizio 2015 sono stati pubblicati 8 avvisi di gara[29], tutti aggiudicati. Mentre nel 2016 sono state contrattualizzate due concessioni di valorizzazione aggiudicate l'anno precedente[30] e sono stati pubblicati 15 nuovi avvisi di gara con i seguenti esiti: cinque sono andati deserti[31]; per altri cinque la gara risulta non conclusa[32]; per altri cinque ancora sono stati individuati i concessionari[33] e per uno di questi ultimi è stata contrattualizzata la concessione[34].

4.3. Attività di razionalizzazione

L'art. 2, comma 222, legge n. 191 del 2009, più volte oggetto di modifica normativa, ha dato grande rilievo all'attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, attribuendo all'Agenzia del demanio un ruolo di primaria importanza, confermato anche da successive disposizioni, in specie il DL n. 95 del 2012 e il DL n. 66 del 2014.

Peraltro, l'obiettivo connesso al piano di razionalizzazione appare estremamente complesso e prevede linee operative che comprendono vari strumenti che necessitano di essere valutati congiuntamente, a partire dall'assegnazione di immobili demaniali, se disponibili, o appartenenti ai fondi immobili pubblici, fino all'acquisto di immobili da parte dello Stato, alle permute, alla gestione delle manutenzioni e via dicendo.

Di particolare rilievo nell'ambito della valorizzazione, conservazione e manutenzione del patrimonio immobiliare pubblico è l'attività svolta dall'Agenzia del demanio, in quanto "Manutentore Unico" (per tutte le Amministrazioni tranne che per il Ministero dei beni culturali e per il Ministero della difesa). In capo al predetto Istituto è stato, infatti, accentrato il processo decisionale di spesa relativo agli interventi manutentivi su tutti gli immobili, sia di proprietà dello Stato che di terzi, utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato. Nell'esercizio di tale funzione l'Agenzia predispone i Piani generali degli interventi di manutenzione, ex art. 12, comma 5, DL n. 98 del 2011, convertito con legge n. 111 del 2011 e stipula le Convenzioni-quadro con operatori specializzati e selezionati con gare ad evidenza pubblica per la realizzazione degli interventi. Le priorità tecniche vengono individuate dal Ministero per le infrastrutture e trasporti tramite i Provveditorati Interregionali per le Opere pubbliche, con i quali l'Agenzia ha stipulato apposite convenzioni, che hanno il compito di verificare e validare i fabbisogni manutentivi comunicati dalle Amministrazioni e di curare la successiva fase realizzativa. Ai fini dell'elaborazione del Piano generale degli interventi per il 2016, i fabbisogni sono stati acquisiti attraverso l'apposito applicativo informatico PTIM e, dopo essere stati depurati dagli interventi non rientranti nel sistema accentrato di manutenzione (come ad es. quelli relativi alla sicurezza sul posto di lavoro di cui al d.lgs. n. 85 del 2006), sono stati sottoposti al vaglio dei Provveditorati. Il Piano generale

---

[29] Comune di Agusta, Faro di Brucoli; Comune di Ustica, Faro di Capo Grosso nell'Isola di Levanzo; Città di Siracusa, Faro di Murro di Porco; Comune di Forio di Ischia, Faro di Punta Imperatore; Comune di Maiori, Faro di Capo D'Orso; Isole Tremiti, Faro di San Domino.

[30] Comune di Augusta, Faro di Brucoli, per un canone annuo di 1.000 euro per i primi tre anni e di 5.000 euro per il rimanente periodo di 50 anni; Comune di Macerata Feltria, Casa Mandamentale Le Badesse, per un canone annuo di 2.500 euro per i primi cinque anni e di € 25.000 dal 6° al 30° anno.

[31] Comune di Riposto, Faro di Riposto; Città di Salerno, Torre Angellara; Città di Taranto, Torre D'Ayala; Città di Piacenza, ex Bastione e Torrione Borghetto; Città di Piacenza, ex Caserma Jacopo dal Verme (porzione).

[32] Città di Taranto, Convento San Domenico Maggiore; Comune di Goro, faro del Po di Goro; Città di Venezia, Faro Spignon; Città di Piacenza, Bastione di San Sisto;

[33] Città di Piacenza, Bastione di San Sisto, per un canone annuo di 500 euro per 20 anni;

degli interventi per il 2016 è stato pubblicato il 2 dicembre 2016 ed è composto di 520 interventi, di cui 371 in manutenzione ordinaria e 149 in manutenzione straordinaria, per un valore complessivo di circa 99,4 milioni, stanziati sui pertinenti capitoli di spesa del bilancio dello Stato n. 3905 e n. 7753 (Fondo manutenzione ordinaria e Fondo manutenzione straordinaria), con priorità per gli interventi collegati a piani di razionalizzazione volti all'abbattimento di locazioni passive o al recupero di spazi interni, nonché all'efficientamento energetico. Come risulta anche dalla data di pubblicazione del Piano, l'avvio delle attività è stato lento e complesso, ma le criticità iniziali sono in via di superamento grazie anche ai tavoli tecnici avviati dall'Agenzia con ciascuna stazione appaltante. In base a quanto previsto dal citato art. 12, comma 5, del DL n. 98 del 2011, tra il 2016 e l'inizio del 2017 l'Agenzia ha altresì selezionato tramite bandi di gara e sottoscritto Accordi Quadro con circa 430 operatori economici, qualificati per la realizzazione degli interventi manutentivi (compresi quelli gestiti al di fuori dal sistema accentrato dal Ministero della difesa e dal MIBACT), distribuiti su tutto il territorio nazionale, ai quali risultano essere stati affidati 272 contratti[35]. Per il miglior governo del sistema accentrato l'Agenzia ha anche sviluppato una serie di ulteriori strumenti informatici tra i quali spiccano, in particolare, l'applicativo per il monitoraggio degli interventi, con il quale l'Agenzia verifica il rispetto dei tempi, dei costi e dei risultati e la corretta esecuzione delle attività, e l'applicativo "Gestione Contratti", messo a disposizione delle stazioni appaltanti per la selezione delle imprese di cui assicura la automatica rotazione al superamento dell'importo-soglia a ciascuna assegnato.

La tavola che segue prospetta l'analisi dei capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze gestiti dall'Agenzia.

TAVOLA 27

CAPITOLI DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE GESTITI DALL'AGENZIA

(in migliaia)

Esercizio		2014			2015			2016		
Capitolo di Spesa		Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza
3905	Fondo manutenzione ordinaria	8.528,5	8.528,5	38,5	32.114,6	32.114,6	418,6	43.764,1	43.755,8	2.921,2
7753	Fondo manutenzione straordinaria	93.683,0	93.683,0	272,8	76.707,2	62.814,7	355,6	103.215,3	103.215,0	9.124,8
7754	Somma da attribuire all'agenzia del demanio per l'acquisto di beni immobili, per la manutenzione, la ristrutturazione, il risanamento e la valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare statale per gli interventi sugli immobili confiscati alla criminalita' organizzata	51.345,7	51.345,7	17.089,6	29.750,5	29.750,5	7.375,3	28.460,0	28.460,0	0,0
7755	Somma da assegnare all'agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma degli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare	18.000,0	18.000,0	0,0	23.036,8	23.036,8	0,0	36.000,0	36.000,0	2.127,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si osserva che le dotazioni finanziarie a valere sui capitoli destinati alla manutenzione vengono quasi interamente impegnati a fronte di pagamenti che continuano ad essere esigui, per quanto attiene alla competenza; ciò in quanto le attività manutentive presentano notevoli difficoltà di tipo procedurale.

---

[35] I contratti risultano distribuiti tra le stazioni appaltanti come segue:
Provveditorato Interregionale Campania, Molise, Puglia e Basilicata: 21;
Provveditorato Interregionale Sicilia e Calabria: 11;
Provveditorato Interregionale Lombardia e Emilia Romagna: 18;
Provveditorato Interregionale Lazio, Abruzzo e Sardegna: 29;
Provveditorato Interregionale Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia: 17;
Provveditorato Interregionale Toscana, Umbria e Marche:0;
Provveditorato Interregionale Piemonte Valle d'Aosta e Liguria: 5;
Ministero della difesa: 151;
MIBACT: 4;
Direzioni Regionali dell'Agenzia del demanio: 16.

Per quanto riguarda le locazioni passive è in piena evoluzione il Piano di razionalizzazione nazionale, in un quadro che non è sostanzialmente mutato rispetto al 2015. Al 31 dicembre 2016 sono stati complessivamente effettuati circa 460 atti di consegna, dismissione, nulla-osta alla stipula delle locazioni passive delle PP.AA.[36] Con particolare riferimento a queste ultime, sono stati registrati, nel corso del 2016, riduzioni dei costi da locazioni passive pari a complessivi 11,8 milioni che si aggiungono ai circa 17,7 milioni realizzati nel 2015[37].

I piani di razionalizzazione predisposti d'intesa con le Amministrazioni interessate, prevedevano per il periodo 2014-2019 operazioni in grado di generare *"potenziali risparmi di spesa di circa 100/120 milioni"*. Nel mese di settembre 2015, l'Agenzia ha provveduto al consolidamento dei dati: in particolare, il valore complessivo dei risparmi conseguibili nel periodo 2015-2020 è stato quantificato in circa 150 milioni. Peraltro, sulla base delle ultime rilevazioni effettuate i risparmi potenziali, al netto di quelli già conseguiti, si aggirerebbero attorno ai 136 milioni. Tuttavia, i dati forniti dalle Amministrazioni, come riportato nella parte relativa alla razionalizzazione della spesa, hanno evidenziato che il piano riesce ad aggredire una quota inferiore al 50 per cento dei costi sostenuti dalle Amministrazioni statali per locazioni passive e relativi oneri condominiali e in tempi più lunghi di quelli previsti dal Legislatore[38].

Infine, un'altra leva per la valorizzazione del patrimonio e la riduzione della spesa è costituita dallo strumento contrattuale della permuta, finalizzato a soddisfare le esigenze dei soggetti pubblici senza il ricorso ad esborsi economici[39]. Per quanto concerne le modalità di attuazione di tali operazioni, previste dall'art. 6, comma 6-*ter*, del DL n. 138 del 2011, l'Agenzia del demanio provvede ad operazioni di permuta di beni appartenenti allo Stato con immobili adeguati all'uso governativo al fine di rilasciare immobili condotti in locazione passiva ovvero appartenenti al demanio e al patrimonio dello Stato, ma ritenuti inadeguati. Nel corso del 2016 sono stati sottoscritti 7 atti di permuta a trattativa diretta (sulla base di quanto previsto dal d.lgs.

---

[36] Come è noto, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 27, comma 4, del DL n. 201 del 2011, l'Agenzia del demanio deve rilasciare un nulla-osta alla stipula, con conseguente sottoscrizione dei contratti di locazione da parte delle Amministrazioni statali. Il nulla-osta, senza il quale il contratto è nullo, deve tener conto della coerenza della richiesta con la previsione triennale dei fabbisogni locativi.

[37] L'art. 1, commi 388 e 389, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), prevede l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di individuare, nella scelta degli immobili da assumere in locazione passiva, le soluzioni economicamente più vantaggiose, valutando anche la possibilità di decentrare gli uffici.
Le stesse Amministrazioni devono, inoltre, comunicare all'Agenzia del demanio i costi per l'uso degli immobili di proprietà statale e di terzi da loro utilizzati. L'Agenzia del demanio individua gli indicatori di *performance* (costo d'uso per addetto) sulla base dei dati comunicati dalle Amministrazioni: entro due anni dalla pubblicazione degli indicatori le Amministrazioni devono adeguarsi alle migliori *performance*. Inoltre, i contratti di locazione passiva non possono essere rinnovati in mancanza del nulla-osta dell'Agenzia del demanio. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione dei prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili; i contratti stipulati in violazione della norma sono nulli.

[38] Il DL n. 66 del 2014, che ha introdotto il comma 222-*quater* all'art. 2 della legge n. 191 del 2009, secondo cui le Amministrazioni pubbliche, entro il 30 giugno 2015, predispongono un nuovo piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto (art. 2, comma 222-*bis*), *"...un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili o di parte di essi, anche in condivisione con altre Amministrazioni pubbliche, compresi quelli di proprietà degli Enti pubblici, e il rilascio di immobili condotti in locazione passiva in modo da garantire per ciascuna Amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato..."*. La verifica di detto piano di razionalizzazione in termini di efficacia e congruità con gli obiettivi di riduzione della spesa è affidata all'Agenzia del demanio.

[39] L'Agenzia del demanio può procedere ad operazioni di permuta di beni del demanio e del patrimonio dello Stato con immobili adeguati all'uso governativo, al fine di rilasciare immobili ritenuti inadeguati (articolo 6, comma 6-*ter*, del DL n. 138 del 2011). Non possono essere permutati i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni sulla base del federalismo demaniale. Il decreto-legge n. 1 del 2012 (articolo 56) ha previsto che ove la permuta sia effettuata in aree di particolare disagio e con significativo apporto occupazionale, potranno essere ceduti anche immobili già in uso governativo al massimo per il 75 per cento dell'ammontare, mentre il restante 25 per cento dovrebbe concernere immobili liberi. In altri termini l'operazione potrebbe avere ad oggetto immobili "non liberi" che continuerebbero ad essere utilizzati dallo Stato in regime di locazione anche dopo la cessione.

n. 85 del 2010 e dall'art. 56-*bis* del DL n. 69 del 2013 (c.d. "federalismo fiscale") con il trasferimento ad Enti territoriali di beni statali disponibili, non utili a fini governativi. Ad oggi non hanno invece trovato ancora concreta attuazione le operazioni di permuta con bando, nonostante l'Agenzia abbia diramato alle proprie Direzioni regionali uno schema di bando di gara al fine di avviare iniziative di permuta funzionali ad acquisire al patrimonio dello Stato immobili di proprietà privata già adibiti a sedi di Amministrazioni dello Stato. Sotto questo secondo aspetto la norma, che dopo oltre cinque anni non sembra aver avuto effetto, necessiterebbe quindi di essere profondamente ripensata.

4.4. Vendita di beni immobili

La tematica della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico (quantomeno a partire dalle previsioni del DL 23 settembre 2001, n. 351) ha assunto un ruolo centrale, nell'ambito delle politiche di risparmio e di valorizzazione del patrimonio. Come è noto, sono state dapprima avviate le operazioni di cartolarizzazione[40] e la costituzione del Fondo Immobili Pubblici (FIP) e del Fondo Patrimonio Uno (FPU)[41]. La materia della vendita degli immobili dello Stato è stata quindi disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007, che ha avuto particolare riguardo per l'attività dell'Agenzia del Demanio, mentre nel 2013 è stata costituita la Investimenti Immobiliari Italiani SGR S.p.A. (Invimit SGR), società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze con finalità afferenti non solo alla dismissione degli immobili pubblici, ma anche alla loro valorizzazione e riqualificazione. La legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 391) ha quindi previsto un programma straordinario di cessione degli immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa, non utilizzati per finalità istituzionali, tali da consentire nel periodo 2014 – 2016 introiti non inferiori ai 500 milioni[42]. L'articolo 3 del DL n. 133 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 4 del 2014, ha introdotto disposizioni agevolative per i processi di dismissione immobiliare finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, già fissati per il 2013 dal DL n. 120 del 2013.

In applicazione di tale norma, dall'esercizio 2014 il Dipartimento del tesoro ha dato avvio ad un'operazione di dismissione di immobili di proprietà pubblica, avvalendosi della procedura di vendita a trattativa privata (di cui all'articolo 11-*quinquies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203), individuando Cassa depositi e prestiti S.p.A. quale possibile acquirente.

Inoltre, nell'ambito dell'iniziativa *Proposta immobili 2015* - che mira al coinvolgimento degli Enti territoriali e di altri soggetti pubblici nella selezione di un portafoglio immobili da valorizzare e alienare- ed alla quale hanno partecipato 219 Enti, candidando 526 immobili distribuiti su tutto il territorio nazionale - si è realizzato, rispetto alla omologa precedente edizione, un ampliamento della platea dei potenziali candidati, con l'inclusione di Enti locali con

---

[40] L'operazione SCIP 1, avviata nel 2001 sulla base di programmi di dismissione precedenti, ha contemplato la cessione di 27.250 unità immobiliari ad uso residenziale e di 262 immobili ad uso commerciale per un valore complessivo stimato di 5,1 miliardi, rideterminati in circa 3,8 miliardi come prezzo di offerta. Nel 2005 le unità immobiliari in parola risultavano quasi tutte vendute. L'operazione SCIP 2 ha comportato la cessione di 53.241 unità residenziali e 9.639 unità ad uso commerciale per un valore lordo complessivo di circa 7,8 miliardi. Questa seconda operazione ha avuto, tuttavia, un minor successo e nel 2008 risultavano invendute ancora 13.574 unità immobiliari. Con l'art. 43-*bis* del DL n. 207 del 2008 sono stati posti in liquidazione i patrimoni separati relativi a SCIP 1 e SCIP 2 e gli immobili rimasti invenduti sono stati "restituiti" agli enti proprietari.

[41] Nel corso del 2004 è stato costituito il Fondo immobili pubblici (FIP), gestito dalla società Investire Immobiliare SGR S.P.A., cui è stata trasferita la proprietà di alcuni immobili pubblici per un valore complessivo di 2.987 milioni. Successivamente gli stessi immobili sono stati concessi in locazione all'Agenzia del demanio per l'assegnazione alle amministrazioni che li utilizzavano. Le quote del fondo sono state infine collocate presso investitori qualificati nel luglio del 2005. Sempre nel 2004 è stato, altresì, costituito il Fondo Patrimonio Uno, promosso dalla società Patrimonio dello Stato S.P.A. e gestito da BNL Fondi Immobiliari SGR S.p.A. A differenza del FIP, nel Fondo Patrimonio Uno sono presenti anche immobili non utilizzati direttamente dai precedenti proprietari, ma locati a terzi. L'Agenzia del Demanio gestisce un portafoglio di circa 400 immobili conferiti dallo Stato al FIP e al Fondo Patrimonio Uno.

[42] Vedi anche le conclusioni della relazione "La dismissione e permuta di immobili in uso alla Amministrazione della Difesa (2003-2016)" approvata dalla sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con delib. N. 6/2017/G.

soglia demografica compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, nonché l'estensione dei criteri preferenziali di selezione, prevedendo la possibilità di segnalare immobili interessati da progetti di sviluppo locale di riuso e recupero. Si vuole, infatti, a costituire un portafoglio immobiliare più ricco e diversificato, al fine di consolidare le attività di *governance* e progettualità su tutto il patrimonio immobiliare pubblico.

Nel corso del 2016 è, altresì, proseguito il processo teso alla valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso l'utilizzo della Invimit SGR S.p.A. che prevede la costituzione di uno o più Fondi comuni di investimento cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato e degli Enti pubblici. Tuttavia, se si è consolidato il complesso degli *asset* gestiti dalla società, che ha raggiunto circa 670 milioni, a fronte dei quali sono state emesse quote che dovranno essere collocate sul mercato, come è noto, i proventi generati dal collocamento sul mercato potranno essere contabilizzati, a riduzione dell'indebitamento netto, solo negli anni in cui tali vendite saranno realizzate. Nello specifico risulta che al Fondo "i3 - Sviluppo Italia, Comparto 8-*quater*" sono stati apportati cinque immobili statali, per un valore complessivo di 63,5 milioni, e ulteriori compendi statali al Comparto 8-*ter* dello stesso fondo, per un valore complessivo di 40,1 milioni. Si è anche proceduto all'istituzione del Fondo "I3-Patrimonio Italia", al fine di procedere all'acquisizione di immobili di proprietà degli Enti territoriali locati alle Amministrazioni pubbliche. Il fondo, partecipato dal Fondo dei fondi "i3-Core, Comparto Stato", ha acquistato 52 immobili di proprietà delle Province, fornendo ai medesimi Enti la liquidità necessaria a gestire il delicato processo di transizione verso il nuovo assetto istituzionale. Nonostante i progressi compiuti, il processo di vera e propria valorizzazione e dismissione deve ancora essere sviluppato in tutte le sue effettive potenzialità.

Nel 2016 si è ulteriormente consolidato il ruolo della banca dati, *Patrimonio P.A.*, gestita dal Dipartimento del tesoro, quale collettore unico delle informazioni in materia. In particolare, va segnalata l'introduzione della rilevazione per il censimento dei beni immobili, nonché, a seguito della sottoscrizione di un protocollo d'intesa con la Corte dei conti, l'avvio della rilevazione unificata delle partecipazioni pubbliche. Inoltre, sono state ultimate le prime fasi di analisi per lo sviluppo di un modello di stima del valore degli immobili, a partire dalle informazioni dichiarate dalle Amministrazioni[43].

L'Agenzia del demanio, da ultimo, al termine del 2016, risulta aver realizzato una vendita straordinaria, ai sensi dell'art. 11-*quinquies* del DL n. 203 del 2005, nei confronti della C.D.P. Immobiliare S.r.l. cui ha alienato un terreno nel Comune di Scandicci (FI) e tre terreni nel Comune di Roma per un prezzo di euro 180.450,00. Sempre nell'ambito delle operazioni di vendita straordinaria è stato alienato alla C.D.P., al prezzo di 8,4 milioni un unico immobile di proprietà della Croce Rossa Italiana sito in Milano. Tale dato risulta, tuttavia, inferiore a quello dell'anno precedente in cui il Demanio aveva posto in vendita 613 beni con procedura ad evidenza pubblica, stipulato 112 vendite a trattativa privata, perfezionato 251 atti relativi ad alienazioni per adempimenti normativi e venduto 31 terreni per un totale di 23 milioni.

Ciò detto non si può fare a meno di rilevare come le vendite immobiliari segnino nel 2016 una ridotta realizzazione sia per l'Amministrazione dello Stato che per altri settori, tanto che, per quanto riguarda l'INPS, , il Legislatore nel testo del DL 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli Enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) ha sentito la necessità di restituire all'INPS, dopo una lunga interruzione nella attività di vendita dei propri immobili, la possibilità di gestire direttamente la dismissione integrale del proprio patrimonio immobiliare, in precedenza affidata esclusivamente a Invimit S.p.A.[44].

---

[43]Al momento ha riguardato sei gruppi omogenei di *asset* immobiliari: le abitazioni, gli uffici, le caserme, le scuole, gli ospedali e i palazzi storici. Le attività hanno consentito di individuare una prima metodologia di stima, che si sta estendendo agli ulteriori gruppi che costituiscono il patrimonio immobiliare pubblico.

[44]DL n. 50 del 2017 art. 38:

"1. All'articolo 3, del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, e successive modificazioni, dopo il comma 12, è inserito il seguente: "12-bis. Limitatamente agli oneri di cui all'articolo 37, comma 3 lett. c), della legge 9 marzo 1989, n. 88 e all'articolo 2, comma 4 lett. a), della legge 12

4.5. Introiti da locazioni e concessioni

Nell'ambito delle attività svolte dall'Agenzia del demanio per conto del MEF, rientra quella della stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titulo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni. Al termine dell'esercizio 2016, il valore delle somme riscosse si è attestato a circa 161,8 milioni, di cui 48,6 milioni circa, relative alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e 113,2 milioni circa, relative ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti.

Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione del 2016.

TAVOLA 28

INTROITI DI DIRETTA GESTIONE

(in euro)

Tributo		*Performance* al 31 dicembre 2016
809T	Indennità e interessi di mora	1.033.205
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	28.677.554
834T	Conc. beni demanio artistico storico	11.348.021
837T	Entrate event. diverse	4.886.108
847T	Altri proventi demaniali	2.374.411
854T	Occup. aree urbanizz.c.435 l.311/04	88.184
856T	Occup. aree sconfinamenti art.5-*bis* dl143/03	237.411
	Totale	**48.644.894**

Fonte: Agenzia del demanio

Rispetto allo scorso esercizio si è registrato, relativamente alle entrate di diretta gestione, un ulteriore lieve decremento (48,6 milioni nel 2016 contro 52,7 milioni nel 2015 e 63,3 milioni del 2014 distribuito un po' su tutti i codici tributo ad eccezione dell'809 T (indennità e interessi di mora) e 856T (occupazione aree sconfinamenti art. 5-*bis* del DL 143 del 2003) che però sono di ben scarsa entità.

---

novembre 2011, n. 183, l'assunzione di impegni sui capitoli del bilancio dello Stato relativa alle erogazioni a favore dell'INPS è autorizzata sulla base del fabbisogno di cassa dell'ente approvato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. A tal fine, l'INPS presenta, entro il mese di gennaio di ogni anno, il fabbisogno annuale con evidenza delle esigenze mensili e il successivo aggiornamento non oltre il mese di giugno".

2. All'articolo 8, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, la lettera c) è sostituita dalla seguente: "c) alla completa dismissione del proprio patrimonio immobiliare da reddito, nel rispetto dei vincoli di legge ad esso applicabili ivi compresi quelli derivanti dal decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, anche attraverso il conferimento di parte del patrimonio a fondi di investimento immobiliare costituiti dalla società di gestione del risparmio di cui all'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, con l'obiettivo di perseguire una maggiore efficacia operativa ed una maggiore efficienza economica. "L'INPS provvede all'attuazione di quanto disposto dal presente comma nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. All'articolo 1, comma 84, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, le parole: "al comma 82 del presente articolo e di quelli di cui ai commi 8-ter e 8-quater" sono sostituite dalle seguenti: "ai commi 1, 8-ter e 8-quater".

L'operazione precedente non è andata a buon fine a causa, da un lato, delle dimensioni ed eterogeneità del patrimonio immobiliare considerato (appartamenti, uffici, immobili ad uso commerciale, terreni ecc.), altresì caratterizzato dai vincoli derivanti dalla provenienza dalle operazioni di cartolarizzazione e dalla sussistenza di diritti di prelazione ed opzione riconosciuti da norme specifiche (DL n. 351 del 2001 convertito dalla legge n. 410 del 2001 e il già citato DL n. 207 del 2008) e, dall'altro, dalla stessa previsione dell'integrale conferimento del patrimonio ad un unico fondo gestito dalla società immobiliare costituita dal MEF (Invimit S.p.A.), sulla base di quanto disposto dall'art. 33 del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 115. Quest'ultima pur avendo istituito l'apposito Fondo "i3-Inps" non sembra essere stata in grado con le sue sole forze di conseguire consistenti risultati - tanto che la stessa Corte (relazioni 2013, 2014 e 2015) ha considerato evidente la scarsa consistenza di dismissioni realizzate, nonostante l'alto numero di unità libere -, mentre l'INPS, dal canto suo, non è riuscito a perfezionare l'iter del proprio "Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare 2016-2018" avendo il CIV (Consiglio di Indirizzo e Vigilanza) chiesto il ritiro della delibera presidenziale del 2015 di adozione del piano, in attesa di un opportuno intervento a livello normativo. La situazione si è risolta, quindi, in una deprecata paralisi che la norma oggi proposta vuole superare.

Anche per quanto riguarda le entrate di non diretta gestione, si registra un valore leggermente inferiore all'anno precedente. Le riduzioni diffuse anche in questo caso su tutti i codici tributo, ad eccezione dei codici 137T (indennità di occupazione e realizzazione opere abusive) e 840T (concessione di beni del demanio pubblico militare) che registrano un discreto aumento, risultano particolarmente consistenti per la voce "Altro" (geotermico, bonifica, spiagge lacuali) in cui si riscontra una diminuzione delle entrate di oltre il 50 per cento. Peraltro si tratta, di tipologia di entrate contraddistinte dall'attribuzione ad altri Enti delle attività concessorie.

Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

TAVOLA 29

INTROITI DI NON DIRETTA GESTIONE

(in euro)

	Tributo	***Performance* al 31 dicembre 2016**
842T	Conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	103.232.871
137T	Indenn. occup. e realizz opere abusive	1.764.973
836T	Conc. dei beni di demanio aeronautico	3.035.912
817T	Diritti permessi prosp. e ric. mineraria	458.586
840T	Conc. demanio pubblico militare	1.769.365
825T	Proventi delle util. acque pubbliche	902.679
ALTRO	Geotermico, bonifica, spiagge lacuali	2.036.199
	Totale	**113.200.585**

Fonte: Agenzia del demanio

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Premessa

1. La nuova struttura del bilancio dello Stato: *1.1. L'introduzione delle azioni; 1.2. L'articolazione delle note integrative; 1.3. La stabilizzazione delle entrate di scopo; 1.4. Le contabilità speciali*

2. Il potenziamento del bilancio di cassa: *2.1. La nozione di impegno; 2.2. La disciplina dei residui passivi*

3. I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio: *3.1. Prime questioni applicative*

Premessa

Nel 2016 si è consolidata l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile, da un lato dando attuazione alle deleghe previste nelle fondamentali materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40 della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della stessa legge), dall'altro chiudendo il ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertosi nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243.

Ciò è avvenuto attraverso alcuni passaggi fondamentali, accompagnati ciascuno da riflessioni offerte dalla Corte dei conti al Parlamento nelle sedi deputate: l'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle deleghe indicate (d.lgs. n. 90 del 2016 e d.lgs. n. 93 del 2016)[1] e l'approvazione di una legge destinata ad innovare i contenuti e l'articolazione della legge di bilancio dello Stato (legge n. 163 del 2016).

In particolare, per ciascuno dei settori d'intervento si sono svolte indagini conoscitive ad opera delle Commissioni bilancio congiunte dei due rami del Parlamento, nel corso delle quali è stata sentita la Corte in audizione. Inoltre è stato reso un parere al Governo, sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 9, comma 4, del citato d.lgs. n. 93 del 2016, ovvero in tema di sperimentazione sulle nuove nozioni di impegno e pagamento[2]. Infine, importanti considerazioni sono state enunciate in occasione della Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri del 10 marzo 2017 (riferita alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2016)[3], ove è stata esaminata la prima legge di bilancio applicativa delle novità riguardanti, fra l'altro, gli strumenti della sessione di bilancio.

---

[1] I due decreti legislativi recano la medesima data (12 maggio 2016): il n. 90 è attuativo dell'art. 40 della legge n. 196 del 2009, riguardante la struttura del bilancio dello Stato (G.U. n. 125 del 30 maggio), mentre il n. 93 è attuativo dell'art. 42 della medesima legge n. 196 (G.U. del 1° giugno 2016), in materia di potenziamento del bilancio di cassa. Su questi temi la Corte è stata audita (in data 14 marzo 2016) presso le Commissioni riunite bilancio dei due rami del Parlamento, offrendo un contributo, oggetto anche di un articolato parere richiesto dal Governo (delibera n. 1 del 2016).

[2] Parere. n. 5/2016 reso dalle Sezioni riunite in sede consultiva in data 11 agosto 2016.

[3] Delibera n. 2 del 10 marzo 2017.

1. La nuova struttura del bilancio dello Stato

Con il d.lgs. n. 90 del 2016 è stata attuata la delega relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, modificando diverse disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica.

Principali finalità delle previsioni ivi contenute sono da un lato una maggiore trasparenza e leggibilità del bilancio e il miglioramento della qualità dei dati di finanza pubblica, dall'altro una più efficiente programmazione e gestione della spesa.

Sotto il primo profilo vanno ricordate: le misure volte alla razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato; l'introduzione delle azioni quale articolazione dei programmi; l'aggiornamento del contenuto delle note integrative agli stati di previsione; la revisione del contenuto e delle modalità di pubblicazione del Conto riassuntivo del Tesoro; l'introduzione in fase gestionale e a fini conoscitivi della contabilità economico patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria e l'adozione di un piano dei conti integrato.

Mirano, invece, ad un efficientamento del ciclo di programmazione e gestione della spesa le disposizioni aventi ad oggetto: l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio; l'iscrizione nel documento contabile fin dal 1° gennaio delle risorse relative a entrate di scopo che in precedenza venivano riassegnate in corso di esercizio; l'implementazione della progressiva eliminazione delle gestioni contabili fuori bilancio; l'ampliamento dei margini di flessibilità in corso di gestione attraverso una revisione degli strumenti amministrativi di variazione del bilancio.

A quest'ultimo riguardo la Corte ha evidenziato, già in sede di audizione parlamentare sullo schema del decreto in parola[4], come la ricerca di una maggiore "flessibilità" del bilancio per favorirne l'efficienza, debba necessariamente essere bilanciata con l'esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni dello stesso con il mosaico delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto: la determinazione, la gestione e la rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone, non è infatti separabile dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore.

Di seguito una disamina delle innovazioni principali ovvero di quelle recanti elementi di particolare rilievo.

1.1. L'introduzione delle azioni

Rappresenta una delle principali innovazioni del decreto n. 90 del 2016 l'introduzione delle azioni, ovvero una ulteriore articolazione della struttura del bilancio per missioni e programmi, destinata a dare migliore evidenza alle finalità di spesa cui sono preordinate le risorse assegnate, in altri termini, a supplire ai limiti informativi riscontrati nei programmi percepiti dal Parlamento, eccessivamente aggregati o comunque poco chiari[5].

La Corte ha già sottolineato la necessità di formulare le azioni in modo puntuale e circostanziato[6], in quanto esse diverranno la nuova unità elementare del bilancio in sostituzione del capitolo, e dunque saranno oggetto del controllo della Corte dei conti ai fini della parifica del rendiconto generale dello Stato. In particolare, le azioni devono dare maggiore evidenza alla connessione fra risorse e finalità della spesa favorendo, in fase decisionale, una più consapevole allocazione degli stanziamenti nel rispetto delle previsioni legislative oltre che di criteri di efficienza e, a consuntivo, un più pervicace controllo contabile. Va pertanto evidenziato sin d'ora, come le azioni siano destinate a divenire anche unità di riferimento per la definizione di obiettivi riportati nelle note integrative, rendendo il Rendiconto generale dello Stato lo strumento per una valutazione dei risultati raggiunti, attraverso parametri non esclusivamente finanziari (vedi *infra*).

In ragione della delicatezza delle implicazioni connesse alla innovazione in esame, il legislatore ha previsto un periodo di sperimentazione necessario per valutarne l'efficacia e per

---

[4] Testo approvato con delibera n. 5 dell'11 agosto 2016.

[5] Art. 25-*bis* della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 2 del d.lgs. n. 90 del 2016.

[6] Delibera n. 1/2016 cit.

consentire l'adeguamento dei sistemi informativi interessati[7]. Allo stato, dunque, le azioni individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016, e introdotte, per la prima volta, con il disegno di legge di bilancio 2017-2019 (articolato in 13 stati di previsione, 34 missioni, 175 programmi e 715 azioni) hanno carattere meramente conoscitivo, integrando le classificazioni preesistenti ai fini della gestione e della rendicontazione[8]. Si evidenzia come le azioni costruite in via sperimentale contengano, di norma, in ragione della necessaria connessione alla funzione delle risorse, spese anche di natura economica differente, con l'esclusione di quelle di personale assegnate nell'ambito di ciascun programma in un'apposita specifica azione[9]. A quest'ultimo riguardo si ritiene invece che una ripartizione dell'azione "spese del personale del programma" tra le altre azioni del programma consentirebbe il raffronto di ciascun obiettivo con gli anni-persona, dando avvio ad una lettura più profonda del bilancio anche sotto questo profilo.

La sperimentazione delle azioni implica, in ogni caso, un costante monitoraggio ed un eventuale aggiornamento delle stesse[10]. Peraltro, già a partire dal 1° gennaio 2017 tutti i provvedimenti di variazione di bilancio (decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, decreti del Ministro competente, decreti direttoriali e inter-direttoriali), devono indicare la missione, il programma, l'azione e i capitoli e, ove necessario, i piani gestionali interessati dalle modifiche contabili[11]. Ma soprattutto, anche nell'attuale fase di sperimentazione, possono essere disposte variazioni compensative tra gli stanziamenti di spesa di ciascuna azione con decreti direttoriali, escluse le spese predeterminate per legge e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze. Un aspetto che già denota le potenzialità insite nell'adozione delle azioni, quali nuove unità di riferimento per la gestione in corso di esercizio, al fine di contribuire ad aumentare una flessibilità nella gestione del bilancio finalizzata ad un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche, pur sempre – come già sottolineato - nel rispetto delle previsioni legislative vigenti e delle ineludibili esigenze di trasparenza.

Infine, va osservato come l'individuazione delle azioni dovrebbe comportare una razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato. In particolare, è stata operata una rivisitazione dell'elenco delle unità di voto rispetto alla legge di bilancio del 2016, con la creazione di nuovi programmi o l'accorpamento di programmi preesistenti, allo scopo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera politica di riferimento, nel rispetto della normativa in vigore che stabilisce, a tal fine, una revisione annuale degli stanziamenti iscritti in ciascun programma[12]. Risultano dunque segnate le tracce di un percorso che andrà seguito ed implementato negli anni a venire, concorrendo anche a superare la ancora persistente polarizzazione della spesa in capo al Ministero dell'economia e delle finanze che condivide

---

[7] E' previsto che gli esiti della sperimentazione vengano riportati in un'apposita relazione annuale, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei conti, da trasmettere alle Camere entro il termine previsto per la presentazione del Rendiconto generale dello Stato. In caso di valutazione positiva, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sarà stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le azioni costituiranno le unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione.

[8] Per una descrizione dettagliata dei criteri di individuazione delle azioni si rinvia alla "Nota metodologica per le Azioni", pubblicata in allegato alla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 20 del 23 giugno 2016.

[9] Si è inteso, in tal guisa precludere la possibilità di finanziare altre voci di spesa tramite la riduzione delle spese di personale che, in quanto relative a contratti già in essere, anche se ridotte, verrebbero in ogni caso erogate, generando così una eccedenza di spesa da ripianare (cfr. Nota breve "Le Azioni del bilancio dello Stato" – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato – 2017, pag. 5). Si evidenzia che sono anche state individuate delle azioni comuni per il programma 32.2 "Indirizzo politico", e per il programma 32.3 "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", per assicurare l'omogeneità di trattamento di voci di spese "trasversali". Il programma 33.1 "Fondi da assegnare" è rimasto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, raggruppando i fondi ivi presenti in separate azioni. I fondi da ripartire degli altri Ministeri sono attribuiti, invece, in linea di massima, ai programmi settoriali di riferimento.

[10] Art. 4 dPCM 14 ottobre 2016: "L'elenco delle azioni può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero con disegno di legge di bilancio, tenendo conto della legislazione in essere. In relazione all'approvazione di nuove leggi, con i conseguenti decreti di variazione di bilancio da comunicare al Parlamento, ricorrendone i presupposti, possono essere istituite nuove azioni o modificate quelle esistenti".

[11] Si rinvia alla circolare RGS n. 2 del 26 gennaio 2017.

[12] Art. 21, comma 2-*ter* della legge n. 196 del 2009.

numerosi missioni con gli altri Ministeri, in favore di una concentrazione della responsabilità di ciascuna politica di riferimento e di una semplificazione della struttura del bilancio dello Stato[13]. Avendosi riguardo all'evoluzione dei programmi realizzatasi con la legge di bilancio 2017-2019, anche a seguito delle riforme in esame, si osserva che, pur confermandosi rispetto al 2016 in 34 il numero delle missioni, risulta modificata l'articolazione dei programmi: sono stati individuati 17 nuovi programmi, mentre se ne sono soppressi 24, portando le unità di voto complessivamente da 182 a 175. Risultano, invece, eliminati i programmi condivisi da più centri di responsabilità[14].

1.2. L'articolazione delle note integrative

Sono stati riqualificati i contenuti delle Note integrative, sotto un profilo sia rappresentativo che sostanziale, in coerenza con il rinnovato quadro normativo nell'ambito del quale esse vanno ad inserirsi[15]. Elementi già richiamati, quali la revisione della struttura per missioni e programmi, l'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità e in particolare l'introduzione delle azioni, contribuiscono a rendere maggiormente leggibili le finalità della spesa.

Peraltro, l'integrazione tra il contenuto del disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio attuata con legge n. 163 del 2016 – dunque la concentrazione nello stesso documento degli interventi di spesa nuovi e di quelli già esistenti, nel rispetto dei vincoli definiti dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria (vedi infra) – fa sì che, ovviamente al netto delle eventuali modifiche introdotte in Parlamento, le Note integrative, sin dalla presentazione del disegno di legge, possano rappresentare gli obiettivi connessi ad una spesa già integrata con gli effetti della manovra di bilancio proposta dal Governo[16].

Non di poco peso anche le specifiche innovazioni introdotte. In primo luogo il previsto necessario riferimento alle azioni dovrebbe favorire una rappresentazione di obiettivi focalizzata sulle finalità della spesa e degli interventi finanziati, piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici dell'Amministrazione. La norma prevede, infatti, che il piano degli obiettivi reca i risultati che le Amministrazioni intendono conseguire, "correlati a ciascun programma" e "formulati con riferimento a ciascuna unità elementare di bilancio (azione)", unitamente ai relativi indicatori di risultato.

Inoltre, sia pure all'interno di disposizioni non scevre di ambiguità sotto alcuni profili, risulta confermato il necessario collegamento fra le risorse e gli obiettivi nell'ambito delle Note integrative. In materia, rispetto al quadro che potrebbe delinearsi a partire dal prossimo bilancio, possono essere ribaditi alcuni principi, riconducibili alla scelta di base di ravvisare il riferimento principale nel programma, al fine di consentire, a livello di unità di voto, il raffronto tra obiettivi ed indicazioni finanziarie. Sarebbe anzitutto utile che con l'assestamento si potesse avere un aggiornamento dell'apparato documentativo qui in esame.

Sarebbe altresì estremamente utile mantenere la suddivisione del programma per macroaggregati, secondo una lettura estensiva dell'art. 25, comma 2-*ter*. Nel caso di più azioni corrispondenti ad un obiettivo, sarebbe di interesse l'indicazione della quota. La scheda-azione

---

[13] Per un approfondimento su quest'ultimo tema si rinvia al paragrafo sul MEF nell'ambito del volume II di questa relazione.

[14] L'affidamento di ciascun programma a un singolo C.d.R. era già previsto dal testo originario dell'art. 21 della legge n. 196 del 2009. La modifica intervenuta con il decreto legislativo n. 90 del 2016 ha rafforzato la disposizione, prevedendo che l'affidamento di ciascun programma a un unico C.d.R. costituisca criterio di riferimento anche per le riorganizzazioni delle Amministrazioni.

[15] La disciplina vigente è contenuta nell'art. 21, comma 11, lettera a), per il bilancio di previsione, e nell'art. 35, comma 2, per il Rendiconto, della legge n. 196/2009, come integrati e modificati dal d.lgs. n. 90 del 2016 e dalla legge n. 163 del 2016.

[16] Si ricorda sinteticamente che, le Note integrative hanno tradizionalmente presentato due sezioni: la prima recante il quadro di riferimento, le priorità politiche e il piano degli obiettivi e dei connessi indicatori; la seconda, il contenuto dei programmi, le risorse finanziarie per programma e per categoria e i criteri di formulazione delle previsioni.

poi dovrebbe esporre i criteri di dettaglio della costruzione del *quantum*, con gli appropriati riferimenti legislativi.

1.3. La stabilizzazione delle entrate di scopo

Altra importante previsione, già operante nel sistema, è quella che attiene alla "stabilizzazione" delle entrate di scopo. Si è reso, infatti, possibile iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione - e corrispondentemente in quello dell'entrata – gli importi relativi a proventi destinati al finanziamento di specifici interventi o attività che si prevede di incassare nel medesimo esercizio[17]. In tal guisa si intende ridurre le variazioni di bilancio da adottare in corso d'esercizio, consentendo da un lato di alleggerire l'attività delle strutture in favore di una gestione delle risorse più efficiente, dall'altro di realizzare meglio i principi di trasparenza e unicità del bilancio. A giudizio della Corte, in ogni caso, ciò deve essere possibile solo se non si producono effetti in termini di fabbisogno.

Detta procedura – anticipata da un punto di vista operativo già con la legge di bilancio per il triennio 2016/2018, e nuovamente applicata nella legge di bilancio 2017/2019 – ha riguardato quasi tutti i Ministeri[18]. In ragione in ogni caso della delicatezza delle operazioni interessate, sono state emanate apposite circolari da parte della Ragioneria generale dello Stato (n. 1 del 19 gennaio 2016 e n. 6 del 26 gennaio 2017).

Al riguardo appare opportuno sottolineare la necessità di verificare la presenza dei presupposti per addivenire ad una stabilizzazione delle entrate (quali la specifica individuazione per legge dell'importo che deve confluire in bilancio per essere destinato a specifiche spese, ovvero la verifica, almeno triennale, di un profilo costante di incassi) e dunque l'osservanza di criteri prudenziali per evitare dotazioni dei capitoli di spesa sovradimensionate rispetto all'andamento dei gettiti collegati.

Nondimeno un ruolo imprescindibile deve essere riservato al monitoraggio dei versamenti effettivamente confluiti in entrata per accertare la loro congruenza rispetto all'importo stabilizzato sul lato spese. Sono stati previsti, a tal fine, capitoli/articoli specifici in cui far confluire i proventi in parola, a loro volta collegati univocamente ai rispettivi capitoli di spesa. Il monitoraggio consente, dunque, non solo di provvedere, al termine di ciascun esercizio finanziario, ad eventuali allineamenti con il disegno di legge di bilancio, ma anche, ricorrendone le condizioni, di procedere in corso di gestione, a seconda dei casi, a variazioni di bilancio per la riassegnazione alla spesa di somme incassate in misura eccedente rispetto alla previsione iniziale di entrata (nel rispetto della normativa sottostante alla riassegnazione che resta comunque in vigore), ovvero, ove possibile, ad accantonamenti sui capitoli di spesa, laddove risultino verificati versamenti inferiori.

1.4. Le contabilità speciali

Viene stabilita la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria[19]. Si fanno salve quelle esistenti per legge, il che,

---

[17] Art. 23, comma 1-*bis*, della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 6 del d.lgs. n. 90 del 2016.

[18] Fanno eccezione il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per i quali i proventi di pertinenza riassegnabili non erano sufficientemente determinabili o presentavano carattere di aleatorietà. Come riferito nel "Rapporto sullo stato di attuazione della Riforma della contabilità e finanza pubblica" allegato al DEF 2017, nella legge di bilancio 2016-2018 sono stati "stabilizzati" importi per un ammontare pari a circa 1,6 miliardi relativi a entrate che presentano le opportune caratteristiche per procedere alla "stabilizzazione"(tra le quali: entrate derivanti da varie disposizioni legislative in cui è indicato l'importo che deve confluire in bilancio per essere destinato a specifiche spese; entrate per le quali la normativa di riferimento indica un importo massimo dei versamenti all'entrata da riassegnare; entrate che nel corso degli ultimi tre anni hanno mostrato oscillazioni contenute intorno ad un profilo degli incassi sostanzialmente costante). Nella legge di bilancio successiva si è portato a 1,7 miliardi il dato complessivo delle somme stabilizzate.

[19] Art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 7 del d.lgs. n. 90 del 2016.

se è in linea con la legge delega, come la Corte ha già avuto modo di precisare[20], lascia irrisolto il problema di dare attuazione alla legge c.d. "rinforzata" in merito al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e alla conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

È stato emanato il provvedimento attuativo, ovvero il dPCM 8 febbraio 2017 con cui sono state individuate le gestioni da ricondurre, con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al regime di contabilità ordinaria ovvero sopprimere. Tali operazioni dovranno essere condotte entro i 24 mesi successivi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (ossia entro il 14 giugno 2018)[21]. Si tratta di un primo parziale passo verso il superamento del fenomeno, che comunque va armonizzato con il dettato della legge n. 243 del 2012 e con le connesse esigenze di trasparenza e di universalità del bilancio. Con successivo decreto ministeriale dell'11 marzo 2017 si è disposta la soppressione, a far data dal 30 giugno 2017, delle gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria indicate nell'elenco allegato a quest'ultimo provvedimento, e successivamente si sta procedendo alla soppressione di alcune contabilità in materia di calamità naturali (decreto del 16 maggio u.s.).

Si evidenzia inoltre in tema, che, in virtù di una disposizione introdotta dalla successiva legge n. 163 del 2016, si limita la possibilità di apertura di conti presso il sistema bancario e postale da parte di Amministrazioni dello Stato, per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, solo alle ipotesi previste per legge o autorizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. È stata pertanto emanata la circolare n. 22 del 5 ottobre 2016 recante istruzioni operative per le Amministrazioni interessate, unitamente agli schemi da utilizzare rispettivamente per la richiesta di autorizzazione e per la rendicontazione.

2. Il potenziamento del bilancio di cassa

Il decreto legislativo n. 93 del 2016 contiene uno dei passaggi più significativi e nello stesso tempo problematici del nuovo assetto normativo vigente, rappresentato dall'insieme di disposizioni volte a potenziare il bilancio di cassa. La Corte ha sottolineato[22] come anche questa finalità, diretta a realizzare una maggiore comprensione della decisione di spesa ed un più immediato legame con i risultati dell'azione amministrativa, anche al fine di migliorare la previsione e la gestione degli andamenti di finanza pubblica, non possa prescindere dalla necessità di rendere ostensivo e trasparente il raccordo con le autorizzazioni legislative.

In particolare a tale scopo sono state introdotte, sempre modificando in parte il testo della legge n. 196 del 2016, disposizioni recanti: la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento; il miglioramento, attraverso interventi normativi successivi, della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata sempre nell'ottica del rafforzamento della fase di cassa; l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un piano finanziario dei pagamenti (c.d. "cronoprogramma"); la pubblicazione a fini conoscitivi, in allegato al Rendiconto generale dello Stato, delle indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale.

Inoltre, sempre con il decreto legislativo n. 93 del 2016, viene rivista la disciplina sui residui passivi al precipuo scopo di limitarne la formazione e l'accumulo nel corso degli esercizi finanziari.

Anche rispetto al provvedimento in parola vengono svolti approfondimenti sui principali temi ovvero su quelli rispetto ai quali siano subentrati aspetti di rilievo.

---

[20] Delibera n. 1/2016 già cit.

[21] Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri riguarda anche l'eliminazione di talune gestioni afferenti ad eventi calamitosi operanti su contabilità speciali da sopprimere, in alcuni casi, entro il 30 giugno 2017, in altri entro 18 mesi, a seguito di verifica, da parte del Dipartimento della protezione civile, degli interventi già in corso o programmati, della provenienza originaria delle risorse, dei contenziosi eventualmente pendenti.

[22] Delibera n. 1/2016 già cit.

2.1. La nozione di impegno

Come anticipato, al fine di avvicinare il più possibile il momento della competenza a quello della cassa è stata rivisitata la nozione stessa di impegno[23]. In particolare se ne è prevista l'imputazione, e quindi la registrazione contabile, nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile; sono stati individuati gli elementi la cui presenza è necessaria per poter procedere all'assunzione dell'impegno (la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato[24]); si è istituzionalizzato e reso obbligatorio il cosiddetto piano finanziario dei pagamenti, che deve essere aggiornato in corso di gestione al momento dell'assunzione degli impegni.

Resta dunque ferma la redazione del bilancio anche in termini di competenza, nell'ambito del quale tuttavia si introduce il principio, non espressamente previsto dalla delega, dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili: un intervento che va nella direzione di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da altri comparti della Pubblica amministrazione ove risulta recepito il criterio della "competenza finanziaria potenziata". Al riguardo la Corte ha sottolineato[25] la necessità di conciliare l'imputabilità della spesa in esercizi diversi da quello del reperimento della copertura per legge, con l'obbligo costituzionale che impone l'identità per esercizio tra oneri e coperture. Aspetto quest'ultimo reso problematico anche da un quadro normativo che, a fronte di una nuova disciplina sugli impegni di spesa, si limita a rinviare ad un successivo emanando provvedimento profili disciplinari fondamentali, quali quelli della razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate, nonché della formazione e del regime contabile dei residui attivi[26]. L'effetto comunque da evitare è di allentare il legame tra bilancio e legge sostanziale, in favore di una progressiva, maggiore rilevanza degli aspetti gestionali del bilancio.

Inoltre, la divaricazione tra momento dell'assunzione dell'impegno e relativa imputazione in bilancio, può contribuire a rendere meno trasparente la rappresentazione del quadro delle risorse impegnate ma non pagate laddove la fase intermedia rischia di non essere ricostruibile dall'esterno. Ciò anche in considerazione del livello di dettaglio del cronoprogramma, che comunque contabilmente costituisce fase separata ed autonoma rispetto al momento della imputazione in bilancio di quanto impegnato, problema quest'ultimo che trova parziale soluzione per il comparto degli enti locali attraverso l'indicazione dell'ammontare massimo di spesa prevista, che manca invece a livello statale.

Il pericolo è in definitiva il parziale scioglimento del vincolo tra gestione di bilancio e quadro normativo - che già di per sé si colloca al di fuori dell'ordinamento contabile vigente e che risulta indotto anche da una eccessiva preponderanza del ruolo della cassa, il che rischia di fare sostanzialmente da tetto alla esecuzione e gestione delle leggi finanziariamente rilevanti, le quali continuano a fungere – anche nel nuovo sistema dell'ordinamento contabile - da vincolo ineludibile sulla gestione di bilancio dal punto di vista sia del *quantum* delle risorse stanziate o da stanziare sia della scansione temporale circa l'erogazione della prestazione pubblica.

---

[23] L'art. 3 del d.lgs. n. 93 del 2016 ha sostituito interamente l'art. 34 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 riguardante l'impegno.

[24] Fanno eccezione le fattispecie di trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche per le quali il creditore potrebbe essere individuato al termine di un procedimento disciplinato dalla legge.

[25] Delibera n. 1/2016 già cit.

[26] L'art. 4 del decreto legislativo n. 93 del 2016 dispone che con regolamento da adottare, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, siano individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione ed alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione. Con determina del Ragioniere generale dello Stato del 5 agosto 2016, è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, denominato "Gruppo di lavoro per la revisione dei criteri e delle procedure di contabilizzazione delle entrate del bilancio dello Stato", al fine di elaborare proposte da recepire nell'ambito di detto regolamento.

In ogni caso si prevede, ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge n. 196 del 2009, una sperimentazione della durata massima di 12 mesi[27].

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 settembre 2016 e la successiva circolare esplicativa della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 7 ottobre 2016 sono stati stabiliti i termini, le modalità di attuazione e le tipologie di spesa interessate. Il citato decreto ministeriale ha tenuto conto delle indicazioni rese dalla Corte a Sezioni riunite in sede consultiva, in data 11 agosto 2016[28].

In tale sede la Corte ha osservato come, pur non avendo la sperimentazione valenza gestionale, perché la stessa possa pienamente conseguire gli obiettivi cui è preposta, si debba più propriamente fare riferimento alla ripartizione delle spese dello Stato di cui all'art. 25, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (missioni, programmi ed unità elementari di bilancio), senza necessariamente escludere anche un'eventuale rappresentazione secondo l'analisi economica (alla quale soltanto si riferiva la versione originaria del decreto).

Ma soprattutto si è prospettata la necessità di estendere la sperimentazione sull'impegno anche alla disciplina dei pagamenti, nel rispetto delle previsioni normative ed attesa la connessione fra i due istituti. In particolare si è sottolineata la rilevanza del coordinamento tra le varie fasi che attengono alla gestione dell'impegno, con la predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario pluriennale dei pagamenti, già a partire dalla sperimentazione, perché la stessa abbia il significato voluto dalla legge. Pertanto, già nella fase della sperimentazione, in attuazione dei vincoli normativi in materia di pubblicità e legalità, le varie fasi degli impegni e dei pagamenti debbono rispettare la scansione per esercizio della spesa, così come fissata dalle leggi, ed essere verificabili dal Parlamento, destinatario, per intanto, per mezzo delle competenti Commissioni, del rapporto finale sulla sperimentazione.

2.2. La disciplina dei residui passivi

La nuova disciplina porta ad un allungamento dei tempi di conservazione dei residui passivi, un aspetto disciplinare la cui coerenza, rispetto all'intento di pervenire ad una migliore programmazione della cassa, può tuttavia riconoscersi nell'ambito di un contesto normativo ove, da un lato si prevedono meccanismi volti a ridurre la formazione dei residui, dall'altro si statuiscono regole più rigide per la perenzione ed il mantenimento nelle scritture patrimoniali degli stessi.

Più in particolare, se da un lato si conferma il termine di conservazione biennale dei residui propri di parte corrente – fatta eccezione per i residui relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche[29] – è stato fissato a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri attinenti a spese in conto capitale. L'esigenza di posticipare di un anno il termine di mantenimento in bilancio di tali residui, è stata riconosciuta nella evidenza che per gli impegni assunti per spese di investimento le successive attività di liquidazione e di pagamento necessitano di tempi più lunghi; di qui l'opportunità di impedire l'accumulo di residui perenti, nonché gli oneri e i rischi di contenzioso connessi alle complesse procedure di reiscrizione in bilancio.

Quanto al regime previsto per la eliminazione dei residui passivi dal bilancio per le spese correnti, in luogo del passaggio automatico dei residui al patrimonio è prevista una apposita attività di riaccertamento delle somme da pagare, svolta dalle Amministrazioni competenti attraverso una preliminare verifica delle ragioni della sussistenza del debito e una successiva richiesta motivata ai competenti uffici di controllo di conservazione nelle scritture contabili

---

[27] All'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2016.

[28] Delibera n. 5/2016 già cit.

[29] Il differimento trova giustificazione nelle peculiari procedure di liquidazione e di pagamento dei trasferimenti correnti di che trattasi, i cui tempi tecnici vanno oltre il biennio previsto dall'attuale normativa; si è inteso evitare, per tale tipologia di spesa, la perenzione amministrativa e quindi i tempi e gli oneri della complessa procedura di reiscrizione in bilancio.

patrimoniali per le sole somme individuate come debiti certi. Le somme non riaccertate confluiscono nelle economie di bilancio.

Per le spese in conto capitale, invece, la principale novità consiste nella facoltà per l'Amministrazione di conservare gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali, non aventi carattere permanente e non impegnati alla chiusura dell'esercizio, non come residui di stanziamento, ma come risorse da reiscrivere con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti.

Perplessità la Corte ha tuttavia sollevato[30] sulla contestuale previsione della possibilità di iscrivere, in tutto o in parte, le risorse corrispondenti al valore dei residui perenti eliminati in bilancio su base pluriennale, a seguito del giudizio di parifica, su appositi Fondi da istituire negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate. Trattasi di una riassegnazione in bilancio di residui perenti, già accertati come tali, che, in assenza di puntuali ragioni giustificative e di un obbligo di pubblicità in merito, conferisce ampi poteri di gestione degli stanziamenti. La creazione, infatti, di fondi indistinti, senza specifiche finalità o un collegamento con leggi in essere, è sembrato non coerente con le esigenze di trasparenza e di pubblicità.

Si osserva però come la previsione di un riaccertamento annuale delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti, ovvero la verifica annuale della sussistenza delle ragioni che ne giustificano la permanenza, possa consentire di ridurre l'entità degli stessi[31].

3. I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio

La legge n. 163 del 2016, dando attuazione all'art. 15 della legge n. 243 del 2012, innova profondamente i contenuti e l'articolazione del disegno di legge di bilancio dello Stato. Aspetto qualificante della riforma è l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento "integrato", che valorizza il ruolo "sostanziale" assunto dal bilancio a seguito della modifica della Costituzione del 2012, ove, all'articolo 81, non è stato riproposto il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio[32]. Al fine di poter distinguere le risorse previste dalla normativa vigente rispetto a quelle stanziate o rideterminate con i nuovi interventi, sono previste due sezioni del disegno di legge di bilancio: la prima, recante le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza e nella relativa Nota di aggiornamento; la seconda, le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, incluse le rimodulazioni proposte in sede di formazione del bilancio[33]. Va precisato, tuttavia, che la manovra di finanza pubblica non si esaurisce nella Sezione I, sostanziandosi anche nelle modifiche effettuate direttamente con la Sezione II, senza l'intervento di nuove norme, attraverso rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni.

Quanto alla prima sezione, la Corte ha già avuto modo di segnalare[34] come sia condivisibile la scelta di sancire la mancata nettizzazione dei saldi rispetto alle regolazioni contabili e debitorie, riportate in altri documenti, così come l'indicazione dei saldi di bilancio non solo in termini di competenza, ma anche in termini di cassa. Parimenti si è osservato come la mancata indicazione di un segno come vincolo in termini di effetto della prima parte della legge di bilancio (restrizione ovvero espansione) si muove in conformità con l'evoluzione dell'ordinamento sull'argomento, laddove la norma di chiusura è costituita dal vincolo della coerenza con i saldi programmatici, tenuto conto dei "tendenziali": la Corte è stata tra i primi a segnalare[35] come l'interpretazione dell'obbligo di copertura della legge di bilancio vada calibrata sulla nuova struttura dei documenti

---

[30] Delibera n. 1/2016 cit.

[31] Per tali aspetti si rinvia alla circolare RGS n. 27 del 15 dicembre 2016.

[32] Con la circolare RGS n. 30 del 21 dicembre 2016 si sono fornite alle Amministrazioni centrali dello Stato indicazioni sulle novità introdotte ed impartite istruzioni operative, sia sulle richiamate novità in tema di flessibilità recate dalla legge 163 del 2016 sia su quelle previste dai due decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016.

[33] Art. 21 della legge n. 196 del 2009, commi 1-12, come modificati dall'art. 2, comma 3 della legge n. 163 del 2016.

[34] Audizione del 26 maggio 2016 in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato.

[35] *Ibidem*.

di finanza pubblica e soprattutto del quadro degli obiettivi previsti dalla normativa eurounitaria e nazionale, sicché per copertura si debba solo intendere la coerenza della sequenza decisionale nel passaggio tra obiettivi conformi al quadro europeo e relativa traduzione in strumenti normativi (legge di bilancio).

La riproposizione poi, ad opera della legge "rinforzata" e della legge attuativa, del vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio, alla luce delle esperienze degli ultimi anni (ove la reiterata eterogeneità delle norme presenti nelle varie leggi stabilità ha continuato a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, in particolare per il numero consistente di norme prive di effetti finanziari o recanti interventi microsettoriali e localistici di dubbia coerenza con i divieti di contenuto fissati) presenta, a giudizio della Corte, profili di particolare delicatezza, con riguardo alla giustiziabilità della relativa violazione: la questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge "rinforzata" direttamente attuativa di una norma costituzionale.

Quanto poi alla seconda sezione della legge di bilancio da costruire in base al principio della legislazione vigente, in merito alle relative relazioni tecniche la Corte ha avuto modo di ricordare[36] di aver da anni richiesto un ampliamento documentativo, in virtù del quale dovrebbero essere maggiormente chiariti in dettaglio (e quindi ricostruibili) i criteri di costruzione dei "tendenziali". Si tratta di problematiche che attengono all'attendibilità non solo delle previsioni di finanza pubblica, ma anche – in molti casi – alle stesse coperture del processo legislativo ordinario. Una Relazione tecnica di dettaglio sulla componente a legislazione vigente del bilancio (per "programma", per esempio) permetterebbe infatti di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l'affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i "tendenziali"; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistono su programmi di spesa, quanto delle stesse clausole di invarianza.

Ad ogni buon conto, quale conseguenza delle modifiche alla normativa contabile introdotte dalla legge n. 163 del 2016, viene predisposta, per la prima volta, la relazione tecnica al disegno di legge di bilancio[37], recante, per la Sezione I, l'indicazione delle innovazioni apportate da ciascuna disposizione normativa, con la quantificazione dei relativi effetti finanziari e, per la Sezione II, l'illustrazione sintetica degli effetti delle riprogrammazioni, rifinanziamenti e definanziamenti apportati alla legislazione vigente. Un quadro di raccordo in tale contesto deve dimostrare la coerenza del saldo netto da finanziare, risultante dal bilancio integrato con gli effetti della manovra, con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

3.1. Prime questioni applicative

Le innovazioni in tema di contenuto della legge di bilancio dello Stato sopra illustrate sono state oggetto di prima applicazione in occasione della predisposizione del disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019, rispetto alla quale la Corte ha potuto svolgere alcune considerazioni in occasione della Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri del 10 marzo 2017.

A parte i problemi che si sono proposti per la Sezione I in riferimento anzitutto al mancato rispetto dei divieti relativi ai contenuti e all'inclusione *ex ante* di rilevanti effetti sia indiretti (automatici) sia soprattutto indotti (non automatici) senza una convincente dimostrazione, in riferimento soprattutto ai secondi, della relativa sostenibilità ed affidabilità, varie considerazioni sono state effettuate in riferimento alla Sezione II (bilancio a legislazione vigente), rispetto alla quale si registrano le maggiori novità procedurali ad opera della nuova legge di contabilità.

---

[36] *Ibidem*.

[37] Art. 21, commi 12-*bis* e 12-*ter*, della legge n. 196 del 2009, come introdotti dall'articolo 2, comma 3, lettera g), della legge n. 163 del 2016.

Al riguardo, in sintesi si è osservato in linea generale che si è in presenza della consueta funzione di adeguamento delle previsioni a legislazione vigente ai nuovi obiettivi, anche per quanto concerne l'area già menzionata dei cd. "fattori legislativi", in coerenza dunque con l'assetto previgente rispetto alla novella (flessibilità verticale all'interno dell'esercizio).

Da valutare, soprattutto in chiave prospettica, è la dimensione effettiva della manovra in ordine all'allineamento delle previsioni di competenza e cassa (flessibilità orizzontale tra esercizi diversi).

L'area della flessibilità di bilancio in formazione sembrerebbe comunque dilatata nel suo complesso rappresentando, essa, uno dei motivi profondi che hanno ispirato le recenti novelle: in questo senso si può richiamare ad esempio quanto già riportato in precedenza, ossia l'ampliamento di tale possibilità all'intero singolo stato di previsione, mentre il sistema previgente ne limitava l'ambito all'interno del programma ovvero tra programmi di ciascuna missione.

A proposito, poi, della misura in cui è stata utilizzata tale precipua flessibilità, la documentazione governativa ne dà conto in dettaglio partitamente per le due tipologie previste. Gli aspetti quantitativi offerti danno la misura di un uso modesto delle possibilità consentite.

Non risulta, però, dimostrato, con autonoma evidenza, il rispetto del divieto di finanziare la maggior spesa corrente con la minore spesa in conto capitale - previsto dalla legge di contabilità - in quanto i dettagli potrebbero essere ricompresi nelle quantificazioni dei vari capitoli, senza però uno specifico rilievo.

Per lo stesso motivo, il rispetto del vincolo della compensatività non è ricostruibile, non venendo fornita evidenza delle variazioni di segno opposto. Per la flessibilità orizzontale - che, diversamente da quella verticale, non soggiace al vincolo della compensazione per esercizio (la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio riporta l'interpretazione del riferimento "ad esercizi diversi") - ed in assenza di evidenza delle partite compensative, è anche ipotizzabile che la compensazione sia stata effettuata su esercizi che si collocano oltre il triennio: in questa ipotesi si sarebbe di fronte ad una situazione da valutare anche sotto il profilo giuridico, in assenza, al momento, di un bilancio a partire dall'esercizio 2020, essendo il vincolo di cui all'alinea dell'art. 23, comma 3, della legge di contabilità riferito al rispetto dei saldi di finanza pubblica, che al momento riguardano il triennio 2017-2019.

Qualsiasi interpretazione andrebbe comunque supportata da una adeguata documentazione.

Non risultano inoltre evidenziati gli effetti dell'eventuale utilizzo degli strumenti di cui ai già citati artt. 34-*bis* e 34-*ter* della legge di contabilità, in tema di residui, mentre vengono fornite informazioni sull'attuazione del citato art. 23, comma 1-bis, della legge di contabilità, in materia di riassegnazione delle entrate.

Alla luce della prima applicazione della nuova normativa contabile si è riproposta dunque una delle esigenze su cui la Corte ha particolarmente insistito nelle audizioni dedicate a tali temi, ossia quella di garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili.

L'elemento di rilevante novità formale è consistito nell'attrazione nella Sezione II – in base all'art. 23, comma 3, lettera b) della legge di contabilità - della funzione di modulazione delle spese permanenti e di quelle pluriennali, nonché delle riduzioni di spesa e dei rifinanziamenti, pur trattandosi anche in questo caso di una quota di variazioni di "fattori legislativi" che la riforma della legge di contabilità del 2009 aveva fatto permanere di competenza della legge di stabilità, statuendo innovativamente che i fattori legislativi potevano essere variati dalla legge di bilancio a legislazione vigente. Ciò induce a considerare che anche le riprogrammazioni sono tali da poter rientrare nella funzione tipica dell'area di manovra a legislazione vigente, in quanto variazioni di fattori legislativi.

Naturalmente è da escludere una portata sostanziale alla prospettazione degli effetti sul bilancio della Sezione I, atteso il mero carattere ricognitivo di tale trasposizione (trattasi di fatto di una Nota di variazioni anticipata).

Da quanto sin qui osservato, in definitiva, troverebbe conferma - sul piano sistematico - che l'assetto materiale su cui si sta risistemando l'ordinamento ai fini della sussunzione o meno da parte della legge di bilancio di una natura sostanziale (ad esclusione naturalmente della Sezione

I) non sembra rappresentare una evoluzione decisa in tal senso (a titolo meramente esemplificativo, ciò sarebbe avvenuto se la determinazione contabile avesse potuto fungere da limite per tutte le classificazioni della spesa).

TAVOLE

PAGINA BIANCA

TAVOLA 1

PROGRAMMI CONDIVISI - RISULTANZE DI CONSUNTIVO

(in milioni)

	Programma	Ministero	Esercizio	2014	2015	2016
			Centro di responsabilità	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali
1	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	14.601	8.684	544
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	30	0
			Totale	**14.601**	**8.714**	**544**
		Totale		**14.601**	**8.714**	**544**
2	Rapporti finanziari con Enti territoriali	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO			5
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	322	628	588
			Totale	**322**	**628**	**593**
				322	**628**	**593**
3	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	MINISTERO DELLA DIFESA	SEGRETARIATO GENERALE	567		
			AERONAUTICA MILITARE	35		
			Totale	**602**		
		Totale		**602**		
4	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	229		
			SEGRETARIATO GENERALE	4.667	4.305	3.549
			Totale	**4.895**	**4.305**	**3.549**
		Totale		**4.895**	**4.305**	**3.549**
5	Missioni militari di pace	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	0
			Totale	**0**	**0**	**0**
		MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	0	0
			Totale	**0**	**0**	**0**
		Totale		**0**	**0**	**0**
6	Giustizia civile e penale	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA	991	1.096	1.008
			DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	3.628	3.939	3.863
			Totale	**4.620**	**5.035**	**4.871**
		Totale		**4.620**	**5.035**	**4.871**
7	Ricerca in materia ambientale	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, IL CLIMA E L'ENERGIA	2		
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	86		
			SEGRETARIATO GENERALE		82	81
			Totale	**88**	**82**	**81**
		Totale		**88**	**82**	**81**
8	Ricerca in materia di beni e attivita' culturali	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE	16		
			DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI	3		
			DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE	2		
			DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITA'	4		
			DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE	3		
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE	7		
			Totale	**34**		
		Totale		**34**		
9	Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	MINISTERO DELLA SALUTE	DIREZIONE GENERALE DEI DISPOSITIVI MEDICI E DEL		1	
			DIREZIONE GENERALE DELLA PROGRAMMAZIONE SANITARIA		791	685
			Totale		**792**	**685**
		Totale			**792**	**685**
10	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO	350		
			DIREZIONE GENERALE SPETTACOLO		358	360
			DIREZIONE GENERALE CINEMA		134	134
			DIREZIONE GENERALE PER IL CINEMA	90		
			Totale	**441**	**492**	**494**
		Totale		**441**	**492**	**494**

			DIPARTIMENTO DEL TESORO	0	0	
11	Sostegno all'istruzione	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	15	14	0
			Totale	**15**	**14**	**0**
		Totale		**15**	**14**	**0**
		MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO		219	261
					219	261
12	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilita' sociale delle imprese e delle organizzazioni	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE DEL TERZO SETTORE E DELLA RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE		298	369
			Totale		**298**	**369**
		Totale			**517**	**630**
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	12.646	12.612	12.542
13	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	8	739	17
			Totale	**12.654**	**13.350**	**12.559**
		Totale		**12.654**	**13.350**	**12.559**
		MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	5	5	5
14	Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto		**Totale**	**5**	**5**	**5**
		FONDO EDIFICI DI CULTO	EDIFICI DI CULTO	5	7	21
			Totale	**5**	**7**	**21**
		Totale		**10**	**12**	**27**
		MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO		4.701	1.121
			Totale		**4.701**	**1.121**
15	Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA		0	0
			Totale		**0**	**0**
		Totale			**4.701**	**1.121**
		MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	19	19	20
			Totale	**19**	**19**	**20**
		MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	17	17	15
			Totale	**17**	**17**	**15**
		MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	8	8	8
			Totale	**8**	**8**	**8**
		MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	25	26	28
			Totale	**25**	**26**	**28**
		MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	9	9	9
			Totale	**9**	**9**	**9**
		MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	12	11	11
			Totale	**12**	**11**	**11**
16	Indirizzo politico	MINISTERO DELL'INTERNO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	29	29	28
			Totale	**29**	**29**	**28**
		MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	9	8	8
			Totale	**9**	**8**	**8**
		MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI	GABINETTO	12	12	12
			Totale	**12**	**12**	**12**
		MINISTERO DELLA DIFESA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	20	20	23
			Totale	**20**	**20**	**23**
		MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	6	5	5
			Totale	**6**	**5**	**5**
		MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	8	9	7
			Totale	**8**	**9**	**7**
		MINISTERO DELLA SALUTE	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	9	10	10
			Totale	**9**	**10**	**10**
		Totale		**183**	**185**	**185**

		MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	214	221	166
			Totale	**214**	**221**	**166**
		MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE, L'ORGANIZZAZIONE E IL BILANCIO		56	25
			UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE	23		
			Totale	**23**	**56**	**25**
		MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA, IL BILANCIO - UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI	47		
			Totale		**26**	**26**
		MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	ISPETTORATO GENERALE DEL MINISTERO E DEGLI UFFICI ALL'ESTERO	47	26	26
			DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	4	3	4
			DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI	33	34	34
			Totale	**38**	**43**	**41**
		MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	74	80	78
			DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI	0		
			Totale	**36**	**41**	**42**
		MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	36	41	42
			Totale	**136**	**118**	**120**
17	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	136	118	120
			Totale	**10**	**12**	**11**
		MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	10	12	11
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	67		
			Totale		**50**	**43**
		MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	67	50	43
			SEGRETARIATO GENERALE	43	252	251
			Totale	**3**		
		MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE E DELLA PESCA	45	252	251
			DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA	12	16	12
			Totale	**12**	**16**	**12**
		MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	DIREZIONE GENERALE BILANCIO		6	3
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE	28		
			DIREZIONE GENERALE ORGANIZZAZIONE		17	23
			Totale	**28**	**23**	**26**
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO		77	42
			UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	41		
			Totale	**41**	**77**	**42**
		Totale		**732**	**970**	**843**
18	Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	84	73	121
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	477	400	457
			Totale	**561**	**473**	**578**
		Totale		**561**	**473**	**578**

			GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0	0
		MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	31	43	33
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	36	0	0
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	49	388	73
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE		0	0
			Totale	**116**	**430**	**106**
		MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE, L'ORGANIZZAZIONE E IL BILANCIO		17	12
			UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE	3		
			Totale	**3**	**17**	**12**
		MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA	12		
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA, IL BILANCIO - UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI		15	15
			Totale	**12**	**15**	**15**
		MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	33	74	0
			Totale	**33**	**74**	**0**
		MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	9	9	9
			Totale	**9**	**9**	**9**
		MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI	128	8	9
			Totale	**128**	**8**	**9**
19	Fondi da assegnare	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	16	17	18
			Totale	**16**	**17**	**18**
		MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	3	2	2
			Totale	**3**	**2**	**2**
		MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	4		
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	0		
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE		4	5
			Totale	**4**	**4**	**5**
		MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	95	90
			SEGRETARIATO GENERALE	41	44	42
			ARMA DEI CARABINIERI	0	0	0
			Totale	**41**	**139**	**133**
		MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA	5	50	5
			Totale	**5**	**50**	**5**
			DIREZIONE GENERALE BILANCIO		5	29
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE	20		
			Totale	**20**	**5**	**29**
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO		18	19
			UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	18		
			Totale	**18**	**18**	**19**
		Totale		**408**	**790**	**362**
20	Oneri per il servizio del debito statale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	9	9	10
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	77.936	73.211	70.383
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	3.214	1.468	1.571
			Totale	**81.079**	**71.066**	**71.864**
		Totale		**81.079**	**74.066**	**71.864**
			TOTALE	**121.246**	**115.126**	**98.986**
			Spesa Finale per imp. Tot.	**586.311**	**621.354**	**585.235**
			%	20,68	18,53	16,91
		MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0	0
21	Rimborsi del debito statale		DIPARTIMENTO DEL TESORO	207.227	214.410	194.830
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO	158	166	174
			Totale	**207.385**	**214.576**	**195.004**
		Totale		**207.385**	**214.576**	**195.004**
			TOTALE GENERALE	**328.630**	**329.703**	**293.990**
			Spesa complessiva per imp. Tot.	**794.105**	**836.871**	**781.227**
			% su spesa complessiva	41,38	39,40	37,63

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

1. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione
2. L'assetto organizzativo delle Amministrazioni: *2.1. Le modifiche intervenute nel 2016; 2.2. L'attività della Scuola Nazionale dell'Amministrazione*
3. La semplificazione e l'Agenda Digitale
4. Il personale pubblico: *4.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale; 4.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto Annuale; 4.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato; 4.4. Un'agenda per la ripresa della contrattazione collettiva.*
5. Le società di servizi strumentali

1. Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione

La sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune previsioni contenute negli articoli 11, 17, 18 e 19 della legge delega n. 124 del 2015, nella parte in cui era prevista l'acquisizione del parere reso in Conferenza Unificata sui decreti attuativi, anziché il raggiungimento di una previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, per violazione del principio di leale collaborazione in materie in cui vengono in gioco sia competenze statali che regionali.

La citata sentenza non travolge i decreti legislativi già emanati sulla base delle norme dichiarate incostituzionali, dovendosi accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare.

In esito a tale pronuncia, con riferimento ai decreti legislativi n. 116 del 2016, in materia di licenziamento disciplinare, n. 175 del 2016, relativo alla disciplina delle società a partecipazione pubblica e n. 171 del 2015 in materia di dirigenza sanitaria, sono stati predisposti schemi di decreti correttivi che prevedono l'acquisizione della predetta intesa con la Conferenza Stato-Regioni[1].

Al di là degli effetti della citata sentenza, il processo di attuazione delle deleghe ha visto nel 2016 una decisa battuta d'arresto.

Rispetto ai decreti emanati nel primo semestre del 2016, già commentati nella relazione sul Rendiconto 2015, a tutt'oggi risultano pubblicati due ulteriori decreti legislativi. Il primo riguarda "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. n. 165 del 2001, contenente la disciplina del pubblico impiego" e il secondo la revisione della normativa sulla valutazione della *performance* contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Con il primo dei citati decreti legislativi (d.lgs. n. 75 del 2017), abbandonata l'originale impostazione di una completa riscrittura del d.lgs. n. 165 del 2001, divenuto di difficile lettura e coordinamento a causa di reiterate integrazioni e aggiunte, vengono introdotte ulteriori importanti, ma tutto sommato marginali, modifiche alla disciplina del rapporto di lavoro alle

[1] Lo schema di d.lgs. relativo alle società a partecipazione pubblica è stato approvato in via definitiva dal Governo l'8 giugno 2017.

dipendenze delle Pubbliche amministrazioni, sulla base dei criteri direttivi contenuti nell'art. 16, commi 1, lettera a) e 2, lettera b), della legge delega.

Le novità introdotte riguardano in particolare:

- la ridefinizione del riparto di competenze tra legge e contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, con esclusione dalla competenza delle fonti negoziali dell'organizzazione degli uffici, delle materie oggetto di partecipazione sindacale, di quelle riservate alle prerogative dirigenziali, del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali;
- una nuova più rigorosa disciplina dei rapporti di lavoro flessibile ammessi esclusivamente per comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dalle norme generali, e limitati alle tipologie dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e di somministrazione di lavoro, con rinvio alle omologhe disposizioni contenute nel d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81;
- l'introduzione di norme di favore per l'assunzione di dipendenti affetti da disabilità e appartenenti alle categorie protette;
  la previsione della distribuzione di una quota prevalente delle risorse accessorie per compensi legati alla valutazione della *performance* organizzativa e non più individuale;
- la ridefinizione delle modalità procedimentali per l'esercizio dell'azione disciplinare, resa maggiormente celere mantenendo il rispetto delle garanzie di difesa degli interessati;
- la previsione di nuove ipotesi di comportamenti sanzionati con il licenziamento, tra i quali l'insufficiente rendimento, dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa;
- l'istituzione presso l'INPS del cosiddetto Polo unico per le visite fiscali;
- il superamento del precariato, attraverso la previsione della possibilità di assumere personale non stabile in possesso di determinati requisiti, garantendo una quota di riserva nei concorsi pubblici;
- il mantenimento della cosiddetta tutela reale, cioè del reintegro nei confronti del dipendente pubblico illegittimamente licenziato;
- la previsione in via sperimentale di un graduale superamento del limite della pianta organica per le nuove assunzioni, in favore di un meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa di personale.

La Corte, nel ribadire la necessità della redazione di un testo unico del pubblico impiego, prende atto che il provvedimento in esame rappresenta un momento importante per la ripresa dell'attività negoziale, auspicando che il riparto di competenze tra legge e contrattazione, oggetto di reiterati cambiamenti di impostazione, trovi un assetto stabile e duraturo.

Nel merito, con riferimento alla previsione di una valorizzazione della *performance* organizzativa per la distribuzione dei trattamenti accessori, pur considerando le difficoltà di un generalizzato sistema di valutazione che riguardi tutti gli oltre 3 milioni di dipendenti, dovrebbe essere comunque mantenuto un meccanismo premiale che tenga conto del merito individuale.

Incentivare il personale maggiormente produttivo rappresenta, infatti, non solo un importante strumento per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, ma anche una delle modalità in cui si esplica la capacità organizzativa dei dirigenti.

Il secondo decreto legislativo (d.lgs. n. 74 del 2017) introduce modifiche al d.lgs. n. 150 del 2009 allo scopo di coordinare il testo originario, con l'attribuzione, disposta dall'articolo 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, al Dipartimento della funzione pubblica delle competenze in materia di ciclo della *performance*, in precedenza spettanti all'ANAC.

Tre schemi di decreti legislativi sono stati approvati in via preliminare ed hanno iniziato il previsto *iter* per l'emanazione (revisione dei ruoli delle Forze di Polizia; documento unico di proprietà e circolazione degli autoveicoli; riordino della disciplina del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco).

Con riferimento alla semplificazione del procedimento per il rilascio della carta di circolazione e del certificato di proprietà degli autoveicoli, la Corte osserva come la nuova normativa si limita a prevedere semplificazioni procedurali, senza procedere al riordino ed

all'eventuale accorpamento delle diverse strutture competenti in materia (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Pubblico Registro Automobilistico e ACI).

La seguente tavola dà atto dei decreti legislativi pubblicati, di quelli per i quali sono previsti interventi correttivi e di quelli approvati in via definitiva.

TAVOLA 1

STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA N. 124 DEL 2015

Art.	Oggetto della delega	Tipo atto	Termine	Attuazione
1	Amministrazione digitale	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 179,** Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale
2	Conferenza di servizi	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127,** Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi
4	Semplificazione procedimenti amministrativi	D.P.R.	24.2.2016	**D.P.R. 12 settembre 2016, n. 194,** Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi
5	Segnalazione certificata inizio attività (SCIA)	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126,** Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) **D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222,** Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti
7, co. 1	Anticorruzione e trasparenza delle P.A.	D.Lgs.	28.2.2016	**D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97,** Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza
8, co. 1	Riorganizzazione della P.A.	D.Lgs.	28.2.2017	**D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177,** Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato **D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 169,** Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali **D.Lgs. 27 febbraio 2017, n. 43** Disciplina del Comitato italiano paralimpico Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia **(approvato in via definitiva dal CdM)** Documento unico di proprietà degli autoveicoli **(approvato in via definitiva dal CdM)** Corpo nazionale dei vigili del fuoco **(approvato in via definitiva dal CdM)**
10	Riordino delle funzioni delle Camere di commercio	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 219,** riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura
11	Dirigenza pubblica	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 171,** Attuazione della delega in materia di dirigenza sanitaria
13	Enti di ricerca	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 218,** Semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca
16 e 17	Lavoro pubblico	D.Lgs.	28.2.2017	**D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116,** Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di licenziamento disciplinare **D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74** Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 (valutazione della *performance)* **D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75** Modifiche e integrazioni al Testo Unico del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165
16 e 18	Partecipazioni societarie delle P.A.	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175,** Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica Disposizioni correttive e integrative al d.lgs. n. 175 del 2016 **(approvato in via definitiva dal CdM)**
20	Codice del Processo contabile	D.Lgs.	28.8.2016	**D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174,** Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124
21	Taglialeggi	D.Lgs.	25.11.2015	**D.Lgs. 22.1. 2016, n. 10,** Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

A due anni di distanza dall'emanazione della legge n. 124 del 2015, il bilancio attuativo appare complessivamente deludente.

In due successive audizioni[2], durante l'esame del disegno di legge delega, la Corte sottolineava l'importanza di una pronta e piena attuazione del disegno riformatore, da considerare in stretta connessione con la strategia economico-finanziaria proposta dal Governo[3], che

[2] Audizioni del 9 ottobre 2014 (delibera n. 10 del 2014) e del 3 giugno 2015 (delibera n. 10 del 2015).

[3] La Nota di aggiornamento del DEF 2014, ascriveva effetti finanziari positivi stimati con criteri prudenziali nel breve periodo di maggior rilievo in una più ampia prospettiva temporale. In particolare, alle misure volte all'innovazione, alla semplificazione e alla modernizzazione della Pubblica amministrazione sono imputati effetti positivi sulla crescita per un punto percentuale nel 2020 e 2,3 punti nel lungo periodo.

presentava, al di là di singole osservazioni su aspetti specifici, indirizzi condivisibili e prefigurava interventi da tempo auspicati.

Il disegno di legge, osservava in quella sede la Corte, non operava correzioni a margine degli assetti ordinamentali, ma delineava cambiamenti radicali ed ambiziosi, da perseguire con coerenza e da verificare nei loro effetti. Si trattava, in definitiva di un passo importante sulla via della revisione e razionalizzazione dell'organizzazione e dell'azione amministrativa.

A fronte di tali attese, la delega è stata attuata attraverso interventi frammentari e marginali, tra loro non coordinati, relativi a specifici procedimenti e settori di attività, al di fuori di un complessivo disegno organico di riforma dell'Amministrazione.

L'approccio seguito è stato quello di modificare ed integrare la normativa vigente e non già di procedere, come pure sarebbe stato possibile attesa la ampiezza dei criteri di delega, a vere e proprie redazioni di testi unici di settore.

È rimasto, in particolare, inattuato il corpo centrale della legge delega, contenuto nell'articolo 8 concernente il riordino delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri, Agenzie governative nazionali, Enti pubblici non economici nazionali).

Tra i criteri direttivi, il citato articolo prevedeva, in via generale, la riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali, a fronte di un potenziamento delle strutture che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; la preferenza per una gestione tendenzialmente unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e la collocazione degli stessi nei medesimi edifici; il riordino, l'accorpamento e la soppressione di uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, la delega prefigurava un'organica revisione della legge n. 400 del 1988, finalizzata, come più volte auspicato dalla Corte, ad assicurare prioritariamente lo svolgimento delle competenze regolamentari e amministrative, funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e l'attività di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche.

Per i Ministeri le priorità individuate dalla legge delega riguardavano:

- l'introduzione di maggiore flessibilità nella disciplina relativa all'organizzazione da realizzare con la semplificazione dei procedimenti di adozione dei regolamenti;
- la soppressione degli uffici, le cui funzioni si sovrappongono a quelle proprie delle Autorità indipendenti e delle agenzie nazionali;
- il mantenimento della figura del Segretario generale[4], in alternativa ad una organizzazione per Dipartimenti, nei soli casi di verificata esigenza di un momento di coordinamento tra le diverse attività di competenza;
- il ridimensionamento degli Uffici di diretta collaborazione con gli organi politici, sulla base dell'importanza delle diverse strutture.

Per le Autorità indipendenti, la legge delega prevedeva, tra l'altro, l'introduzione di criteri omogenei di finanziamento da porre in parte a carico delle imprese operanti nei settori e servizi di riferimento, o comunque regolate o vigilate.

A livello periferico avrebbe dovuto essere completato il disegno di riorganizzazione delle Prefetture, trasformate in Uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico per tutte le Amministrazioni operanti nel territorio. I nuovi Uffici territoriali dello Stato avrebbero dovuto essere ridotti nel numero e dimensionati sulla base di parametri legati all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza di Città metropolitane e alle caratteristiche socio economiche del territorio.

Il complessivo riordino delle strutture periferiche dell'Amministrazione statale si rivela, peraltro, quanto mai opportuno, anche al fine di assicurare una maggiore conoscenza e un

---

[4] In sette Ministeri è presente la figura del Segretario generale (MISE-Lavoro-MAECI-Ambiente-Difesa-MIBACT e Salute), in sei è prevista l'organizzazione in Dipartimenti (MEF-Giustizia-MIUR-Interno-MIT-MIPAAF).

controllo sui flussi di spesa. Come emerge dall'analisi effettuata sulle spese dei Ministeri, proprio a livello locale è maggiormente evidente il fenomeno dei debiti fuori bilancio, il mancato rispetto dei tempi di pagamento e il ricorso al conto sospesi di Tesoreria.

Era prevista, ancora, la razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia, anche allo scopo di una migliore cooperazione sul territorio, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali; delega quest'ultima attuata con esclusivo riferimento alla collocazione del Corpo forestale dello Stato all'interno dell'Arma dei Carabinieri.

Si trattava, complessivamente, di un ampio, articolato ed organico progetto di riforma che riprendeva e portava a fattor comune iniziative già contenute in precedenti disegni legislativi rimasti inattuati.

La Corte auspica una ripresa del processo riformatore, per un effettivo recupero di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa anche allo scopo di corrispondere alle raccomandazioni dell'Unione europea, da ultimo ribadite in occasione dell'esame del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità per il 2017.

2. L'assetto organizzativo delle Amministrazioni

2.1. Le modifiche intervenute nel 2016

In attesa di un riavvio del percorso di riforma dell'assetto ordinamentale delle Pubbliche Amministrazioni, nel 2016 non si segnalano particolari modifiche all'organizzazione delle Pubbliche amministrazioni.

La Presidenza del Consiglio dei ministri continua ad accentuare il proprio ruolo di Amministrazione attiva, acquisendo importanti competenze in un complesso di settori strategici[5] facenti capo ad altri Ministeri. La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140) ha infatti attribuito alla PCM la gestione del Fondo unico per gli investimenti con l'obiettivo di concentrare le attività necessarie allo sviluppo infrastrutturale del Paese, nell'organo deputato alla definizione dell'indirizzo politico.

Va sottolineata, inoltre, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di due nuove strutture di missione, incaricate, rispettivamente, dei compiti connessi con lo svolgimento in Italia della riunione dei Paesi più industrializzati e dell'attuazione di uno specifico progetto di cura e valorizzazione del patrimonio abitativo, del territorio e delle aree urbane. Si tratta, in entrambi i casi, di competenze temporee, ad alta valenza politica, affidate a strutture dotate della necessaria flessibilità.

È proseguita, nell'esercizio 2016, l'attività necessaria a garantire la piena operatività di alcune neo istituite Agenzie Governative (l'INL - Ispettorato Nazionale del Lavoro - e l'ANPAL - Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro -, presso il Ministero del lavoro, e l'Agenzia per la cooperazione e lo sviluppo (AICS)[6], presso il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale).

Si rinvia agli specifici capitoli della relazione per ulteriori approfondimenti.

Il frequente ricorso alla figura organizzativa dell'Agenzia rende urgente il riavvio del processo riformatore, allo scopo di unificare le caratteristiche di tale modello, sotto il profilo del grado di autonomia, della omogenea definizione di poteri ministeriali di vigilanza ed indirizzo, dei controlli esterni, di un uniforme ordinamento del personale, della struttura organizzativa e della composizione degli organi di direzione.

---

[5] Trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione stazioni ferroviarie, infrastrutture, ricerca, difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche, edilizia pubblica compresa quella scolastica, attività industriali ad alta tecnologia, informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, prevenzione del rischio sismico, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, eliminazione delle barriere architettoniche.

[6] Il 20 gennaio 2016 è stata approvata la Convenzione MAECI–AICS.

Anche sotto il profilo contabile vanno individuati i necessari raccordi con il bilancio ed il Rendiconto generale dello Stato[7].

L'analisi relativa ai singoli Ministeri conferma quanto evidenziato nella relazione al Rendiconto per il 2015 la presenza di uffici di livello dirigenziale con pochissimi dipendenti; ad un dimensionamento degli uffici periferici non sempre coerente con le caratteristiche demografiche e socio economiche del territorio; ad un'elevata disomogeneità per quanto attiene al dimensionamento ed alle professionalità degli Uffici di diretta collaborazione con gli organi politici.

Nel corso del 2016 sono stati portati a conclusione le attività di ricollocamento del personale connesse ad importanti interventi di riassetto istituzionale dell'organizzazione dello Stato, di riduzione del perimetro della Pubblica amministrazione, di razionalizzazione e di riorganizzazione delle funzioni pubbliche.

In particolare, gli interventi considerati hanno riguardato:

- il trasferimento del personale delle Province[8], ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 e delle relative misure di attuazione introdotte dalla legge di stabilità per il 2015;
- la riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 28 settembre 2012, n. 178[9];
- la trasformazione della Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT) in Ente pubblico economico, ai sensi dell'art. 16, comma 9, del decreto-legge del 31 maggio 2014, n. 83;
- la razionalizzazione delle funzioni di polizia con particolare riferimento all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

A conclusione del processo di ricollocazione del predetto personale, sono state ripristinate le ordinarie facoltà assunzionali per le Amministrazioni interessate.

Tra i provvedimenti organizzativi emanati nel 2016, va segnalato il dPCM 15 giugno 2016, n. 158, con il quale viene disposta l'applicazione al personale del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali delle norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Vanno segnalati, infine, i decreti del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (d.m. nn. 43 e 44 del 23 gennaio 2016), riguardanti l'organizzazione e funzionamento dei musei statali e la riorganizzazione del Ministero, mediante riduzione del numero degli uffici dirigenziali.

2.2. L'attività della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

La legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 657, della legge n. 208 del 2015), ha previsto la nomina di un Commissario straordinario[10], presso la SNA, con il compito di redigere un Piano di riorganizzazione, finalizzato ad una riduzione dei servizi strumentali, una riduzione del numero complessivo dei docenti[11] e un risparmio di spesa non inferiore al 10 per cento dei trasferimenti da bilancio dello Stato.

---

[7] Al riguardo appare insufficiente la norma contenuta nella legge n. 196 del 2009 (art. 21, comma 18, come modificato dal d.lgs. n. 90 del 2016), che prevede unicamente la pubblicazione nella nota introduttiva al bilancio di previsione dello Stato del solo l'elenco degli Enti strumentali che non abbiano presentato nell'anno precedente il proprio rendiconto.

[8] Sugli esiti della ricollocazione del personale delle Province, conclusa nel primo semestre del 2016, si rinvia alla relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2015.

[9] In proposito vedasi la delibera n. 124 del 2016 della Sezione del controllo sugli enti. In particolare, la Corte ha sottolineato il frequente ricorso, da parte della Croce Rossa, a procedure di stabilizzazione di personale, assunto con contratti flessibili, senza adeguata selezione.

[10] In attuazione del citato comma 657 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, il Commissario straordinario è stato nominato con dPCM 11 marzo 2016.

[11] L'attività di formazione della SNA è svolta da un gruppo di docenti stabili, nominati dal Presidente della Scuola per un periodo non superiore a due anni rinnovabile, i quali sono scelti tra dirigenti di Amministrazioni pubbliche, docenti universitari, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, esperti - italiani o stranieri - di comprovata professionalità. Le docenze stabili non possono essere superiori a trenta. La Scuola

Il processo di riorganizzazione delle funzioni, delle risorse umane e delle strutture, derivante dalla concentrazione nella SNA delle attività precedentemente svolte dalle scuole di formazione soppresse dall'art. 21 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90[12], si è concluso nel corso del primo semestre 2016.

La Scuola ha erogato, nel 2016, n. 17.968 ore di formazione, di cui sono stati destinatari 27.823 dirigenti e funzionari. Nella seguente tavola è contenuto il dettaglio delle ore erogate, distinte per aree tematiche.

TAVOLA 2

ATTIVITA' DI FORMAZIONE SVOLTA DALLA SNA

AREE TEMATICHE	Ore di didattica	Numero partecipanti
Economia, finanza e statistica	1.736	7.439
Management, organizzazione risorse umane	2.926	5.604
Autonomie e politiche pubbliche e dello sviluppo	2.298	1.681
Integrazione europea e affari internazionali	2.132	1.042
Relazioni esterne	132	1.634
Sicurezza nei luoghi di lavoro	6.136	9.771
Sicurezza nei luoghi di lavoro *(e-learning)*	2.608	652
Totale	**17.968**	**27.823**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

L'attività formativa è stata, inoltre, svolta dal FormezPA per un totale di oltre 3.000 ore, che comprendono, oltre ai tradizionali corsi di formazione, anche le attività formative realizzate a distanza, con una particolare tecnologia, per un costo totale pari a oltre 371mila euro.

Sotto il profilo contabile, dal 2016, nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, è stato istituito il capitolo 202, nella missione 1 "Formazione e reclutamento", destinato a finanziare tutta l'attività formativa.

3. La semplificazione e l'Agenda Digitale

Nel 2016 sono proseguite le attività per il completamento degli interventi previsti nei cinque settori strategici individuati dall'Agenda per la semplificazione: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia e impresa.

In campo fiscale è migliorato il contenuto della dichiarazione dei redditi precompilata che ora riporta anche i dati relativi alle spese sanitarie. Quasi due milioni di cittadini (oltre il 43 per cento in più rispetto al 2015) hanno trasmesso il modello per via telematica.

Con riferimento alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), è stata migliorata e semplificata la modulistica per l'edilizia ed è stato raggiunto un accordo in Conferenza Unificata sullo schema di regolamento edilizio-tipo.

---

può, inoltre, avvalersi di docenti incaricati, anche temporaneamente, di specifiche attività di insegnamento e conferire a persone di comprovata professionalità specifici incarichi finalizzati alla pubblicazione di ricerche e studi.

[12] L'art. 21 del DL n. 90 del 2014 stabilisce l'accorpamento della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI), della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze (SSEF), dell'Istituto diplomatico "Mario Toscano", del Centro di formazione della difesa e della Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche. Tali organismi erano già stati coinvolti da un riordino complessivo ad opera del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, adottato in attuazione dell'articolo 11, comma 1, del DL n. 95 del 2012, che aveva istituito il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica e aveva trasformato la Scuola superiore della Pubblica amministrazione in SNA.

Nel quadro delle indicazioni dell'Agenda Digitale Europea, il Governo, attraverso l'Agenda Digitale Italiana (ADI), persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra Pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a:

- favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi;
- incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali;
- promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi;
- potenziare l'offerta di connettività a larga banda.

Il 31 maggio 2017 è stato approvato il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione, predisposto dall'Agenzia per l'Italia Digitale. Si tratta del primo documento di indirizzo strategico ed economico finalizzato alla riqualificazione della spesa per l'ICT del settore pubblico, con l'obiettivo di un risparmio, da raggiungere entro il 2020, del 50 per cento di una spesa attualmente pari a 4,6 miliardi.

Con dPCM del 27 marzo 2017 è stato approvato il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

Con riferimento al Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), che costituisce il primo tassello della cittadinanza digitale, dal 15 marzo 2016, i soggetti accreditati come *Identity provider*, hanno dato avvio all'attività di erogazione delle credenziali a cittadini e imprese che lo richiedono, rendendo il progetto pienamente operativo.

Al 31 dicembre 2016 sono stati accreditati 4 *Identity provider* (Infocert, Poste, Sielte e Tim), hanno aderito 3.720 Amministrazioni, sono stati resi disponibili oltre 4.000 servizi da parte della PA e sono state erogate 838.000 Identità SPID. Attualmente sono 5 gli *Identity provider* accreditati da AGid e le identità SPID erogate si attestano a circa 1.300.000. Sussistono, peraltro, problematiche applicative, in quanto non tutti i sistemi informatici in uso presso le diverse Amministrazioni, supportano le procedure per il riconoscimento della nuova identità digitale.

Ancora in fase iniziale l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), a tutt'oggi attiva in un unico Comune pilota.

Pienamente operativo, nel 2016, il progetto PagoPA, che consente a cittadini e imprese di effettuare pagamenti elettronici verso la Pubblica amministrazione, in modo sicuro, trasparente e affidabile. Al 31 dicembre 2016, risultano coinvolti quasi 15.000 Enti (circa il 65 per cento degli aderenti al progetto).

È stato, inoltre, raggiunto un accordo quadro in sede di Conferenza Stato-Regioni sul piano per lo sviluppo della banda ultra larga sul territorio nazionale.

Tale accordo prevede uno stanziamento di tre miliardi in 7.300 Comuni, nonché la diffusione della fibra ottica anche nelle aree non redditive.

Il 30 giugno del 2016 la Commissione Europea ha dato il via libera al piano banda ultra-larga presentato dal Governo italiano[13].

Il Dipartimento per la funzione pubblica, nel 2016, per le attività previste nell'Agenda digitale, ha utilizzato anche le risorse presenti nel PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020[14].

Si tratta di un programma finalizzato al rafforzamento della capacità istituzionale delle Amministrazioni pubbliche e delle parti interessate al fine di fornire un contributo all'effettiva modernizzazione del sistema amministrativo e all'implementazione di un rinnovato modello di *governance* nell'attuazione delle politiche di sviluppo[15].

---

[13] Per il Commissario alla Concorrenza il piano non si configura come aiuto di Stato.

[14] Il Programma è stato adottato con Decisione Comunitaria n. C(2015)1343 del 23 febbraio 2015. Il PON GOV 2014-2020 ha una dotazione finanziaria di 827,7 milioni, comprensiva di risorse UE e nazionali, di cui 328,7 a carico del Fondo sociale europeo e 255,1 a carico del Fondo europeo di sviluppo regionale. Le risorse nazionali ammontano a 243,9 milioni.

[15] Le comparazioni nazionali e internazionali hanno evidenziato le debolezze dell'Italia in ambiti specifici, come quelli relativi agli oneri regolatori, alla prevenzione e al contrasto della corruzione, alla trasparenza, alla digitalizzazione dei servizi ai cittadini e al miglioramento del funzionamento del sistema giudiziario.

Nel corso del 2016, il Dipartimento ha adottato le iniziative seguendo lo schema strategico degli ambiti principali d'intervento su cui si vanno innestando i processi di riforma del settore pubblico, quali la semplificazione, la cittadinanza digitale, la riforma della Pubblica amministrazione, e la riorganizzazione delle Amministrazioni territoriali, il Patto per la salute[16].

La tavola seguente sintetizza le operazioni programmate e gli impegni giuridicamente vincolanti assunti al 31 dicembre 2016:

TAVOLA 3

PON *GOVERNANCE* E CAPACITÀ ISTITUZIONALE – 2016

(in euro)

ASSE I	ASSE II	ASSE III	ASSE IV	*Importo impegnato (Risorse UE e nazionali)*
Semplificazione				10.400.000
Cittadinanza digitale				28.000.000
	ICT - per cittadinanza digitale			22.000.000
Strategia nazionale aree interne e lavoro agile				7.000.000
		Riorganizzazione P.A. territoriali		3.660.000
Patto per la salute				27.375.163
Rafforzamento capacità amministrativa				3.300.000
			Assistenza tecnica	7.257.196
			Totale complessivo	**108.992.359**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

Gli interventi complementari alla programmazione comunitaria, finanziati attraverso le risorse allocate sul cap. 408 della PCM del CdR 6 "Funzione pubblica" del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, si sono sostanziati nel 2016 nell'affidamento al Formez di una serie di progetti, finalizzati, tra l'altro, al rafforzamento della capacità amministrativa di Regioni e Enti locali (300.000 euro); allo sviluppo del sistema informativo del portale "Mobilità.gov" per la gestione di percorsi di ricollocazione del personale pubblico (750.000 euro); alle attività di assistenza e supporto alle Pubbliche amministrazioni per l'adeguamento al *Freedom of Information Act* – FOIA– (239.000 euro).

4. Il personale pubblico

4.1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nella contabilità nazionale

Il consuntivo 2016, edito dall'ISTAT all'inizio del mese di marzo, al netto dell'inserimento del personale della RAI all'interno del perimetro di riferimento (circa 23.000 unità, di cui quasi 12.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, per una spesa pari a 935 milioni), indica in 163,1 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente, evidenziando un incremento rispetto al precedente esercizio di 0,7 punti percentuali.

Il consuntivo 2016 tiene conto degli effetti incrementali, connessi con il rifinanziamento contenuto nella legge di stabilità per il 2016 dell'attuazione del piano straordinario di assunzioni nella scuola e del contributo straordinario in favore del personale del comparto sicurezza-difesa (960 euro lordi annui per ciascun addetto per una spesa totale di 510,5 milioni), previsto dall'art.

[16] Il Programma è focalizzato su 4 Assi di intervento: Asse I (semplificazione e riduzione degli oneri regolatori, rafforzamento del sistema giudiziario, prevenzione della corruzione e aumento della legalità); Asse II (sviluppo di soluzioni ICT); Asse III (rafforzamento della *governance* multilivello); Asse IV (assistenza tecnica).

1, comma 972, della legge di stabilità per il 2016. Si tratta di un beneficio, peraltro, "non avente natura retributiva, escluso dal calcolo dell'IRPEF e dell'IRAP e non assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale".

Va, inoltre, considerata la ripresa nel 2016 della cosiddetta dinamica incrziale dclla spcsa di personale, dovuta alla cessazione del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera, intervenuta a partire dal 2015.

I dati relativi al 2016 confermano il giudizio sulla straordinaria efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale, disposte dal decreto-legge n. 78 del 2010, più volte prorogate nel tempo.

Nei primi cinque anni di vigenza delle citate misure, la spesa per redditi evidenzia un calo di oltre il 6 per cento, particolarmente evidente nel 2011 e nel 2012 (rispettivamente -1,7 e -2,1 per cento); negli anni successivi la diminuzione si consolida su valori prossimi allo 0,8 per cento. La lieve ripresa della dinamica incrementale nel 2016, comporta, comunque, rispetto al 2010, una diminuzione complessiva del 5,4 per cento.

Scomponendo il dato relativo al 2016 nei diversi sottosettori istituzionali, la spcsa pcr redditi delle Amministrazioni centrali (al netto dell'inserimento della RAI) registra un incremento, rispetto al 2015, del 2,3 per cento.

La spesa per redditi delle Amministrazioni locali rileva, viceversa, una diminuzione dell'1,4 per cento, dovuta ai vincoli assunzionali e al blocco totale del *turn over,* fino alla conclusione delle operazioni concernenti il ricollocamento del personale delle Province.

Stabile risulta, infine, la spesa per redditi degli Enti di previdenza.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata nel DEF 2017 in aumento dell'1,6 per cento nel 2017, in diminuzione dello 0,5 nel 2018 e di nuovo in lieve aumento per i due esercizi successivi.

Per il 2017 le previsioni governative tengono conto degli ulteriori stanziamenti disposti dalla legge di stabilità per il predetto anno, pari complessivamente a 1,6 miliardi, da destinare a diverse finalità, (assunzioni in deroga, riordino delle carriere delle forze armate e delle forze di polizia, incremento dell'organico dell'autonomia scolastica, rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro).

Per il 2019 e il 2020, la lieve ripresa della spesa è dovuta all'ipotesi tecnica della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, a valere quale anticipazionc dcl contcnuto degli accordi collettivi relativi al triennio 2019-2021.

Il quadro a politiche invariate registra un incremento negli anni 2018, 2019 e 2020 pari a 550 milioni in ciascun esercizio.

Tale indicazione ha, peraltro, carattere meramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica, in merito alla sottoscrizione dei contratti collettivi e al rclativo costo[17].

4.2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico secondo i dati del Conto Annuale

Il Conto Annuale per il 2015, predisposto a cura dclla Ragioncria generale dello Stato nel mese di novembre 2016, ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, evidenzia all'inizio del 2016 un numero di dipendenti con rapporto di lavoro stabile pari a circa 3.222.000 sostanzialmente in linea con quello registrato 2014 (-0,1 per cento).

---

[17] Il metodo di stima infatti è basato sull'applicazione, al triennio 2018-2020, della media dell'andamento della spesa di personale registrata negli ultimi 4-5-6 anni. Si tratta, peraltro, di un periodo in cui, per effetto delle misure restrittive, la spesa di personale ha registrato incrementi di modesto rilievo. Al riguardo, si rappresenta che, in precedenti documenti di politica economica, il quadro a politiche invariate, che dovrebbe tener conto dei probabili effetti della contrattazione collettiva, era calcolato sulla base della media degli aumenti registrati negli anni interessati al rinnovo della contrattazione.
Il nuovo metodo di calcolo determina, pertanto, una evidente sottostima dell'andamento della spesa.

TAVOLA 4

PERSONALE IN SERVIZIO NEL PERIODO 31.12.2008-31.12.2015

COMPARTO	2008	2014	2015	Variazione % 2015 su 2014	Variazione % 2015 su 2008
Scuola	1.129.863	1.038.606	1.085.082	4,1	-4,0
Corpi di polizia	330.816	313.987	312.205	-0,5	-5,6
Forze armate	191.940	187.388	181.523	-3,1	-5,4
Vigili del fuoco	31.982	33.139	33.572	1,4	5,0
Ministeri	183.414	157.808	153.149	-2,5	-16,5
Agenzie fiscali	55.238	52.570	51.228	-2,4	-7,3
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.425	2.209	2.128	-3,3	-12,2
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	9.008	9.362	9.174	-2,1	1,8
Magistratura	10.410	10.588	10.270	-3,1	-1,3
Carriera prefettizia	1.478	1.232	1.197	-2,4	-19,0
Carriera diplomatica	935	933	917	-1,7	-1,9
Carriera penitenziaria	473	349	335	-3,0	-29,2
TOTALE SETTORE STATALE	**1.947.982**	**1.808.171**	**1.840.780**	**1,7**	**-5,5**
Servizio sanitario nazionale	689.856	663.796	653.352	-1,6	-5,3
Regioni ed Autonomie locali	522.319	479.050	460.348	-3,9	-11,9
Regioni a statuto speciale	72.597	93.425	91.774	-1,8	26,4
Università	119.869	101.384	99.134	-2,2	-17,3
Enti pubblici non economici	56.235	45.737	43.341	-5,2	-22,9
Enti di ricerca	17.421	20.809	20.570	-1,1	18,1
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	4.902	9.588	9.319	-2,8	90,1
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	4.200	1.256	1.194	-4,9	-71,6
Autorità indipendenti	1.428	2.085	2.155	3,4	50,9
TOTALE SETTORE NON STATALE	**1.488.827**	**1.417.130**	**1.381.187**	**-2,5**	**-7,2**
TOTALE	**3.436.809**	**3.225.301**	**3.221.967**	**-0,1**	**-6,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Si tratta, peraltro, di un andamento derivante da una dinamica occupazionale in aumento dell'1,7 per cento, relativamente al personale statale (circa 1.841.000 unità) e in diminuzione del 2,5 con riferimento alla restante categoria di dipendenti (circa 1.382.000 unità).

In dettaglio, come evidenziato nella Tavola 4, con riferimento al personale statale, l'aumento risulta in gran parte imputabile alla dinamica del comparto scuola (+4 per cento), il più importante in termini numerici con oltre 1 milione di addetti. Tale aumento va ricondotto all'importante operazione di stabilizzazione di personale precario, intervenuta nel 2015.

A fronte di quanto sopra, diminuiscono di oltre tre punti percentuale il personale delle Forze Armate, della Presidenza del Consiglio e della Magistratura.

Il personale non statale vede una diminuzione rilevante dell'occupazione nel comparto Regioni ed Autonomie locali (-4 per cento) e meno marcata per il Servizio sanitario (-1,6).

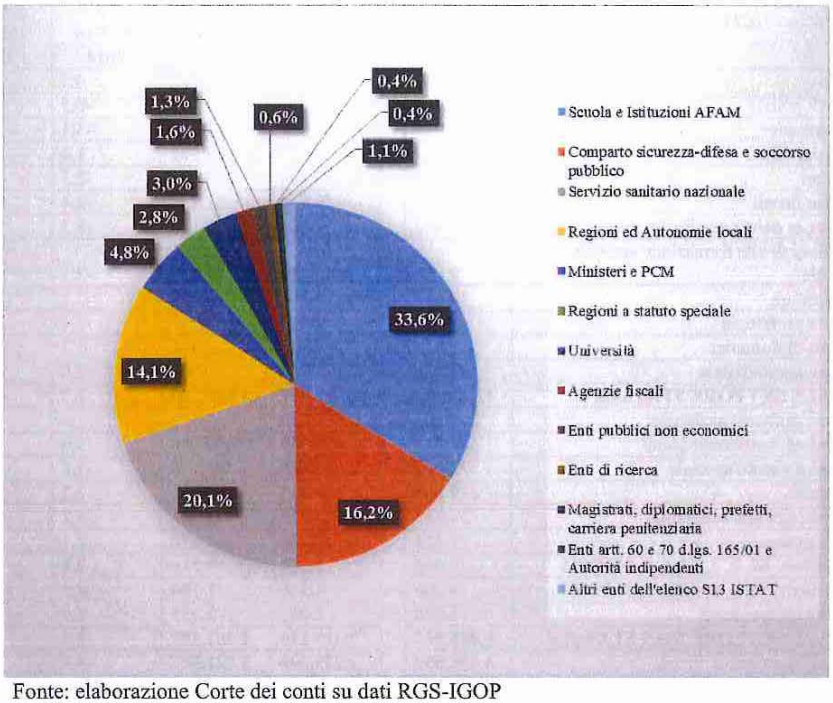
In forte calo i dipendenti degli Enti pubblici non economici (-5,2), in diminuzione meno marcata i dipendenti delle Università (- 2,2) e degli Enti di ricerca (-1,1).

Complessivamente a decorrere dall'esercizio 2008, primo anno di avvio di una normativa sempre più severa e presidiata (anche se non omogenea in tutti i comparti con frequenti deroghe ed esenzioni), sul contenimento delle nuove assunzioni, la diminuzione complessiva del personale pubblico è stata del 6,3 per cento (circa 215.000 dipendenti in meno), a testimonianza della complessiva efficacia delle citate misure.

La distribuzione del personale nei diversi comparti di contrattazione, al termine del 2015, evidenziata nella figura 1, vede il 33 per cento dei dipendenti pubblici appartenenti al comparto Scuola il 16, 2 alle Forze Armate ed ai Corpi di Polizia, il 20 per cento circa al Servizio sanitario nazionale ed il 14 per cento al comparto Regioni ed Autonomie locali.

FIGURA 1

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI IN SERVIZIO AL 31.12.2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

In lieve diminuzione, al termine del 2015, il numero di dipendenti con rapporto di lavoro flessibile (Tavola 5) pari a 103.000 unità (-0,7).

A fronte di un incremento nella categoria dei dipendenti con contratto a tempo determinato (3,1), diminuiscono, infatti, di oltre il 20 per cento i lavoratori socialmente utili, in servizio prevalentemente presso gli Enti locali.

TAVOLA 5

PERSONALE CON RAPPORTO DI LAVORO FLESSIBILE[1] PER COMPARTO E TIPOLOGIA DI CONTRATTO

COMPARTO	2014					2015					Variazione % 2015/2014				
	Tempo determinato	Lavoro interinale	Formazione lavoro	LSU	TOTALE	Tempo determinato	Lavoro interinale	Formazione lavoro	LSU	TOTALE	Tempo determinato	Lavoro interinale	Formazione lavoro	LSU	TOTALE
Scuola	380	-	-	-	380	251	-	-	-	251	-33,9	-	-	-	-33,9
Vigili del fuoco	2.059	-	-	-	2.059	903	-	-	-	903	-56,2	-	-	-	-56,2
Ministeri	1.446	38	-	-	1.484	1.383	42	-	-	1.425	-4,4	12,0	-	-	-3,9
Agenzie fiscali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	1,0	2,0	3,0	4,0
Presidenza del Consiglio dei ministri	38	4	-	-	43	40	3	-	-	42	3,8	-41,8	-	-	-0,8
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	461	6	-	3	470	327	6	-	3	336	-29,1	1,2	-	0	-29
TOTALE SETTORE STATALE	**4.385**	**48**	**-**	**3**	**4.436**	**2.904**	**51**	**-**	**3**	**2.958**	**-33,8**	**5,8**	**0,0**	**0,0**	**-33,3**
Servizio sanitario nazionale	28.266	5.103	8	851	34.227	30.681	6.137	6	707	37.530	8,5	20,3	-24,4	-16,9	9,6
Regioni ed Autonomie locali	23.937	2.919	187	15.646	42.689	26.722	2.760	129	12.695	42.306	11,6	-5,4	-31,1	-18,9	0,9
Regioni a statuto speciale	10.949	334	4	1.082	12.370	10.390	278	3	602	11.272	-5,1	-16,7	-40,4	-44,4	-8,9
Università	3.060	84	-	16	3.159	2.832	145	-	24	3.000	-7,4	73,2	-	48,5	-5,0
Enti pubblici non economici	624	18	-	238	880	327	8	-	49	383	-47,7	-56,2	-	-79,4	-56,4
Enti di ricerca	4.047	15	-	-	4.061	3.845	91	28	1	3.964	-5,0	522,7	-	-	-2,4
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	1.027	317	27	13	1.385	1.024	100	-	-	1.124	-0,3	-68,6	-100	-100	-18,8
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	61	4	-	-	65	56	8	-	-	64	-7,3	84,0	-	-	-1,3
Autorità indipendenti	216	36	-	-	252	169	24	-	-	193	-21,6	-33,8	-	-	-23,3
TOTALE SETTORE NON STATALE	**72.187**	**8.829**	**226**	**17.846**	**99.088**	**76.045**	**9.550**	**165**	**14.077**	**99.838**	**5,3**	**8,2**	**-26,9**	**-21,1**	**0,8**
TOTALE	**76.572**	**8.878**	**226**	**17.849**	**103.524**	**78.949**	**9.601**	**165**	**14.080**	**102.795**	**3,1**	**8,1**	**-26,9**	**-21,1**	**-0,7**

[1] Espresso in unità annue

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

In un periodo caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva e dal perdurare di severi vincoli assunzionali, il costo del lavoro pubblico[18] si attesta su un valore pari a 156,5 miliardi (in diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2014), come risulta dalla Tavola 6.

La spesa per retribuzioni lorde del personale con rapporto di lavoro stabile è pari a 107,7 miliardi, al termine del 2015, con un valore di poco inferiore a quello registrato nel 2014.

Con riferimento al personale statale (confronta Tavola 7), la spesa per retribuzioni risulta in aumento nel comparto Scuola, in linea con la dinamica occupazionale, e nel comparto Sicurezza-Difesa (+4,3 per le Forze Armate e +2,5 per cento per i Corpi di Polizia), stabile nei Ministeri e nella PCM e in diminuzione nelle Agenzie fiscali e per il personale della Magistratura.

Per il restante personale pubblico, la spesa per retribuzioni lorde diminuisce complessivamente dell'1,5 per cento, con una dinamica più marcata nel comparto Regioni ed Autonomie locali.

Le componenti accessorie - che comprendono, peraltro, voci fisse e continuative, come l'indennità di Amministrazione o di ente - rappresentano circa il 24 per cento del trattamento complessivo.

TAVOLA 6

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO – ANNI 2014-2015

(in milioni)

	AGGREGATO O VOCE DI SPESA	2014			2015		
		Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE
1	Retribuzioni personale a tempo indeterminato, determinato e in formazione lavoro	57.933,7	55.765,6	113.699,3	58.345,5	55.100,8	113.446,3
2	Oneri sociali a carico del datore di lavoro	17.671,1	16.338,6	34.009,7	17.415,0	16.268,8	33.683,8
3	Benessere del personale dipendente	42,9	97,5	140,4	52,5	99,6	152,1
4	Somme rimborsate ad Amministrazioni per spese personale comandato	106,1	707,0	813,2	104,6	721,8	826,4
5	Rimborsi ricevuti da Amministrazioni per spese di Personale	-89,1	-1.478,3	-1.567,4	-93,8	-1.513,2	-1.607,0
6	**Redditi da lavoro dipendente (1+2+3+4+5)**	**75.664,8**	**71.430,4**	**147.095,2**	**75.823,8**	**70.677,8**	**146.501,7**
7	Altri costi	5.374,2	4.709,5	10.083,7	5.318,0	4.700,3	10.018,3
8	**Costo del lavoro dipendente (6+7)**	**81.038,9**	**76.139,9**	**157.178,8**	**81.141,8**	**75.378,1**	**156.519,9**
9	Oneri per personale estraneo all'Amministrazione e altre spese	154,5	2.281,1	2.435,6	143,9	2.217,5	2.361,3
10	**TOTALE (8+9)**	**81.193,5**	**78.421,0**	**159.614,4**	**81.285,7**	**77.595,6**	**158.881,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

[18] Si tratta di una voce che nel conto annuale ricomprende le retribuzioni lorde, in denaro e in natura, gli oneri sociali a carico del datore di lavoro e del lavoratore e altre spese.

TAVOLA 7

SPESA PER RETRIBUZIONI LORDE DEL PERSONALE

(in milioni)

COMPARTO	Voci stipendiali		Trattamento accessorio		TOTALE		% 2015/2014
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	
Scuola	24.912,9	25.032,3	3.256,6	3.348,9	28.169,5	28.381,2	0,8
Corpi di Polizia	7.161,0	7.220,1	4.738,3	4.981,6	11.899,4	12.201,7	2,5
Forze Armate	4.281,8	4.324,7	2.087,3	2.321,4	6.369,2	6.646,1	4,3
Vigili del fuoco	701,2	722,3	395,9	366,7	1.097,1	1.089,1	-0,7
Ministeri	3.550,0	3.532,8	1.218,1	1.229,8	4.768,2	4.762,6	-0,1
Agenzie fiscali	1.219,3	1.237,7	723,6	600,5	1.942,9	1.838,2	-5,4
Presidenza del Consiglio dei ministri	69,8	67,0	87,8	90,6	157,6	157,6	0,0
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	277,0	290,5	33,7	41,2	310,7	331,8	6,8
Magistratura	1.361,8	1.340,0	186,3	165,9	1.548,1	1.505,9	-2,7
Carriera prefettizia	78,9	78,4	40,8	35,4	119,6	113,8	-4,8
Carriera diplomatica	51,4	56,6	122,4	88,9	173,8	145,4	-16,3
Carriera penitenziaria	16,1	16,3	11,4	11,4	27,5	27,8	1,0
TOTALE SETTORE STATALE	**43.681,2**	**43.918,7**	**12.902,3**	**13.282,5**	**56.583,5**	**57.201,2**	**1,1**
Servizio sanitario nazionale	19.316,7	19.086,9	7.200,6	7.165,0	26.517,3	26.251,9	-1,0
Regioni ed Autonomie locali	11.035,6	10.758,2	2.784,3	2.618,5	13.819,9	13.376,6	-3,2
Regioni a statuto speciale e Province autonome	2.511,0	2.499,0	573,2	558,7	3.084,2	3.057,6	-0,9
Università	3.669,1	3.590,6	897,4	906,6	4.566,4	4.497,2	-1,5
Enti pubblici non economici	1.191,1	1.131,4	734,4	797,3	1.925,5	1.928,6	0,2
Enti di ricerca	716,5	742,0	138,4	136,2	855,0	878,2	2,7
Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001	261,4	255,5	43,2	44,8	304,6	300,3	-1,4
Enti dell'art. 70, c. 4, d.lgs. n. 165/2001	43,8	42,4	23,1	24,9	67,0	67,4	0,6
Autorità indipendenti	121,0	143,8	53,9	40,8	174,9	184,6	5,5
TOTALE SETTORE NON STATALE	**38.866,2**	**38.249,7**	**12.448,5**	**12.292,7**	**51.314,7**	**50.542,3**	**-1,5**
TOTALE	**82.547,4**	**82.168,4**	**25.350,8**	**25.575,1**	**107.898,2**	**107.743,5**	**-0,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Il Conto Annuale per il 2015 contiene, in una apposita sezione, una significativa anticipazione dell'andamento dell'occupazione nel settore pubblico nel 2016.

L'analisi effettuata attraverso una rilevazione del numero dei cedolini pagati e sui dati di spesa rilevati in un significativo campione di Enti locali, tenendo conto delle modifiche normative intervenute, stima un lieve incremento dell'occupazione, pari allo 0,3 per cento.

La Tavola 8 riporta le ultime stime effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato-IGOP sul presumibile andamento dell'occupazione nel settore pubblico nel 2016.

TAVOLA 8

STIME SUL *TREND* OCCUPAZIONALE NEL 2016

	% Dicembre 2016/Dicembre2015
Scuola	3,27
Istit.ni form.ne art. e music. (AFAM)	-1,44
Ministeri	-1,89
Presidenza del Consiglio ministri	-2,26
Agenzie fiscali	-0,31
Vigili del fuoco	-1,76
Corpi di Polizia	0,46
Forze Armate	0,20
Magistratura	0,03
Carriera diplomatica	5,77
Carriera prefettizia	1,85
Carriera penitenziaria	-4,42
	% Dicembre 2016/Dicembre2015
Enti pubblici non economici	-1,42
Enti di ricerca	-0,81
Servizio sanitario nazionale	-0,37
Comuni e Province	-4,30
Totale	**0,31**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

Come negli anni precedenti il Conto Annuale, in un'ulteriore sezione, pone a raffronto i dati relativi al personale pubblico riguardanti l'Italia con quelli di altri Paesi europei (Germania, Francia, Regno Unito e Spagna).

Rapportando il numero dei dipendenti e la spesa per redditi alla popolazione residente, al prodotto interno lordo, al complessivo andamento dell'occupazione, alla spesa primaria al netto degli interessi e ad altre variabili sociologiche, demografiche e macroeconomiche, l'Italia, anche per effetto delle misure adottate negli ultimi anni, presenta parametri in linea con quelli dei Paesi presi a raffronto.

4.3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel bilancio dello Stato

Nel Rendiconto generale dello Stato, la categoria I espone, in termini di contabilità finanziaria[19], la spesa per redditi, riferibile al personale della Scuola e dei Ministeri, agli appartenenti al comparto Sicurezza-Difesa (Forze Armate, Forze di Polizia e Vigili del fuoco), alle carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria, alla Magistratura. Tali categorie rappresentano circa il 57 per cento in termini numerici e il 53 per cento in termini di spesa per retribuzioni, del personale pubblico nel suo complesso.

Come evidenziato in precedenti relazioni, la progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il cedolino unico, ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio nei diversi stati di previsione della spesa.

Risulta, pertanto, omogenea in tutti gli stati di previsione, la classificazione delle spese di personale, con una corrispondenza tra i capitoli, i piani gestionali e i diversi livelli in cui si articola la categoria I "Spesa per redditi da lavoro dipendente[20]".

A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile, peraltro, la lettura del bilancio e del Rendiconto[21] non consentono di avere una immediata, chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa. I dati di bilancio, ad esempio, non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l'incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

I dati del Rendiconto 2016 (Tavola 9) disaggregati per sottocategorie economiche evidenziano, per il personale a carico del bilancio dello Stato, un incremento della spesa - in termini di impegni lordi - di 3,3 punti percentuali, rispetto al 2015.

Tale andamento è la risultante di un più elevato aumento (3,8 per cento) della spesa per retribuzioni lorde in denaro, a fronte di una più moderata variazione dei contributi sociali a carico del datore di lavoro (+2,6 per cento).

---

[19] Proprio in quanto espressi in termini di contabilità finanziaria, i dati esposti nel bilancio dello Stato non coincidono con quelli rilevati in contabilità nazionale. L'ISTAT, inoltre, nelle rilevazioni relative al rendiconto di ciascun esercizio, utilizza dati provvisori contenuti in un preconsuntivo semplificato, che vengono poi riclassificati per essere esposti secondo la metodologia prevista dal Sistema Europeo di contabilità. I dati riportati nel Rendiconto generale dello Stato differiscono anche da quelli rilevati nel Conto Annuale, che prende in considerazione i pagamenti effettuati in ciascun esercizio quali risultanti dai cedolini mensili.

[20] Anche nel 2016, peraltro, sono stati frequenti i fenomeni di riclassificazione di alcune singole voci di spesa tra le diverse sottocategorie, con difficoltà di una lettura omogenea nella serie storica dei dati.

[21] Nel bilancio dello Stato per il 2017, articolato in azioni, le spese di personale, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono assegnate nell'ambito di ciascun programma in una apposita azione.

TAVOLA 9

CATEGORIA 1 - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI II E III LIVELLO

(in milioni)

Classificazione di II livello		Classificazione di III livello		Impegni Lordi							
				2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. % 2016/2011	Var. % 2016/2015
1	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	1	Stipendi	53.750	52.528	52.892	49.470	49.727	51.189	-4,8	2,9
		2	Lavoro straordinario	1.500	1.377	1.436	1.480	1.442	1.230	-18,0	-14,7
		3	Fondo unico di amministrazione	1.153	1.016	1.060	1.128	1.322	1.666	44,4	26,0
		4	Incentivi per l'offerta formativa	13	19	17	17	17	17	36,8	2,7
		5	Altri compensi al personale	3.604	4.155	2.825	2.143	2.346	2.736	-24,1	16,6
		6	Lavoro a tempo determinato	9	8	12	2.994	2.972	3.203	***	***
			Totale	**60.029**	**59.104**	**58.242**	**57.232**	**57.826**	**60.041**	**0,0**	**3,8**
2	RETRIBUZIONI IN NATURA	1	Buoni pasto	124	119	118	114	115	124	-0,2	7,5
		2	Mense	201	200	199	262	261	323	60,7	23,8
		3	Vestiario	99	94	72	73	86	76	-23,2	-11,9
		4	Altre	383	388	366	370	362	298	-22,3	-17,8
			Totale	**807**	**801**	**754**	**818**	**824**	**820**	**1,6**	**-0,5**
3	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.315	27.027	27.452	27.733	27.621	28.348	3,8	2,6
		2	Competenze accessorie		0	0	0			***	0,0
		3	Fondo unico di amministrazione	0						0,0	***
			Totale	**27.315**	**27.027**	**27.452**	**27.733**	**27.621**	**28.348**	**3,8**	**2,6**
4	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.149	1.159	1.184	1.134	1.074	1.028	-10,5	-4,2
			Totale	**1.149**	**1.159**	**1.184**	**1.134**	**1.074**	**1.028**	**-10,5**	**-4,2**
TOTALE				**89.300**	**88.091**	**87.632**	**86.916**	**87.344**	**90.237**	**1,1**	**3,3**

Il totale non comprende i redditi relativi ad alcuni Organi a rilevanza costituzionale, in quanto non classificati, nel Sistema conoscitivo RGS-Cdc, in nessuna categoria economica.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP

L'analisi disaggregata della spesa di personale per i vari stati di previsione è riportata nella Tavola 10.

TAVOLA 10

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI MINISTERI

(in milioni)

MINISTERI	Impegni lordi		
	2015	2016	% 2016/2015
Ministero dell'economia e delle finanze	15.262,6	16.190,5	6,1
Ministero dello sviluppo economico	177,8	161,1	-9,4
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	310,3	306,5	-1,2
Ministero della giustizia	5.430,4	5.343,5	-1,6
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	702,1	681,5	-2,9
Ministero dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca	38.906,6	40.557,5	4,2
Ministero dell'interno	8.757,7	8.286,3	-5,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	61,5	62,0	0,9
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	812,7	900,2	10,8
Ministero della difesa	15.186,6	16.060,9	5,8
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	472,7	500,0	5,8
Ministero per i beni e le attivita' culturali e del turismo	728,2	673,9	-7,5
Ministero della salute	156,8	153,5	-2,1
Totale	**86.965,9**	**89.877,6**	**3,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze va osservato che la categoria "Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro" comprende anche una quota, pari a 10,8 miliardi, stanziati sul cap. 2148 "Contribuzione aggiuntiva all'INPS - ex gestione INPDAP a carico delle Amministrazioni statali", destinata al trasferimento all'INPS dei contributi relativi a

tutto il personale pubblico, al fine di consentire l'avvio della gestione unificata dei trattamenti, in esito all'incorporazione dell'INPDAP nell'INPS. L'aumento riscontrato (6,1 per cento) è da imputare, in parte, al cap. 3027 "Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle Amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo, ivi compreso il personale militare e quello dei Corpi di Polizia e delle università", che nel 2016 è stato alimentato dalle risorse stanziate dalla legge di stabilità per il medesimo anno.

Riguardo al dato del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'incremento (10,8 per cento) è da imputare al cap. 1174, che fa capo al Programma "Sistemi idrici, idraulici ed elettrici"[22]. Rispetto al 2015, lo stanziamento iniziale del Programma è in crescita (+48 per cento), in quanto le previsioni sono state formulate tenendo conto di maggiori risorse umane per lo svolgimento delle linee di attività.

Per il Ministero dell'istruzione, la crescita dei redditi (4,2 per cento) va imputata alla spesa per il personale supplente, che aumenta, rispetto al 2015, sia nell'istruzione pre-scolastica, sia nell'istruzione primaria che in quella secondaria di primo grado (cap. 1227, 1228 e 1229).

Tra le Amministrazioni che presentano i redditi da lavoro in diminuzione, si segnala il Ministero della sviluppo economico, in particolare i cap. 1205 e 2491, rispettivamente facenti capo ai programmi "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza" e "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico", per i quali la previsione della spesa per redditi è stata fatta, per singola qualifica, in relazione al personale che si prevede sarà in servizio nel triennio di riferimento.

La Tavola 11 evidenzia, nel periodo 2010-2016, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente (al lordo dell'IRAP) e il totale delle spese correnti (titolo I), in termini di impegni lordi.

Nel 2016 il predetto rapporto risulta pari al 17,2 per cento con una diminuzione di oltre un punto percentuale rispetto al 2015.

Nell'esercizio trascorso, infatti la spesa corrente diminuisce del 3,5 per cento, mentre la spesa per redditi aumenta, come detto, di 3,4 punti percentuali.

Per il periodo 2010-2015, risulta evidente il contributo arrecato da politiche di personale fortemente restrittive, al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della componente dovuta alle prestazioni sociali.

TAVOLA 11

RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP E SPESA CORRENTE

(in miliardi)

Esercizio	Spesa corrente (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Variazioni annuali %	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2010	474,66	-1,4	93,57	-0,9	19,7
2011	472,32	-0,5	93,64	0,1	19,8
2012	489,35	3,6	92,35	-1,4	18,9
2013	510,84	4,4	91,91	-0,5	18,0
2014	526,20	3,0	91,20	-0,8	17,3
2015	569,80	8,3	91,68	0,5	16,1
2016	549,65	-3,5	94,79	3,4	17,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[22] Il Programma riguarda l'approvazione di progetti delle grandi dighe e la vigilanza sulla costruzione delle dighe, in relazione agli aspetti di sicurezza sismica ed idraulica, nonché l'approvazione di progetti di opere di derivazione dai serbatoi e di adduzione all'utilizzazione, comprese le condotte forzate e i finanziamenti e la realizzazione delle opere per la salvaguardia di Venezia, la difesa delle coste e il riequilibrio idrogeologico della laguna di Venezia.

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente e quella per consumi intermedi (Tavola 12); tale ultima categoria di spesa, è infatti indicativa dei costi sostenuti per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative, che concorrono, insieme alla spesa di personale, al complessivo funzionamento della macchina statale.

Nel 2016 si registra una lieve inversione del *trend*, che negli anni dal 2010 al 2015, aveva visto un incremento del rapporto tra consumi intermedi e spesa per redditi, in relazione al costante incremento della prima voce e alla diminuzione della seconda.

TAVOLA 12

RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP

(in miliardi)

Esercizio	Consumi intermedi (impegni lordi)	Spesa per redditi e IRAP (impegni lordi)	Variazioni annuali %
2010	9,80	93,57	10,5
2011	10,97	93,64	11,7
2012	10,53	92,35	11,4
2013	12,18	91,91	13,3
2014	12,28	91,20	13,5
2015	12,87	91,68	14,0
2016	13,12	94,79	13,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.4. Un'agenda per la ripresa della contrattazione collettiva

Con la approvazione in via definitiva dei decreti legislativi contenenti le modifiche al testo unico del pubblico impiego e al d.lgs. n. 150 del 2009, risulta completata la cornice giuridica per il riavvio della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici.

Il primo dei predetti decreti legislativi, come riferito al paragrafo 1, ridefinisce il riparto di competenze tra le fonti autoritative e negoziali e introduce nuove modalità procedimentali per l'esercizio dell'azione disciplinare, resa maggiormente celere mantenendo il rispetto delle garanzie di difesa degli interessati.

Con il secondo viene rivisto su nuove basi il sistema di valutazione dei dipendenti, che dovrà essere coerentemente declinato in sede di contrattazione, dando prevalenza, ai fini della distribuzione delle risorse destinate ai trattamenti accessori, alla cosiddetta *performance* organizzativa, cioè ai risultati raggiunti complessivamente da ciascuna struttura.

Resta aperto il problema relativo alla determinazione degli incrementi contrattuali.

Come riferito nell'audizione sul documento di economia e finanza per il 2017[23], gli importi stanziati nella legge di bilancio per il 2017, specificamente destinati ai rinnovi contrattuali, garantiscono al momento solo in parte l'attuazione dell'Intesa sottoscritta il tra il Governo le parti sociali, che prefigurava incrementi retributivi non inferiori a 85 euro mensili lordi medi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato nel medesimo periodo.

Alla legge di bilancio per il 2018 è dunque affidato il compito di implementare le risorse disponibili[24].

Nel merito dei contenuti dei prossimi accordi, la Corte auspica che, superata la fase di un necessario approccio al pubblico impiego in termini esclusivi di riduzione della spesa, la contrattazione rappresenti l'occasione per il riavvio di politiche mirate a recuperi di efficienza e

[23] Audizione del 19 aprile 2017 (delibera n.4/2017).

[24] Nella citata audizione la Corte sottolineava, inoltre, il problema relativo alla sostenibilità degli oneri per la nuova contrattazione da parte delle amministrazioni non statali.

produttività delle Pubbliche amministrazioni, sia pur tenendo conto del vincolo delle risorse complessive. I contratti collettivi, infatti, devono rappresentare uno dei momenti di un più ampio disegno, in cui l'individuazione delle professionalità, il dimensionamento degli uffici, centrali e periferici, la revisione degli organici e l'ordinamento del personale, siano effettivamente correlati ad una verifica del fabbisogno di attività amministrativa ed al conseguente dimensionamento e alle modalità di funzionamento dell'organizzazione.

Proprio la separazione tra politiche di personale e revisione degli assetti organizzativi è, infatti, alla base delle criticità evidenziate nel *Country Report* 2016 dell'Unione europea, che ha sottolineato l'esistenza di un *missmatch* tra i compiti demandati all'Amministrazione e l'assetto ordinamentale, il dimensionamento e le caratteristiche del personale pubblico.

Va, dunque, ripreso su tali basi il processo di riforma della disciplina del pubblico impiego, riavviando il percorso verso la redazione di un organico testo unico, che superi le attuali antinomie e le difficoltà di lettura del d.lgs. n. 165 del 2001, oggetto di reiterate modifiche, non sempre tra loro coerenti.

Scaduto il termine per l'esercizio della delega, prevista dall'art. 11 della legge n. 124 del 2015, uno dei nodi da affrontare resta la riforma dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

In vista di una ripresa del percorso riformatore, tornano di attualità le considerazioni formulate dalla Corte nelle audizioni svolte sul disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione.

In quella sede, la Corte segnalava, tra l'altro:

- l'opportunità di una preliminare opera di revisione della qualifica dirigenziale, attualmente attribuita a numerosi Uffici che evidenziano un numero ridotto di dipendenti;
- la necessità di contemperare l'esigenza di mobilità dei dirigenti pubblici, con la salvaguardia delle specifiche professionalità necessarie alla direzione di specifici Uffici;
- la predisposizione di un coerente ed univoco quadro di riferimento per il ricorso a professionalità esterne;
- l'unificazione dei criteri per la graduazione della retribuzione di posizione dei dirigenti, che attualmente dipende dal diverso dimensionamento dei fondi unici di amministrazione nei diversi Enti;
- la definizione anche in modo graduato della retribuzione di risultato in relazione agli obiettivi effettivamente raggiunti, in esito ad un effettivo percorso di valutazione.

5. Le società di servizi strumentali

La legge n. 124 del 2015 e il d.lgs. n. 175 del 2016 sulle società a partecipazione pubblica, si collocano tra quegli interventi normativi che, più di altri, hanno mirato a conseguire, negli ultimi anni, risparmi di spesa nel settore pubblico attraverso l'introduzione di strumenti di razionalizzazione del sistema dei servizi, laddove in passato si era cercato di agire privilegiando azioni di taglio più squisitamente settoriale.

Il "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", varato nel 2016, costituisce pertanto il risultato di un lavoro di sistematizzazione della normativa prodotta finora in materia di "società pubbliche" e si propone come uno strumento volto a favorire processi di razionalizzazione e di miglioramento della qualità dell'offerta dei servizi alle imprese, alle famiglie e alle Amministrazioni pubbliche.

La norma, infatti, disegna regole generali per tutte le Amministrazioni pubbliche che intendono costituire, mantenere e gestire le società partecipate prevedendo che (art. 1, comma 2) siano tenuti in considerazione, tra gli altri, elementi quali: la gestione efficiente delle partecipazioni pubbliche, la tutela della concorrenza e del mercato e, soprattutto, la razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Si rileva che il recente decreto correttivo al

d.lgs. n. 175 del 2016[25] consente di riconoscere, con maggiore puntualità, gli ambiti di attività in cui i beni e i servizi di tipo "strumentale" vengono prodotti per l'Ente controllante.

Dal punto vista sostanziale, si richiamano le Amministrazioni partecipanti, in continuità con quanto già stabilito in passato, a perseguire comportamenti "responsabili" nella costituzione e nel mantenimento in essere delle società strumentali.

Nel quadro dei risparmi attesi dal processo di revisione avviato con il decreto, l'analisi mira ad individuare, nell'ambito delle società strumentali controllate dai Ministeri, (che rappresentano il 20 per cento circa delle oltre 200 società partecipate, direttamente e indirettamente, da Ministeri e Presidenza del Consiglio)[26] un insieme omogeneo di soggetti che svolgono attività di tipo strettamente strumentale/ancillare - dato il loro profilo funzionale ed economico - nei confronti dell'Amministrazione controllante.

Per verificare quanto le società così individuate incidano sulla spesa per la fornitura di servizi strettamente connessi al funzionamento dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato necessario, tuttavia, sciogliere alcune questioni definitorie che hanno consentito di delimitare in modo puntuale il campo di osservazione. La questione connessa alle forme organizzative che le Amministrazioni pubbliche scelgono di volta in volta per lo svolgimento di specifiche funzioni è stata dibattuta, del resto, in numerosi contesti. Il modello delle società strumentali si colloca tra le forme più controverse e per questo motivo è stato oggetto, in passato, di numerosi interventi normativi e di interpretazioni dottrinali mirate ad individuare le "condizioni" che permettono di qualificare un'attività come "strumentale". Tre di queste sono considerate imprescindibili: 1) che il servizio fornito dall'impresa sia orientato a soddisfare, in via prevalente, le necessità dell'Amministrazione; 2) che il rischio della gestione sia collocato in capo all'Amministrazione controllante; 3) che il servizio fornito sia remunerato da parte dell'Amministrazione controllante[27].

Allo scopo di individuare in modo puntuale tali società, la definizione di "strumentale" è stata confrontata con la definizione di "ancillare" utilizzata nell'ambito delle classificazioni statistiche internazionali, applicate per rappresentare i conti economici di imprese ed istituzioni. Per meglio chiarire il punto si ricorda che, secondo la classificazione statistica europea delle attività economiche[28], le attività di tutti gli operatori economici, sia imprese che istituzioni, sono classificate sulla base del criterio della prevalenza economica della produzione (valutata in termini di valore aggiunto). La produzione è generalmente realizzata con il "supporto di un certo numero di attività ancillari, quali, ad esempio, la contabilità, il trasporto, i sistemi informativi, la gestione degli immobili (...). Pertanto, le attività ancillari sono quelle che esistono soltanto per supportare le attività economiche principali e secondarie (delle imprese), attraverso la fornitura di beni e servizi ad uso esclusivo dell'operatore economico servito"[29]. Il Sistema europeo dei conti (SEC2010) ha recepito e introdotto la definizione di "ancillare" anche per quegli operatori, controllati da una Pubblica amministrazione, che producono servizi in aree quali, ad esempio, il settore finanziario, quello degli investimenti o dell'acquisto/vendita. Tali attività, specifica il Sec2010, sono svolte da "unità ausiliarie" della Pubblica amministrazione che "forniscono tutta la produzione ai rispettivi proprietari per l'utilizzo come consumi intermedi o investimenti fissi lordi[30]". L'applicazione della regola SEC2010 ha comportato, come conseguenza, l'inclusione degli operatori economici caratterizzati dai requisiti fin qui descritti, nel perimetro del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Intersecando la definizione di strumentale e di ancillare (sulla base delle caratteristiche comuni ad entrambe le definizioni) è stato possibile delimitare un insieme omogeneo di società

---

[25] Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri l'8 giugno 2017.
[26] Sono escluse le quotate.
[27] Consiglio di Stato, sentenza Sez. V, 1 aprile 2011, n. 2012.
[28] Cfr. Eurostat Nace, Rev.2, *Statistical classification of economic activites in the European Community*.
[29] Eurostat Nace, Rev.2, XXX, p.22 (2.2 -51.) cit.
[30] SEC2010, par. 20.24.

che svolgono attività strumentali (22 società)[31] e analizzare la spesa sostenuta da Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri per la fornitura di servizi di supporto. Per le loro caratteristiche organizzative ed economiche, le società analizzate sono state classificate in tre sottogruppi, in quanto produttrici di specifici "Servizi di supporto informativo-Acquisti", "Servizi di tipo finanziario e gestione del patrimonio" e di "Servizi tecnico-professionali".

La spesa sostenuta da Ministeri e Presidenza del Consiglio per servizi strumentali espone, nel triennio 2014-2016, un importo medio pari a circa 617 milioni, con una concentrazione nelle categorie dei consumi intermedi (circa il 54 per cento del totale) e degli investimenti fissi lordi (circa il 27 per cento).

In particolare il sottoinsieme delle società attive nella fornitura di "Servizi di supporto informativo-Acquisti", al cui interno si collocano Sogei S.p.A. e Consip S.p.A., entrambe società per azioni *in house* del Ministero dell'economia e finanze che ne è l'azionista unico, rappresenta l'area di spesa più significativa, con un valore medio nel triennio pari a più di 483 milioni.

TAVOLA 13

SPESA PER SERVIZI STRUMENTALI

(in migliaia)

Tipoologia società	Categoria economica	2014	2015	2016	Media nel triennio
Servizi di supporto informatico - Acquisti	Acquisizioni di attività finanziarie	32.817,00	32.817,00	32.817,00	32.817,00
	Consumi intermedi	314.057,23	327.849,43	317.220,98	319.709,22
	Contributi agli investimenti	4,37	1.916,61	0,61	640,53
	Contributi agli investimenti ad imprese	7,69	4,67		6,18
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	153.646,24	109.582,01	122.477,27	128.568,51
	Redditi da lavoro dipentente	108,48	74,54	204,52	129,18
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.778,82	601,28	220,32	1.200,14
	Trasferimenti correnti a imprese		516,58		516,58
Totale		**503.419,83**	**473.362,12**	**472.940,70**	**483.240,88**
Servizi finanziari e gestione patrimonio	Altr uscite correnti	0,84	0,84		0,84
	Consumi intermedi	12.149,93	6.681,81	1.439,53	6.757,09
	Contributi agli investimenti	4.996,69			4.996,69
	Contributi agli investimenti ad imprese	25.000,00		68.993,53	46.996,76
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	520,66	1.767,87	2.239,16	1.509,23
	Trasferimenti correnti alle famiglie e istituzioni sociali private	212,38		687,38	449,88
	Trasferimenti correnti ad Ammininistrazioni pubbliche	6.253,41	11.573,80	9.531,17	9.119,46
Totale		**49.133,91**	**20.024,32**	**82.890,76**	**50.683,00**
Servizi tecnico-professionali	Altre uscite correnti		859,97		859,97
	Cosumi intermedi	13.918,02	15.145,80	21.328,20	16.797,34
	Contributi agli investimenti	6.716,11	4.595,18	5.325,76	5.545,68
	Contributi agli investimenti ad imprese	11.997,10	17.315,12	17.678,47	15.663,56
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	45.376,18	27.663,70	60.857,01	44.632,30
	Trasferimenti correnti all'estero			16,23	16,23
Totale		**78.007,40**	**65.579,78**	**105.205,66**	**82.930,95**
Totale complessivo		**630.561,15**	**558.966,22**	**661.037,12**	**616.854,83**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[31] Si tratta di: Sogei, Sose, Consip, Consap, Studiare sviluppo, Istituto poligrafico dello Stato, GSE, Invitalia, Coni servizi, Formez, So.Fi.Coop, Eur, Italia lavoro, Sogesid, Sogin (individuata quale operatore nazionale del "Servizio Integrato", deputato a garantire tutte le fasi del ciclo di gestione delle sorgenti radioattive dismesse e non più utilizzate in base all'art. 17, del'd.lgs. 6 febbraio 2007, n. 52), Cinecittà, Difesa servizi, Ismea, Unirelab, Cooperazione finanza-impresa, Invimit e Ales (che incorpora anche Arcus).

Meno significativa l'area di spesa del sottoinsieme delle società che svolgono "Servizi di tipo finanziario e di gestione del patrimonio immobiliare" dove si osserva un valore medio, nel triennio, pari a poco più di 50 milioni. Si tratta di un settore rappresentato da società che svolgono in prevalenza attività di gestione degli incentivi pubblici per lo sviluppo delle imprese, come nel caso di Invitalia S.p.A. e delle sue controllate, che rappresenta l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di cui il Ministero dell'Economia è azionista unico. Appartengono al gruppo Invitalia le società Infratel Italia (società *in-house* del Ministero dello sviluppo economico e soggetto attuatore dei Piani Banda Larga e Ultra Larga del Governo), Italia Turismo (si occupa di investimenti strategici in campo turistico-ricettivo, proprietaria di immobili adibiti a strutture ricettive in alcune Regioni del Sud Italia), Invitalia Ventures SGR (SGR di gestione del Fondo di Venture capital) e Invitalia Partecipazioni (società di gestione di partecipazioni del Gruppo Invitalia).

Funzioni specifiche di gestione del risparmio e sviluppo del patrimonio immobiliare pubblico, anch'esse ricadenti nell'area dei servizi ancillari, sono in capo ad Invimit SGR, dove anche qui il Ministero dell'economia è azionista unico.

Un po' più elevata, seppure modesta, risulta la spesa media osservata, infine, nel triennio per le società che erogano "Servizi tecnico-professionali" (con quasi 83 milioni), quali ad esempio Ales-Arte Lavoro e Servizi S.p.A., società per azioni del Ministero dei beni culturali che ne è l'azionista unico. Ales si caratterizza per la fornitura di servizi di supporto all'attività istituzionale per i quali sono richieste profili professionali spiccatamente tecnici[32] (nell'area della gestione del patrimonio librario e documentario, nella catalogazione, nella conservazione dei beni artistici e culturali, ecc.) così come la Sogesid S.p.A., controllata dal Ministero dell'economia e finanze che ne è l'azionista unico, impegnata nella fornitura di servizi di assistenza tecnica, risanamento e salvaguardia e monitoraggio del territorio e dell'ambiente.

La tavola 14 riporta i dati relativi al personale delle società strumentali, relativi al 2015, sulla base di quanto esposto nelle note integrative ai bilanci degli enti.

TAVOLA 14

PERSONALE DELLE SOCIETA' STRUMENTALI - ANNO 2015

Società strumentali	Totale personale
Servizi di supporto informatico - Acquisti	5.947
Servizi finanziari e gestione patrimonio	2.852
Servizi tecnico-professionali	2.013
TOTALE	**10.812**

Fonte: elaborazione Cdc su dati tratti dalle note integrative ai bilanci delle società 2015

Nel complesso, dunque, i settori dell'informatica e della centralizzazione degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche risultano le aree di spesa più significative come, del resto, emerge anche dal volume delle attività intestate a Sogei e Consip, le due società più grandi, in termini di addetti e fatturato, del settore.

Nel corso del 2016 i diversi interventi di riorganizzazione che hanno interessato le citate società sono stati finalizzati in parte anche a ridisegnare il sistema di offerta dei servizi in forme più rispondenti alle nuove esigenze determinate dalla stratificazione di disposizioni normative che hanno inciso sul loro ambito di operatività allargando il perimetro delle attività ad esse intestate[33].

I rapporti finanziari tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le società *in-house*, Sogei S.p.A. e Consip S.p.A., sono rispettivamente regolamentati da un contratto di servizio-

[32] Con la legge di stabilità 2016, Ales ha incorporato, per fusione, la Arcus S.p.A., avvenuta *ope legis* ex art. 1, comma 322, della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

[33] Legge n. 135 del 7 agosto 2012.

quadro e relativi contratti esecutivi per la prima e da convenzioni per la seconda, e profilati sulla base del volume delle attività svolte per il Ministero controllante nonché di altri organi dello Stato, di enti e società a partecipazione pubblica.

Dal punto di vista organizzativo, si osserva che la crescita del volume delle attività gestite da Consip, determinata anche dalle modifiche introdotte dalla legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017) ha contribuito ad accelerare il processo di riorganizzazione della struttura, con l'approvazione, nel marzo del 2017, di un nuovo modello organizzativo e di un nuovo organigramma, nonché di un più ampio sistema di controlli e di aggiornamento delle procedure aziendali di gestione del rischio[34].

Tutto il 2016, del resto, è stato caratterizzato da un processo di graduale riorganizzazione delle strutture che ha comportato una revisione dei processi di produzione determinata dall'ampliamento del perimetro delle attività della società nel quadro di quanto previsto in diversi commi della legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208)[35]. Dal punto di vista finanziario, si segnala che il *budget* 2016 approvato dal Consiglio di amministrazione, nel dicembre 2015, è stato anch'esso successivamente sottoposto (nel marzo dello stesso anno), ad una revisione.

In sostanza il modello organizzativo e strategico della società, scaturito dai processi di rimodulazione delle attività, si articola (nella misura dell'80 per cento del fatturato) come descritto nel nuovo Statuto, approvato in assemblea straordinaria il 20 dicembre 2016 in tre grandi aree di azione quali:

a) l'esercizio a favore delle Pubbliche amministrazioni delle attività di:
- centralizzazione della committenza e di committenza ausiliarie, ivi comprese quelle in favore di Sogei S.p.A. per le acquisizioni di beni e servizi;
- realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, ivi comprese lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di *e-procurement* del Ministero dell'economia e delle finanze, anche per l'utilizzo del predetto sistema in favore delle Amministrazioni per le quali svolge attività di centrale di committenza;
- realizzazione del programma di dismissione dei beni mobili di cui all'art. 1, commi 19 e 20, del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012;

b) l'esercizio di attività ad essa affidate con provvedimenti amministrativi del Ministero dell'economia e delle finanze;

c) l'esercizio di attività di centrale di committenza, ivi comprese le attività di committenza ausiliarie, ai fini della realizzazione e gestione dei progetti in materia di Amministrazione digitale, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, comma 3-*quater*, decreto-legge n. 95 del 2012

---

[34] Il comma 413 prevede, infatti, che il Ministero dell'economia e delle finanze avvii, tramite Consip, un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto per l'acquisizione di beni durevoli e la successiva concessione degli stessi; il successivo comma 415 prevede che il medesimo Ministero dell'economia e delle finanze avvii una sperimentazione per divenire acquirente unico per proprio conto e per conto del Ministero dell'interno e delle loro rispettive articolazioni territoriali, per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto.

[35] Solo per citare alcune disposizioni, tra quelle che hanno inciso sull'ampliamento del perimetro di attività si richiama, nello specifico l'art. 1, comma 504, che stabilisce che gli strumenti di acquisto e negoziazione di Consip possono includere anche attività di manutenzione; il comma 507 interviene, poi, sulla disciplina del *benchmark* disponendo che con d.m. del MEF (21 giugno 2016), sentita l'ANAC, siano definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip. In seguito alla loro attivazione si prevede, inoltre, che siano pubblicati sul sito istituzionale del Ministero e sul Portale del Programma i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi che costituiscono i parametri di prezzo-qualità. Al comma 508, si prevede che nei casi d'indisponibilità della convenzione Consip e in mancanza dei prezzi di riferimento forniti dall'ANAC, i prezzi dell'eventuale precedente edizione di una convenzione, opportunamente adeguati con provvedimento dell'ANAC, costituiscano prezzo massimo di aggiudicazione. Il comma 498 estende l'obbligo di rispetto del *benchmark* (art. 26, comma 3, legge n. 488 del 1999) anche alle società controllate dallo Stato e a quelle controllate dagli Enti locali che siano organismo di diritto pubblico. I commi da 512 e ss., introducono una disciplina specifica per l'acquisizione centralizzata dei beni ICT e di connettività, modificata successivamente dalla legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232 del 2016).

convertito dalla legge n. 135 del 2012 e dell'art. 14-*bis* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82"[36].

Da segnalare che, nell'ambito della riorganizzazione delle attività descritte, la società, sempre nel corso del 2016, ha ritenuto necessario un incremento del personale di 91 unità. Infine, nel dicembre 2016, ancora nel quadro di una politica di revisione delle funzioni strategiche e dunque della individuazione delle aree di rischio più rilevanti, è stata istituita la funzione "*Ethics & corporate office*" al fine di fornire un supporto all'Organo di vigilanza e al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per la gestione dei programmi associati alle politiche di anticorruzione, trasparenza e responsabilità amministrativa degli enti.

Tra le nuove attività (o proroghe di attività già in corso) sottoscritte nel corso del 2016 da Consip con il Ministero dell'economia e delle finanze si segnalano: la proroga della realizzazione e gestione delle attività di supporto agli acquisti per le PP.AA. (fino al 31 dicembre 2016) per il Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi; la sottoscrizione di una convenzione con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento di attività di supporto in tema di *governance* dei sistemi di gestione e controllo degli interventi di politica comunitaria (Igrue 2016-2020); la convenzione sottoscritta (ottobre 2016) con Equitalia S.p.A. ed avente ad oggetto lo svolgimento di attività di consulenza per l'attuazione delle disposizioni di pagamento delle Amministrazioni pubbliche.

Nel quadro di quanto previsto dal d.lgs. n. 175 del 2016 e dall'art. 61, comma 5 del d.lgs. n. 179 del 2016 di modifica del Codice dell'Amministrazione Digitale anche l'assemblea degli azionisti della Sogei S.p.A. ha approvato la modifica dello Statuto sociale nel dicembre 2016.

Il nuovo statuto stabilisce che la Sogei S.p.A., abbia per oggetto prevalente (almeno per l'80 per cento del fatturato) la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali e, specificamente, tutte le attività finalizzate alla realizzazione, sviluppo, manutenzione e conduzione tecnica del Sistema informativo della fiscalità (SIF) per l'Amministrazione finanziaria, nonché la realizzazione delle attività informatiche riservate allo Stato ai sensi del decreto legislativo n. 414 del 1997 (e successivi provvedimenti di attuazione), comprese le attività di supporto, assistenza e consulenza collegate a tali attività, nonché le attività di sviluppo e gestione dei sistemi informatici e ogni altra attività di carattere informatico in aree di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze[37].

Nel complesso la struttura organizzativa della società nel corso del 2016 non è stata incisa da cambiamenti di rilievo puntando a stabilizzare ulteriormente l'assetto degli uffici con l'introduzione di interventi mirati a migliorare la qualità dei processi di produzione.

Sul piano delle attività, nel corso dell'anno 2016, tra le azioni più rilevanti si segnalano quelle finalizzate a consentire ai clienti istituzionali una transizione "presidiata" verso servizi ad alto contenuto digitale (*digital transformation*), secondo quanto previsto negli indirizzi strategici per la crescita digitale delineati dall'AgID nel documento "Strategia per la crescita digitale 2014-2020".

Da rilevare, inoltre che, nell'ambito del Programma Quadro Europeo *Horizon 2020*, nel corso del 2016 è stato "garantito il presidio" - come specificato da Sogei - del progetto *Sunfish*, "finalizzato a sviluppare una soluzione tecnologica innovativa in grado di federare in maniera efficiente e sicura *cloud* privati di differenti soggetti pubblici".

Fra le disposizioni più rilevanti introdotte dal d.lgs. n. 179 del 2016 ("Modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione digitale") l'art. 61 individua in Sogei il soggetto in grado di sviluppare un polo strategico finalizzato al rinnovamento delle infrastrutture e delle applicazioni delle Amministrazioni centrali di interesse nazionale nel quadro del piano triennale di razionalizzazione dei CED delle Pubbliche amministrazioni.

---

[36] Art. 4.1 dello Statuto Consip approvato il 20 dicembre 2016.

[37] Statuto Sogei in vigore dal 29 dicembre 2016.

La società viene incaricata, inoltre, di realizzare la Carta elettronica per i neo diciottenni del 2016 e la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione del docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado[38].

In conclusione, si può osservare come il modello dei servizi ancillari, tipico del settore delle imprese private di produzione di servizi, si sia diffuso con adattamenti e soluzioni organizzative derivanti dalla specificità dei servizi offerti, anche all'ambito delle Amministrazioni pubbliche dove tutti gli *input* consumati dalle società strumentali per lo svolgimento delle loro attività sono considerati spese delle Amministrazioni controllanti.

Il fatto che le società così individuate abbiamo come oggetto prevalente (almeno per l'80 per cento del fatturato) prestazioni di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite all'Amministrazione controllante, nonché il vincolo dell'integrale versamento degli utili nel bilancio dello Stato, non impedisce di considerarle vere e proprie imprese. In altri termini, la condizione che giustifica il ricorso al modello societario dovrebbe essere che l'obiettivo generale di finanza pubblica di equilibrio dei conti, non pregiudichi le necessarie politiche aziendali di investimento sia in infrastrutture tecnologiche sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle Amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori standard internazionali.

[38] Per ciò che concerne altri ambiti di attività si segnala che sono proseguite le attività relative ai seguenti ulteriori rapporti contrattuali: - Accordo di servizio, valido fino a tutto il 31 dicembre 2018, con l'AgID per i servizi di conduzione infrastrutturale del CED, ospitato in Sogei; - Accordo di servizio, valido fino al 2017, con Geoweb S.p.A. per il servizio di *housing* dell'infrastruttura tecnica di esercizio di Geoweb, attivato a fine 2014; - Accordo di Servizio, fino a tutto il 2017, con la Corte dei conti per la messa a disposizione di un locale CED predisposto per ospitare le infrastrutture ed i sistemi per i quali Sogei è impegnata a erogare specifici servizi di conduzione.
Sogei ha, inoltre, predisposto un progetto di trasformazione digitale del sistema Noi PA, approvato dall'Agenzia per la coesione territoriale che ne ha garantito il finanziamento. La realizzazione del programma *Cloudify* NoiPA consentirà di disporre, in prospettiva, di un sistema unico di gestione pubblico italiano.

PAGINA BIANCA

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE

Parte I - I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Premessa

1. Il controllo preventivo di legittimità: *1.1. L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017*

2. Altri profili del controllo preventivo di legittimità

3. Il controllo successivo di legittimità.

Parte II - IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Premessa

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

2. L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017 nei diversi settori: *2.1. Le entrate; 2.2. Le risorse destinate alle infrastrutture strategiche e ai trasporti; 2.3. Le risorse destinate alla tutela dell'ambiente; 2.4. Le risorse per interventi di solidarietà sociale; 2.5. Le risorse destinate ai beni culturali; 2.6. Gli interventi a sostegno di settori economici; 2.7. Gli acquisti di beni e servizi; 2.8. La gestione del patrimonio dello Stato; 2.9. L'organizzazione amministrativa e le autorità amministrative indipendenti*

3. Gli esiti del controllo e i princìpi affermati dalla Sezione

4. Le attività di monitoraggio

Nel presente capitolo sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità (Parte I) e quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Parte II) svolti nel 2016 e che intendono offrire un quadro di insieme delle tematiche principali che hanno connotato l'attività della Corte, organo garante dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Parte I - I CONTROLLI DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Premessa

Il controllo preventivo e successivo di legittimità della Corte dei conti è esercitato, ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dagli Uffici della Sezione centrale di controllo di legittimità, sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri e, dalle Sezioni regionali di controllo, sugli atti adottati dalle articolazioni delle Amministrazioni centrali aventi sede nel territorio[1].

La risoluzione di eventuali questioni di massima di particolare importanza può essere deferita dal Presidente della Corte dei conti, qualora ne ravvisi i presupposti, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo[2], all'adunanza generale della Sezione centrale del controllo di legittimità, integrata per l'occasione da tutti i consiglieri delegati delle Sezioni regionali di controllo.

1. Il controllo preventivo di legittimità

La legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha notevolmente ridimensionato le tipologie di atti sottoponibili a controllo preventivo di legittimità, prevedendone una elencazione tassativa all'art. 3.

Resta dunque rimessa al Legislatore ogni valutazione in ordine alla necessità di ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a determinate categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che possono rivestire in un determinato periodo storico. Si rinvia all'allegato 1 per un approfondimento sulle principali novità legislative intervenute, al riguardo, nel 2016.

In ogni caso, l'art. 3, comma 1, lett. l), della citata legge n. 20 del 1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo[3].

Nel marzo del 2017, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha presentato alla Corte dei conti la richiesta di sottoporre al controllo preventivo di legittimità gli accordi sottoscritti, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dal Commissario straordinario del Governo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e di sicurezza connessi alla Presidenza italiana del gruppo di Paesi più industrializzati (G7)[4].

Analoghe richieste sono state presentate sin dal 2009 dal Presidente della Regione siciliana, su mandato della Giunta Regionale, per la sottoposizione a controllo preventivo degli atti e dei provvedimenti, opportunamente individuati, derivanti dall'attuazione dei Fondi europei per il periodo di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, al fine di assicurare uniformità nelle modalità di *governance* e nelle regole per la gestione, il monitoraggio ed il controllo dei programmi comunitari e di quelli attuativi dei Fondi europei[5]. La Sezione territoriale di controllo

---

[1] Le funzioni di coordinamento dell'intera attività, svolta sia in sede centrale sia in sede regionale, sono attribuite al Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità.

[2] Sezioni Riunite, delibera n. 14 del 2000 e ss.mm e ii.

[3] La norma rimette, in particolare, alle Sezioni riunite della Corte dei conti la possibilità, con deliberazione motivata, di stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed Amministrazioni statali, siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato. La Corte può chiedere il riesame degli atti entro quindici giorni dalla loro ricezione, ferma rimanendone l'esecutività. Le Amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei conti, che ove rilevi illegittimità, ne dà avviso al Ministro.

[4] Il Commissario straordinario, in particolare, ha il compito di assicurare la definizione, la progettazione, e la predisposizione delle iniziative finalizzate alla realizzazione e all'adeguamento delle infrastrutture necessarie e strumentali allo svolgimento degli eventi connessi alla Presidenza Italiana. Inoltre, esercita le stesse funzioni quanto alla definizione, progettazione e predisposizione degli apparati e delle dotazioni necessarie strumentali ad assicurare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica per gli stessi eventi, nonché, al conseguimento della disponibilità di beni, servizi e forniture, necessari e strumentali agli interventi in questione.

[5] Sezione del controllo per la Regione siciliana, delibere n. 92 del 2009, n. 203 del 2016 e n. 6 del 2017.

ha ritenuto che "*la richiesta deve riguardare le medesime categorie di atti per i quali, a regime, la vigente normativa prevede già il controllo preventivo di legittimità*", che, nel caso preso in esame, si riferiva a "*tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'Amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea*", tenuto conto dell'interpretazione fornita dalla Sezione centrale di controllo, nel senso che "*sono soggetti a controllo preventivo di legittimità non solo gli atti terminali di procedimenti di realizzazione di programmi di spesa (atti generali), ma anche quelli con cui – ad esempio – si dispone il finanziamento di singole opere pubbliche o la concessione di contributi per specifiche iniziative (atti particolari)*", rimanendo esclusi da detto controllo "*gli atti meramente esecutivi delle iniziative ammesse a finanziamento o contributo, cioè gli atti di liquidazione della spesa e quelli di ordinazione dei pagamenti*"[6].

Con riguardo alle fattispecie sottoposte a controllo preventivo, va in ogni caso ricordato come gli Uffici di controllo abbiano più volte chiarito che le diverse fattispecie da qualificare assoggettabili a controllo, vanno individuate avendo riguardo alla sostanza degli atti, indipendentemente dal *nomen juris* agli stessi attribuito.

Il procedimento di controllo soggiace ad un periodo massimo di durata, generalmente di 60 giorni, non derogabile. Prevede, in ogni caso, in relazione ad eventuali esigenze istruttorie, un periodo di sospensione che, con evidente finalità acceleratoria, non può complessivamente superare i trenta giorni. L'inutile decorso del termine assegnato all'Amministrazione per la risposta alle richieste di chiarimenti comporta il deferimento "*allo stato degli atti*" alla Sezione dell'esame delle questioni di legittimità emerse in sede istruttoria, affinché il procedimento possa utilmente concludersi con una pronuncia collegiale[7].

Significativi sono stati gli interventi negli anni della Corte costituzionale sulla possibilità, per la Corte dei conti, di sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di questo tipo di controllo. Si rinvia per un approfondimento all'allegato 2.

Il mancato invio a controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione a visto e conseguente registrazione del provvedimento espone in ogni caso le Amministrazioni interessate ad operare sotto la propria esclusiva responsabilità.

1.1. L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017

Si deve rilevare che il coinvolgimento della Sezione centrale sugli atti di Governo e delle Amministrazioni dello Stato e delle Sezioni regionali di controllo riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli Uffici di controllo, di norma, è già di per sé funzionale a evitare che le Pubbliche amministrazioni adottino provvedimenti non conformi a legge.

Ciò può significare che anche atti di maggior rilievo possano trovare il loro momento di chiusura in fase non collegiale - con il visto del magistrato istruttore e del Consigliere delegato - senza dunque avere evidenza in deliberazioni.

Sotto il mero profilo quantitativo, nel 2016, complessivamente sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità, degli Uffici di controllo centrali, circa 23 mila provvedimenti e al controllo delle Sezioni regionali circa 9 mila atti, di cui risultano formulati rilievi istruttori per 250 provvedimenti. Gli atti definiti, tenuto conto di quelli per i quali, al 1 gennaio 2016, non si era concluso il procedimento di controllo, sono stati oltre 24 mila. I rilievi istruttori, formulati a livello centrale, sono stati oltre 1.800.

Le deliberazioni adottate dalla Sezione centrale nel 2016 e nei primi mesi del 2017 attengono prevalentemente alle delibere CIPE e al conferimento di incarichi dirigenziali.

Di seguito, viene riportata una sintesi delle principali deliberazioni distinte per argomento.

---

[6] Sez. centr. contr. legittimità sugli atti del Governo e dell'Amministrazione dello Stato, deliberazione n. 32 del 18 aprile 2000.

[7] V. Sez. centr. contr. leg., Del. nn. 9 del 2001/P e 10 del 2001/P.

Opere pubbliche

Utilizzo delle risorse del Fondo revoche

In materia di opere pubbliche di competenza statale, con particolare riguardo all'utilizzazione di risorse revocate, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del DL 23 dicembre 2013, n. 145 ed affluite al "*Fondo revoche*" istituito dall'art. 32, comma 6, del DL 6 luglio 2011, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è stato affermato che l'utilizzo delle risorse del Fondo revoche è ammesso solo per gli interventi "*immediatamente cantierabili*", ai sensi del comma 4 del cennato DL n. 145 del 2013.

Progettazione e realizzazione delle opere strategiche

In materia di qualificazione dei requisiti idonei a definire come "*strategico*" un intervento strutturale, che preveda anche in maniera significativa l'acquisto di materiale, è stato affermato che non è conforme alle disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "*Legge Obiettivo*") la delibera CIPE con la quale si prevede l'acquisto di materiale rotabile da impiegare sulla linea storica, rinviando a data da destinarsi i lavori infrastrutturali da eseguire sulla tratta ferroviaria Bologna-Portomaggiore.

Proroga della dichiarazione di pubblica utilità

In occasione dell'esame di una delibera CIPE concernente la proroga della dichiarazione di pubblica utilità per i lavori relativi al collegamento autostradale di connessione tra le città di Brescia e Milano – BREBEMI e di altra delibera CIPE concernente il progetto definitivo dell'interconnessione A35-A4 – si è preso atto dell'avvenuto perfezionamento dell'efficacia di un (nuovo) terzo atto aggiuntivo che ha consentito di superare i dubbi di legittimità sollevati in ordine a profili di incertezza sulla copertura finanziaria dei provvedimenti deferiti all'esame collegiale[8].

Attività contrattuale

Acquisizione di beni e servizi complementari

In materia di attività contrattuale delle Pubbliche amministrazioni, si è osservato che il sistema contrattualistico pubblico in materia di acquisizione di beni e servizi è caratterizzato dal rispetto dei principi, di derivazione comunitaria, della trasparenza, della concorrenza e della parità di partecipazione. In particolare, si è rilevato che il ricorso ad affidamenti diretti senza il preventivo confronto competitivo va consentito nei limitati casi espressamente previsti dalla legge, le cui disposizioni in quanto derogatorie di principi generali, comunitari e nazionali, sono di stretta interpretazione e la loro applicazione va, pertanto, puntualmente verificata.

Si è ritenuto non conforme a legge il decreto approvativo di un contratto stipulato ai sensi dell'art. 57, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 163 del 2006, in assenza di dimostrazione del rapporto di complementarietà "*qualificata*", attraverso adeguata motivazione, dei nuovi servizi rispetto a quelli originari, nonché della stretta necessità, a fronte della loro separabilità, per l'esecuzione dei primi.

Quinto d'obbligo

In materia di acquisizione di beni e servizi, si è ribadito che in corso di esecuzione del contratto, l'aumento (o la diminuzione) delle prestazioni fino a concorrenza del quinto del prezzo dell'appalto, alle stesse condizioni del contratto, pone in essere verosimilmente un atto "*a struttura unilaterale*" che però non comporta alcun regolamento di un nuovo rapporto giuridico, dato che il contratto originario rimane immutabile nel suo contenuto dispositivo sottoscritto dalle parti, salvo che per l'incremento (o decremento) della quantità della prestazione (deliberazione n. 163 del 1995). Trattasi di un vincolo cui l'appaltatore è obbligato *ex lege*, dovendosi dare

[8] Delibere nn. 12 del 2016 e 13 del 2016.

prevalenza alle esigenze di pubblico interesse non comportanti modifiche e/o integrazioni al contratto principale al quale si riferiscono. Diversamente, è da ritenere, che sono soggetti a controllo preventivo tutti gli atti modificativi e/o integrativi che comportano esercizio dello *ius variandi* con riferimento agli elementi essenziali del contratto originario già, a sua volta, sottoposto a controllo[9].

Affidamento concorrenziale di concessione di servizi

In materia contrattuale, si è ritenuto che la qualificazione del contratto come concessione, contrariamente a quanto praticamente sostenuto dall'Amministrazione, non comporta l'esonero dalle regole in materia di contratti pubblici, attualmente previste dal d.lgs. n. 50 del 2016, ma solo l'applicazione di un regime normativo semplificato. L'affidamento a privati di una concessione di servizi è, quindi, subordinata alle ordinarie procedure competitive. A conferma di tale affermazione è stato sufficiente richiamare l'art. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 o, per il passato, l'art. 30 del d.lgs. n. 163 del 2006. La giurisprudenza sia dell'Unione europea che nazionale ha, inoltre, costantemente affermato che l'individuazione del concessionario soggiace ai principi comunitari e deve essere effettuata all'esito di una procedura ad evidenza pubblica che garantisca l'apertura al mercato, il confronto tra gli operatori del settore, l'adeguata pubblicità e la parità di trattamento[10].

Atti di nomina a componente di commissioni tecniche

La Sezione ha evidenziato che gli atti di nomina a componente di commissioni tecniche non sono configurabili come atti di alta Amministrazione, in considerazione della natura tecnico-consultiva delle commissioni stesse. Le funzioni rimesse ai loro componenti, infatti, pur costituendo imprescindibile supporto alle scelte dell'autorità di vertice, non esprimono quella diretta e fiduciaria collaborazione con l'organo politico atta ad assicurare il raccordo tra la funzione di governo, la quale sola comporta che i relativi atti di conferimento di incarico possano configurarsi "*di alta Amministrazione*". Ne consegue la necessità di una selezione tra gli aspiranti e di una adeguata motivazione dei provvedimenti adottati a valle, al fine di dar atto dell'*iter* logico seguito nell'individuazione dei soggetti incaricati.

È stato, poi, evidenziato che l'equilibrata presenza all'interno delle commissioni di ambo i sessi può essere assicurata mediante l'attribuzione ad esponenti del sesso meno rappresentato delle più alte responsabilità funzionali di coordinamento e direzione di delicate e complesse attività amministrative, in modo da bilanciare la limitata componente femminile[11].

Incarichi dirigenziali

Conferimento di incarico dirigenziale

Deve escludersi che un dirigente di II fascia, sovraordinato, possa conferire un incarico e/o stipulare un contratto individuale di lavoro e/o assegnare obiettivi ad un suo pari qualifica. Inoltre, non può, al riguardo, non tenersi presente, nell'ipotesi applicativa della disposizione recata dall'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, che si è in presenza di un'evoluzione da una struttura rigidamente gerarchica ed accentrata verso un'organizzazione più flessibile, di tipo funzionale nella quale, al fine di esaltarne l'efficienza e la funzionalità in relazione al raggiungimento degli obiettivi programmati, fra i vari livelli dirigenziali si instaura un normale rapporto dialettico di collaborazione, riconducibile a sovraordinazione (non gerarchica, ma) meramente funzionale, nella quale è assolutamente preminente la funzione del coordinamento[12].

È stato ritenuto che al fine di assicurare una corretta e trasparente procedura per il conferimento degli incarichi sia necessario, innanzitutto, individuare strumenti idonei a realizzare

[9] Deliberazione n. 2 del 2017.
[10] Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 161 del 2016.
[11] Deliberazioni nn. 9 del 2016 e 10 del 2016.
[12] Deliberazione n. 1 del 2017.

un'adeguata pubblicità dei posti vacanti, dando la possibilità di candidatura a quei dirigenti che, in possesso dei requisiti necessari, ritengono di avere la professionalità idonea allo svolgimento del relativo incarico; occorre poi che l'Amministrazione compia un'adeguata ponderazione degli interessi coinvolti al fine di individuare la persona con le caratteristiche più rispondenti e la professionalità più idonea ad assolvere lo specifico incarico; agire, infine, in base ad una attenta programmazione che sia in grado di evitare, ove possibile, la creazione di vacanze e di eccedenze e assicurando alla reggenza dell'ufficio mediante incarico *ad interim* quel carattere di eccezionalità, residualità e breve durata che li caratterizza come tratti distintivi, ciò anche nel caso di imminenti revisioni organizzative (cfr. Direttiva 10 del 2007 del Dipartimento della Funzione Pubblica)[13].

Decorrenza del provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale

La Sezione ha rilevato che la retroattività del provvedimento d'incarico rispetto all'emanazione del decreto di conferimento non appare coerente con la natura stessa del provvedimento, necessariamente proiettato per l'avvenire. Ha precisato, poi, che il prendere atto dello svolgimento in via di fatto di attività dirigenziali effettivamente compiute si sostanzierebbe in una sanatoria, per sua natura eccezionale e non utilizzabile in assenza di una previsione specifica, per il lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione; soccorre l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (oltre alla contrattazione collettiva), il quale chiarisce che l'assegnazione degli incarichi ai dirigenti deve precedere l'inizio dell'attività che è loro demandata[14].

Affidamento concorrenziale degli incarichi dirigenziali

A conferma della giurisprudenza della Sezione[15], si è precisato che il conferimento di incarichi dirigenziali non può prescindere dall'effettuazione di apposite procedure concorsuali ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Si è, conseguentemente, fatto presente che sono illegittimi i conferimenti effettuati senza il rispetto delle forme regolamentari di pubblicità dei posti vacanti ed in assenza delle procedure valutative, in quanto il suddetto procedimento appare effettuato al duplice scopo di contemperare l'interesse dell'Amministrazione ad attribuire il posto al più idoneo in ossequio al principio del buon andamento e di assicurare la parità di trattamento e le legittime aspirazioni degli interessati a ricoprire l'incarico"[16].

Rinnovo di incarico dirigenziale

È stato chiarito che il rinnovo di un incarico dirigenziale già precedentemente prorogato, per un periodo di tempo protratto oltre i limiti di ragionevolezza, non costituisce un'opzione percorribile da parte dell'Amministrazione. Il rinnovo, infatti, resta pur sempre un istituto eccezionale a carattere derogatorio, il quale si pone in contrasto con affermati principi di trasparenza nelle procedure di assegnazione e di rotazione degli incarichi[17].

È stato ritenuto non conforme a legge il provvedimento di rinnovo, per ulteriori tre anni, di un incarico dirigenziale, ove il provvedimento sia stato emanato a "*chiamata diretta*", omettendo la procedura comparativa, nella considerazione che il rinnovo della titolarità di un incarico dirigenziale si identifica con un nuovo provvedimento di conferimento e, quindi, ne segue le regole di pubblicità e di valutazione comparativa degli aspiranti. In particolare, si è ritenuto che non vi sia alcuna incompatibilità, sul piano logico, tra la possibile rinnovabilità dell'incarico e l'applicazione, anche in tale ipotesi, della disciplina applicabile all'ordinario conferimento degli

[13] Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 30 del 2017.
[14] Deliberazione n. 1 del 2016.
[15] Deliberazioni nn. 21 del 2010, 3 del 2013 e 25 del 2014.
[16] Deliberazione n. 2 del 2016.
[17] Deliberazione n. 7 del 2016.

incarichi dirigenziali. L'eventuale rinnovo dell'incarico in assenza di procedura comparativa violerebbe, poi, il criterio di rotazione degli incarichi, stabilito dalla normativa anticorruzione[18].

Conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni

In linea con gli indirizzi ermeneutici già formatisi, la Sezione ha statuito che, ai fini dell'accertamento dell'impossibilità oggettiva ad utilizzare le risorse umane disponibili, richiesto come presupposto per il conferimento di incarichi individuali dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, non può ritenersi sufficiente la circostanza che le risorse presenti nella struttura siano già impegnate a tempo pieno, mentre, per converso, deve essere dimostrata la carenza delle figure professionali dotate delle competenze necessarie all'espletamento delle funzioni che l'Amministrazione ha ritenuto di assegnare. Utile, a tal fine, appare anche l'oggetto dell'attività che, seppur connotata da profili di novità, non deve essere riconducibile ai compiti istituzionali generali dell'Istituto e alle mansioni ordinarie proprie delle qualifiche professionali presenti nel relativo organico. Il ricorso al conferimento di incarichi a soggetti esterni non può, infatti, essere utilizzato al fine di sopperire all'incapacità dell'Amministrazione ad individuare soluzioni idonee, in termini di corretto utilizzo delle professionalità interne, dotate di adeguate capacità e competenze professionali.

Conferimento di incarichi dirigenziali negli uffici di diretta collaborazione

In materia di conferimento di incarichi ad estranei all'Amministrazione nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, è stato ritenuto legittimo il decreto di conferimento a firma del Ministro, anche nel caso in cui lo stesso abbia sottoscritto il contratto ad esso accessivo, nell'ipotesi in cui la facoltà del Ministro di conferire un simile incarico sia prevista dal regolamento di organizzazione di tali Uffici di diretta collaborazione. Ciò in quanto, stante la previsione regolamentare e l'assenza di una volontà negoziale significativamente diversa, la sottoscrizione del contratto da parte dell'organo politico conferente l'incarico non contrasta con il vigente principio di separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e quella amministrativa. Inoltre, è stato precisato che il carattere fiduciario di tali incarichi consente di prescindere dal preventivo svolgimento delle usuali procedure selettive[19].

Incarichi di consulenza e collaborazione

La Sezione ha ritenuto non riconducibili alla categoria degli atti di conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione e, per tale ragione, non assoggettabili a controllo preventivo di legittimità, gli incarichi per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge (nel caso di specie, gli incarichi di medico competente attribuiti ai sensi del decreto legislativo n. 81 del 2009)[20].

2. Altri profili del controllo preventivo di legittimità.

I controlli preventivi di legittimità si pongono, per loro natura, come *condicio iuris* dell'efficacia dell'atto. Ne deriva che l'atto potrà dispiegare i suoi effetti solo dal momento in cui sia conclusa positivamente la verifica di legittimità o, eventualmente, la procedura della registrazione con riserva.

In un contesto più generalizzato, deve evidenziarsi come il controllo preventivo di legittimità sia *"preordinato a tutela del diritto oggettivo"*[21] a differenza dei controlli c.d. amministrativi, esercitati all'interno della pubblica Amministrazione nell'interesse dello stesso ente conferente, e di altri tipi di controllo.

---

[18] Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 58 del 2017.
[19] Deliberazione n. 11 del 2016.
[20] Deliberazione n. 6 del 2016.
[21] Corte Costituzionale sentenza n. 226 del 1976.

In ogni caso, va evidenziato, a conferma di una linea di tendenza, iniziata negli anni precedenti, come lo svolgimento di tale funzione di controllo, pur mantenendo la valenza paralizzante dell'efficacia dell'atto, ha acquisito una valenza conformativa per la successiva attività dell'Amministrazione.

Il procedimento del controllo preventivo si pone sempre più spesso per la Pubblica amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità. Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'Ente o nell'Amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale.

Sotto tale profilo, è utile evidenziare che, in molti casi, l'Amministrazione adegua il contenuto degli atti alle osservazioni della Corte. Non è infrequente, infatti, la richiesta di ritiro da parte delle Amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi, alla quale può, poi, seguire la riproposizione dell'atto, emendato dei vizi[22].

Parimenti, un atto ritirato e riproposto più volte, viene, una volta superati i rilievi, registrato. È anche accaduto che il provvedimento, ritirato in sede di autotutela, non venisse riproposto[23].

Non mancano, peraltro, casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale[24].

Il ricorso alle "*note avviso*" o ai *rilievi a vuoto*" consente alla Corte di indirizzare l'attività delle Amministrazioni controllate, provocando il loro spontaneo adeguamento alle indicazioni o di rendere ostensive le ragioni di ammissione a visto, nella considerazione che l'avvenuta registrazione dei provvedimenti presuppone – *pro futuro* - il verificarsi di determinate condizioni, affidate all'effettiva verifica da parte dei responsabili dell'Amministrazione.

3. Il controllo successivo di legittimità

Il controllo successivo di legittimità è previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011. Il comma 1 dispone che gli atti di spesa, a cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio U.C.B.), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "*competente ufficio di controllo della Corte dei conti*".

Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo[25].

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'Amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

---

[22] È accaduto, a titolo meramente esemplificativo, che il provvedimento attuativo di una direttiva comunitaria, pur essendo un decreto interministeriale, non venisse firmato dagli altri Ministri ritenendosi valida l'espressione del formale concerto data con semplici note o per silenzio-assenso ex art. 17-*bis*, comma 2, della legge n. 241 del 1990. Il decreto veniva ritirato in autotutela; quindi, riproposto con la firma di tutti i Ministri per essere, poi, registrato.
In altri casi, in tema di decreti di approvazione dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, le Amministrazioni hanno provveduto al ritiro degli atti ed alla conseguente riproposizione degli stessi, eliminando le criticità evidenziate in sede di rilievo, modificandone, ad esempio, la durata in coerenza con il dato normativo.

[23] È il caso del decreto approvativo del quarto atto aggiuntivo alla convenzione tra un Ministero e un'Autorità portuale per disciplinare i lavori di ammodernamento della stazione marittima, finanziati con i fondi di cui all'art. 2 della legge n. 358 del 2003. Sul provvedimento veniva predisposto un rilievo in merito agli errori presenti nella progettazione esecutiva, all'esistenza di eventuali riserve poste in essere dalla stazione appaltante in ordine ai ritardi manifestatisi nell'esecuzione, alla sussistenza di eventuali danni e alle azioni poste in essere per il loro recupero, chiedendo anche se fosse stata effettuata denuncia di danno erariale alla competente procura regionale della Corte dei conti.

[24] È il caso, nel 2016, di un provvedimento concernente l'approvazione di un contratto di notevole importo in materia informatica stipulato ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 163 del 2006, ritirato dall'Amministrazione a seguito del deferimento del provvedimento alla Sezione da parte dell'Ufficio di controllo.

[25] Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 49 del 2015.

Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo *"carattere non assolutamente impeditivo"*[26].

In merito, le Sezioni riunite[27] hanno chiarito che l'implicazione della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti di spesa che non abbiano superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, ma ai quali nel frattempo l'Amministrazione abbia deciso di dare ugualmente seguito. Diversamente, sarebbe vanificata la generale funzione intestata alla Corte di garante del corretto uso delle risorse pubbliche ovverosia della corretta gestione del bilancio dello Stato. Le Sezioni riunite, dunque, hanno ritenuto che l'esame della Corte, organo di controllo esterno ed imparziale, debba risolversi in una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente nell'esercizio della facoltà di dare corso comunque ai provvedimenti in parola.

In tal senso, quindi, le verifiche della Corte effettuate anche su tali provvedimenti vanno ricondotte nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi. Ciò anche con riguardo al contenuto, di conformità o meno alla legge, della valutazione effettuata sull'atto e alle procedure implicate. Infatti, ad avviso della Corte tale controllo, da *"attuare con le consuete modalità procedimentali- si potrà concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge a seguito della quale l'Amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente"*[28].

Trattasi, inoltre, di un controllo, da considerarsi pieno, in quanto teso alla verifica complessiva della legittimità dell'atto. Non può dunque attribuirsi alla trasmissione effettuata dal competente Ufficio di bilancio un effetto devolutivo limitante l'ambito della verifica di legittimità affidata alla Corte dei conti: quest'ultima ben può indagare aspetti della legittimità del provvedimento che esulino dalle criticità evidenziate dall'Ufficio di bilancio nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativo – contabile[29].

Parte II - IL CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Premessa

Con la legge n. 20 del 1994, le verifiche dei risultati conseguiti dalle Pubbliche amministrazioni hanno acquisito una posizione di primo piano nell'ordinamento dei controlli. Oltre ad attuare compiutamente un preciso precetto costituzionale (l'art. 100, comma 2, secondo periodo, Cost.), la legge riflette le trasformazioni intervenute, nell'arco di mezzo secolo, da un lato, nell'assetto e nell'articolazione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo, dall'altro nella struttura dei bilanci, nella disciplina dei procedimenti, nelle responsabilità di gestione; trasformazioni che hanno, poi, ricevuto ulteriore impulso sia dalla riforma costituzionale del 2001 e dall'introduzione del c.d. federalismo fiscale (accrescendo le prerogative di autonomia, anche finanziaria, degli enti territoriali e, nel contempo, i poteri dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia dalle pressanti esigenze di contenimento della spesa, connesse alla progressiva riduzione delle risorse disponibili e all'incalzare della crisi economica.

Di qui, l'importanza di garantire l'impiego più economico ed efficiente delle dotazioni di bilancio e il ruolo crescente dei controlli sui risultati delle gestioni, in quanto finalizzati a rendere misurabile e trasparente, a beneficio degli organi rappresentativi e della collettività, il rapporto fra risorse e obiettivi, fra obiettivi e risultati, fra risultati e risorse. Controlli, quindi, in funzione di analisi e valutazione circa l'impiego, da parte delle Amministrazioni, delle risorse loro assegnate per l'attuazione delle missioni e dei programmi deliberati dal Parlamento. Controlli, altresì, che, anche in base ai parametri e agli indicatori che oggi accompagnano i bilanci preventivi

---

[26] Sez. reg. contr. Abruzzo, del. n. 367 del 2014.
[27] SSRR, del. n. 9 del 2012.
[28] Sezione centrale controllo legittimità, deliberazione n. 11 del 2015.
[29] Sezione centrale controllo legittimità, deliberazione n. 25 del 2013.

e consuntivi, sono in grado di rilevare - se adeguatamente costruiti - anomalie, inefficienze e disfunzioni di gestione, rispetto alle quali la Corte ha il potere di richiamare, per un verso, le Amministrazioni ad assumere, nell'esercizio delle loro responsabilità di gestione, le pertinenti misure correttive e, per altro verso, le assemblee elettive ad esercitare i poteri di indirizzo e di sindacato nei confronti del Governo e delle Amministrazioni; il tutto, allo scopo di migliorare gli assetti organizzativi, l'economicità e la redditività della spesa, la tempestività degli interventi, la qualità dei servizi, la trasparenza delle gestioni.

È noto che la Corte costituzionale (a partire dalle sentenze nn. 29 e 335 del 1995) ha validato il disegno del legislatore e, anzi, ha sviluppato la nozione di ausiliarietà, insita nei poteri di controllo costituzionalmente intestati alla Corte dei conti, nel senso di riconoscere al controllo successivo la valenza di un "rapporto fortemente collaborativo" fra la stessa Corte e le Amministrazioni, pur nella rigorosa distinzione tra la funzione amministrativa e la funzione di controllo esterno; rapporto tanto più intenso in quanto alla Corte è data la possibilità di formulare "in qualsiasi momento" alle Amministrazioni le proprie osservazioni e di ricevere dalle stesse comunicazione delle "misure conseguenzialmente adottate". Ne è scaturita la qualificazione del controllo sulla gestione quale garanzia che "ogni settore della Pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei princìpi di legalità, imparzialità ed efficienza".

Come poi precisarono le Sezioni riunite della Corte, la funzione ausiliaria del controllo sui risultati delle gestioni pubbliche si esprime, da un lato, nel "supportare il controllo politico dell'organo rappresentativo", dall'altro nel "suggerire all'organo di governo l'introduzione di correttivi volti a garantire, in futuro, la regolarità e l'economicità della gestione" (Sezioni riunite, n. 38 del 2001). Si può aggiungere che controlli indipendenti anche di carattere *micro* sulle gestioni pubbliche sono richiesti dalla c.d. nuova *governance* economica europea come fattore irrinunciabile di garanzia circa la serietà e la coerenza delle gestioni alle regole europee; garanzia che gli Stati sono tenuti ad assicurare nella realizzazione, a tutti i livelli di Amministrazione, degli obiettivi programmatici.

1. I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e l'ambito oggettivo del controllo sulla gestione

1.1. Secondo quanto previsto dalla legge n. 20 del 1994 (art. 3, commi 4 e 5), la funzione della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato consiste, da un lato, nell'accertamento dei risultati conseguiti dalle gestioni poste in essere dalle Amministrazioni statali e della loro rispondenza agli obiettivi stabiliti dalla legge, oltre che della legittimità e regolarità delle gestioni stesse, con esito di referto al Parlamento; dall'altro lato, nell'analizzare, sempre a fini di referto, i processi di autocorrezione adottati dalle Amministrazioni per rimuovere le irregolarità e le disfunzioni emerse dal controllo.

Proprio in considerazione della rilevanza che tale analisi riveste nel circuito del controllo, la Sezione elabora, già da vari anni, un apposito documento che assolve al compito di offrire, *in primis* al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno precedente, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso apposite schede, le osservazioni più significative mosse e le correlate misure consequenziali adottate.

1.2. Nel contesto appena delineato, l'attività della Sezione ha seguìto, nel corso degli anni, l'andamento delle maggiori problematiche che hanno interessato l'esercizio delle funzioni statali, oggi concentrate - dopo la legge di contabilità del 2009 (n. 196) e la sua recente riforma (n. 163 del 2016) - nelle "missioni" e nei "programmi" (con l'avvio dell'ulteriore articolazione di questi in "azioni") del bilancio dello Stato. Sono stati esaminati e valutati sia programmi di spesa e loro risultati (in tutti i settori dell'attività amministrativa), sia assetti organizzativi e funzionali (come quelli dei controlli interni, della dirigenza, degli incarichi di consulenza, delle cartolarizzazioni, delle trasformazioni e soppressioni di enti pubblici, dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali),

sia procedimenti amministrativi (ad esempio in materia di entrate, di misure disciplinari nel lavoro pubblico, di interventi infrastrutturali, di tutela ambientale, di beni culturali). Numerose anche le analisi sulla gestione di Amministrazioni statali non dipendenti dal Governo (tali le autorità amministrative indipendenti) e di enti diversi sottoposti al controllo della Sezione.

Si deve aggiungere che modifiche di rilievo sono intervenute anche nella "geografia" delle Amministrazioni (diverse dagli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) i cui bilanci, essendo alimentati dal bilancio dello Stato, sono soggetti al controllo della Sezione, che ne esamina la gestione in collegamento con le missioni proprie di ciascun ministero.

Ancora, la circostanza che il bilancio statale sia costituito - per la parte maggiore - da trasferimenti ad altri enti ha indotto la Sezione a un'attenzione crescente per la qualità della spesa di tali enti, nella misura in cui essa vada posta in relazione a finalità "derivate" dal bilancio statale (v. *infra*, par. 4).

Nel complesso, la Sezione ha approvato, fra il 2001 e il 2016, 428 relazioni al Parlamento, alle quali vanno aggiunte le 172 approvate fra il 1994 e il 2000 (prima, cioè, della sua istituzione ad opera della deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 2000) dalla Sezione centrale di controllo sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

2. L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017 nei diversi settori

Vengono passati in rassegna, qui di seguito, distintamente per ambiti di intervento delle politiche pubbliche, gli aspetti di maggior interesse evidenziati dalle indagini concluse nel 2016 e nei primi mesi del 2017.

2.1. Le entrate

In tema di entrate, vanno segnalate le indagini che hanno esaminato "Il sistema della riscossione dei tributi erariali" al 2015 (deliberazione n. 11 del 2016); "I residui di versamento nel rendiconto generale dello Stato: i resti da versare nell'Allegato n. 23 al conto consuntivo dell'entrata" (deliberazione n. 20 del 2016) e il tema del recupero delle spese di giustizia nell'ambito dei rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia ed Equitalia giustizia (deliberazione n. 3 del 2017).

Un'ultima relazione, approvata il 7 giugno 2017 (deliberazione n. 7 del 2017), ha esaminato la situazione del contenzioso fiscale davanti alle Commissioni tributarie, con specifico riferimento ai risultati che ne discendono, in termini quantitativi, sulle entrate di bilancio e sui tempi di riscossione delle poste controverse.

2.2. Le risorse destinate alle infrastrutture strategiche e ai trasporti

Con riguardo alla realizzazione delle infrastrutture strategiche, si segnala la deliberazione n. 17 del 2016, che ha approfondito "La ridefinizione dei rapporti contrattuali della società Stretto di Messina".

Nel giugno 2017, la Sezione ha altresì deliberato la relazione sull'attuazione del quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza che ha coinvolto il Ministero delle infrastrutture e la Rete Ferroviaria Italiana.

In materia di trasporti, mette conto rammentare che gli oneri finanziari del trasporto pubblico locale continuano a gravare, dato il mancato completamento dell'autonomia finanziaria regionale e locale in attuazione del c.d. federalismo fiscale, sul bilancio dello Stato. È stata, in proposito, approvata la relazione su "Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (legge 26 febbraio 1992, n. 211)" (deliberazione n. 4 del 2017).

2.3. Le risorse destinate alla tutela dell'ambiente

Rientrano in tale ambito le indagini che hanno esaminato "Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri)" (deliberazione n. 4 del 2016) e "Il Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica" (deliberazione n. 15 del 2016).

2.4. Le iniziative di solidarietà sociale

Nella vasta area degli interventi di solidarietà sociale, la Sezione ha analizzato la gestione delle risorse destinate all'assistenza e al sostegno delle donne vittime di violenza e dei loro figli (deliberazione n. 9 del 2016); ai tirocini formativi nel settore dei beni culturali (deliberazione n. 10 del 2016); al fondo per le non autosufficienze (deliberazione n. 18 del 2016); al sistema dei servizi per la seconda accoglienza in favore di stranieri-Sprar (deliberazione n. 19 del 2016).

2.5. Le risorse destinate ai beni culturali

Rilevano, al riguardo, le indagini relative a "Lo stato di attuazione di tre interventi urgenti su beni culturali: Nuovi Uffizi di Firenze, Museo nazionale della Shoah di Ferrara e Mausoleo di Augusto a Roma" (deliberazione n. 6 del 2016) e "Le iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali" (deliberazione n. 8 del 2016).

Valutazioni critiche sono state espresse da entrambe le relazioni.

2.6. Gli interventi a sostegno di settori economici

Per quanto concerne le iniziative a sostegno dell'economia, si richiamano le indagini che hanno esaminato il finanziamento dell'editoria (deliberazione n. 7 del 2016) e gli interventi infrastrutturali per la c.d. "banda larga" (deliberazione n. 21 del 2016).

2.7. Gli acquisti di beni e servizi

In materia di acquisti di beni e servizi, la Sezione ha eseguito un'indagine sull'utilizzo, da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato (negli anni 2011-2014), delle convenzioni di *global service* stipulate da Consip S.p.A. per i servizi di manutenzione immobiliare (*facility management*) (deliberazione n. 6 del 2017). Inoltre ha avviato una ricognizione delle risorse impiegate e delle procedure seguite dai singoli ministeri per tali acquisti, esaminando (con riferimento all'arco temporale 2012-2015) la situazione relativa al Ministero degli affari esteri e al Ministero delle politiche agricole e forestali (deliberazione n. 2 del 2017).

2.8. La gestione del patrimonio dello Stato

Due relazioni sono state recentemente approvate dalla Sezione e in corso di pubblicazione con riguardo alla gestione del patrimonio immobiliare dello Stato.

La prima, concernente "La dismissione e la permuta di immobili in uso all'Amministrazione della difesa (2003-2016)", ha verificato il livello di realizzazione degli obiettivi che, al Ministero della difesa e all'Agenzia del demanio, una serie di leggi, dal 1996 ad oggi, ha richiesto di conseguire, sia per esigenze di riduzione della spesa e del debito dello Stato, sia per finalità di razionalizzazione del patrimonio immobiliare in uso allo stesso Ministero sull'intero territorio nazionale.

La seconda ha riguardato "La gestione del Fondo edifici di culto", il quale gestisce un rilevante patrimonio, essenzialmente culturale.

2.9. L'organizzazione amministrativa e le autorità amministrative indipendenti

In tema di organizzazione amministrativa va richiamata l'indagine su "Lo stato di attuazione dei poli logistici del *welfare*" (deliberazione n. 12 del 2016).

Quanto ai controlli effettuati sugli ambiti di competenza di autorità indipendenti, rilevano le indagini che hanno approfondito "La gestione amministrativa e finanziaria del Garante per la protezione dei dati personali (2012-2015)" (deliberazione n. 2 del 2016) e "L'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'Agenzia nazionale (Anbsc)" (deliberazione n. 5 del 2016).

3. Gli esiti del controllo e i princìpi affermati dalla Sezione

3.1. Come sopra riferito, particolare rilevanza riveste, nelle attività della Sezione, la verifica delle misure effettivamente assunte in esito alle relazioni da essa approvate e trasmesse al Parlamento, misure a loro volta soggette, per legge (art. 3, comma 6, legge 20 cit.) a "riscontro di adeguatezza" da parte della stessa Sezione.

Nel corso del 2016, l'analisi di tali esiti è stato oggetto di un'apposita relazione (deliberazione n. 22 del 2016), nella quale si è dato conto al Parlamento delle misure assunte o non assunte dalle Amministrazioni interessate dalle indagini concluse nel 2015. Specifiche relazioni (approvate con deliberazioni n. 13 del 2016 e n. 16 del 2016) hanno esaminato il seguito ricevuto da precedenti analisi della Sezione (deliberazioni n. 18 del 2015 e n. 8 del 2015) concernenti, rispettivamente, lo stato di realizzazione della superstrada a pedaggio "Pedemontana veneta" e la "Destinazione e gestione dell'8 per mille".

È il caso di riferire, inoltre, che, ad ovviare alle problematiche evidenziate da alcune indagini, sono intervenuti provvedimenti legislativi che, condividendo le indicazioni provenienti dalla Corte, hanno introdotto, in diversi contesti, mutamenti normativi di rilievo. Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti disposizioni:

- il d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156, che ha recepito gran parte delle raccomandazioni e delle proposte formulate nella relazione dedicata agli "Istituti dell'interpello fiscale";
- l'art. 1, cc. 162 e 163, legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016); in particolare, il comma 163 ha previsto l'abrogazione dell'art. 4, comma 190, legge n. 350 del 2003, le cui peculiari e problematiche caratteristiche sono state evidenziate dalla relazione su "Le misure di sostegno alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale";
- la legge 4 agosto 2016, n. 163, che, all'art. 3 comma 1, lett. c), nel modificare la disciplina dettata dall'art. 17 legge n. 196 del 2009 in tema di "Copertura finanziaria delle leggi", ha espressamente vietato l'utilizzo, per la copertura finanziaria delle leggi di spesa, sia delle risorse derivanti dalla quota dell'8 per mille del gettito IRPEF attribuita alla diretta gestione statale, sia di quelle derivanti dall'autorizzazione di spesa concernente la quota del 5 per mille del gettito Irpef, effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti".

Infine, in linea con le osservazioni e le raccomandazioni formulate dalla Sezione, sono stati emessi decreti di natura non regolamentare, la cui approvazione era stata sollecitata per ovviare a talune problematiche non altrimenti superabili.

3.2. L'attività di controllo ha consentito alla Sezione di formulare, al di là delle osservazioni specifiche, legate alle peculiarità delle gestioni, una serie di indicazioni e orientamenti ai fini della corretta gestione della spesa pubblica. Essi vengono, di seguito, brevemente riassunti.

3.2.1. La gestione delle risorse provenienti dal bilancio dello Stato deve comportare, a monte, una puntuale programmazione degli interventi finanziati. Intrinsecamente connessa a tale aspetto è la necessità che le Amministrazioni si dotino di strumenti idonei a conoscere tutti i dati e gli elementi informativi sui quali fondare la pianificazione delle attività. Un quadro di riferimento

certo e completo è, infatti, il presupposto su cui deve basarsi qualunque gestione pubblica, sia che comporti l'impiego di risorse, sia che attenga a misure di riduzione della spesa. Il che favorisce non solo un'adeguata programmazione dei mezzi finanziari disponibili, ma anche il loro impiego nei tempi previsti per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore.

3.2.2. Qualora la gestione coinvolga più Amministrazioni, o anche più strutture nell'ambito della stessa Amministrazione, chiamate, per fini diversi, al raggiungimento di un obiettivo comune, tutte le strutture interessate debbono coordinarsi, pur in assenza di specifiche previsioni normative in tal senso, al fine di definire in modo unitario la *governance* degli interventi.

3.2.3. Il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa dipende dalla capacità delle strutture di porre rimedio alle disfunzioni che dovessero verificarsi nel corso della realizzazione degli interventi. È, dunque, indispensabile che le Amministrazioni monitorino lo sviluppo delle gestioni in corso, così da poter rilevare tempestivamente le eventuali anomalie e intervenire prontamente all'insorgere delle problematiche eventualmente riscontrate. Anche su questo fronte, è essenziale instaurare rapporti di coordinamento fra le strutture e/o i soggetti interessati alla gestione.

3.2.4. Occorre che i sistemi di rilevamento dei dati, eventualmente in possesso di più enti, siano costruiti in modo da garantire un flusso unico, fruibile da tutti i soggetti interessati alla gestione, ferma restando l'esigenza di attendibilità e di tempestività del flusso medesimo.

3.2.5. Nelle fattispecie in cui il legislatore ha disposto che la gestione delle risorse finanziarie assegnate alle Amministrazioni statali sia intestata a enti territoriali o ad altri soggetti pubblici e/o privati è stato più volte affermato il principio secondo cui, indipendentemente dall'esplicita previsione normativa, lo Stato ha il potere-dovere di conoscere le modalità di impiego dei fondi vincolati provenienti dalla fiscalità generale, trasferiti dal bilancio a enti terzi per specifiche finalità (comprese le autonomie regionali e locali) e di acquisire i dati e le informazioni necessarie a valutare l'impatto economico e sociale degli interventi finanziati. Tale potere-dovere risponde al principio generale della contabilità pubblica, per cui l'utilizzo delle risorse allocate nel bilancio statale e trasferite ad altri enti deve essere seguito da una adeguata informativa circa le spese effettuate e della loro congruenza rispetto agli obiettivi stabiliti nei programmi deliberati dal Parlamento con la legge di bilancio.

3.2.6. Allo scopo di rendere effettivo il circuito disegnato dal legislatore per attuare una positiva interazione tra le Amministrazioni e l'autorità di controllo, la Sezione ha ritenuto di dover coinvolgere, d'ora in avanti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'adozione delle misure conseguenziali e correttive alle pronunce di controllo, affinché questa sia posta nelle condizioni di esercitare le sue funzioni di coordinamento e direzione dell'attività dei Ministri.

4. Le attività di monitoraggio

4.1. Uno specifico rilievo, nell'attività della Sezione, è rivestito dalle attività di monitoraggio, intese a mantenere costantemente aggiornato il panorama delle informazioni relative ad una serie di comparti e di gestioni alimentate dal bilancio dello Stato. Ciò consente di elaborare – in forma sintetica ed efficace – informazioni sull'andamento gestionale di un ampio numero di programmi e di azioni, oltre che di estendere il campo di osservazione della Corte a vicende e fenomeni di nuova formazione, seguendone, fin dal loro esordio, l'evoluzione e le problematiche connesse.

Nel 2016, pertanto, la Sezione ha continuato a svolgere i monitoraggi, già in atto da vari anni, sull'andamento delle entrate in termini di versamenti (che ha cadenza trimestrale) e sui capitoli di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità (quali, in particolare, i tempi di smaltimento delle risorse assegnate), specie nel settore delle infrastrutture strategiche, nonché sui Magazzini dello Stato.

In aggiunta a questi, ne sono stati avviati di nuovi su ulteriori settori della gestione amministrativa, attivando flussi di informazione – anche con l'utilizzo della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) – relativamente ad attività che, per impegno finanziario o per interesse diffuso, appaiono meritevoli di specifica attenzione. Si tratta, fra gli altri, dei monitoraggi su:

- le gestioni fuori bilancio;
- la spesa finanziata attraverso il Fondo per emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- le spese per l'irragionevole durata dei processi;
- le spese di giustizia per intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali;
- le spese di rappresentanza delle Amministrazioni dello Stato;
- l'attuazione degli sportelli unici per le attività produttive;
- la spesa per la tutela e fruizione dei siti Unesco;
- la spesa sui capitoli classificati nella missione 017, "Ricerca e innovazione", del bilancio dello Stato;
- la spesa sui capitoli classificati nella missione 034, "Debito pubblico", del bilancio dello Stato.

Ulteriori monitoraggi, intesi ad incrementare il quadro dei dati relativi ad un maggior numero di gestioni finanziate a valere sul bilancio dello Stato, sono stati avviati nel 2017, in materia di:

- acquisti di beni e servizi in deroga alle convenzioni Consip (art. 1, comma 510, della legge n. 208 del 2015, legge di stabilità 2016);
- ausili finanziari all'editoria;
- riflessi finanziari delle infrazioni al diritto europeo;
- revoche di contributi erogati sul Fondo agevolazioni alla ricerca (Far);
- gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione;
- risorse destinate a enti, istituzioni, associazioni, fondazioni ed altri organismi nei bilanci dei ministeri.

L'attività di monitoraggio riveste, ad oggi, carattere sperimentale quanto a tecniche di rilevazione ed elaborazione dei dati; inoltre, essa richiede di essere integrata, in molti settori, con analoghe attività in corso di allestimento in altre sezioni della Corte. Ciò ha consigliato, finora, una circolazione non ufficiale dei dati raccolti.

4.2. E' il caso di rammentare che l'ampliamento dell'area coperta dai monitoraggi risponde alla nuova impostazione che le Sezioni riunite hanno conferito all'attività di controllo (deliberazione n. 17 del 2016), per cui gli stessi monitoraggi, da un lato, e la verifica dei risultati, dall'altro, costituiscono i due cardini di un approccio alla gestione amministrativa che accresce il "valore aggiunto" dei controlli, mediante informazioni e valutazioni al Parlamento sulla duplice dimensione della gestione: quella finanziaria e quella degli effetti sostanziali - in termini di qualità dei servizi e delle prestazioni - delle politiche pubbliche cui le risorse del bilancio sono destinate. Di qui, l'ulteriore esigenza, anche nel lavoro della Sezione, di porre una sempre maggiore attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato e all'analisi delle criticità che caratterizzano le principali politiche pubbliche, ma anche e soprattutto alla comparazione di realtà, settori e processi gestionali diversi ma omogenei, onde accrescere la complessiva funzionalità delle Amministrazioni.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

LE PRINCIPALI NOVITÀ LEGISLATIVE INTERVENUTE NEL CORSO DEL 2016

Risponde a esigenze di semplificazione e di valorizzazione dello sviluppo delle attività di ricerca, l'eliminazione dei controlli sugli atti e sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati dagli Enti pubblici di ricerca[30] e dalle università statali[31].

Per consolidato indirizzo giurisprudenziale, le norme che attribuiscono od escludono il controllo preventivo di legittimità, avendo natura di norme procedimentali, sono applicabili nel momento della loro entrata in vigore anche ai procedimenti non conclusi[32].

In altri casi, il legislatore ha inteso ampliare l'ambito di operatività del controllo preventivo della Corte dei conti.

L'art. 162, comma 5, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, al quale ha fatto seguito la Deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite 8 giugno 2016, n. 1 del 2016, ha esteso il controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti secretati senza previsione di soglie di importanza economica[33].

Negli stessi termini, il DL 17 ottobre 2016, n. 189, convertito nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*", ha ulteriormente ampliato l'ambito di operatività del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa, ad esclusione di quelli di natura gestionale adottati dal Commissario straordinario per l'emergenza sismica. L'art. 33 dello stesso DL ha, poi, stabilito che "*In ogni caso, durante lo svolgimento della fase del controllo, l'organo emanante può, con motivazione espressa, dichiararli provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi, a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*".

Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*"[34] ha, poi, previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (da adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti), soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di aumenti di capitale, i trasferimenti straordinari, le aperture di credito, il rilascio di garanzie a favore delle società partecipate.

Il perimetro degli atti assoggettabili a controllo preventivo di legittimità può anche dipendere da particolari esigenze rimesse alla sensibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri o delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

---

[30] Disposta dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, recante "*Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124*". Per effetto di tale normativa, la Corte dei conti esercita su di essi il controllo previsto dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259. V. Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede consultiva, deliberazione n. 6 del 2016.

[31] V. art. 1, comma 303, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, Recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*". Non può, peraltro, non evidenziarsi che il controllo preventivo di legittimità sugli atti e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui all'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, andrà in ogni caso ad assumere un ruolo recessivo in relazione a quanto previsto dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. 15 giugno 2015. n. 81, il quale ha posto a carico delle pubbliche Amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa a partire dal 1° gennaio 2017, ora prorogato dal 1° gennaio 2018, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito nella legge 27 febbraio 2017, n. 19.

[32] A decorrere dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni gli atti e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa non sono più soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, sicché i provvedimenti comunque pervenuti sono da restituire, essendo venuta meno la norma attributiva del potere di controllo.

[33] La deliberazione, pubblicata nella Gazz. Uff. 30 giugno 2016, n. 151, ha previsto la costituzione dell'apposito ufficio di controllo.

[34] V. l'art. 14, comma 5, in tema di "*Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*".

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2

GLI INTERVENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ

Per quanto riguarda la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale, è utile evidenziare che con sentenza n. 226 del 1976, la Corte costituzionale ha messo in risalto la speciale composizione dei magistrati della Corte dei conti "*dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)*" e la natura di "*unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale*". È stata rilevata, altresì, la particolarità del carattere del giudizio sollevato dalla Corte dei conti caratterizzato dalla valutazione sulla "*conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*". Ad avviso della Suprema Corte proprio tali requisiti costituiscono il fondamento della legittimazione della Corte dei conti a proporre questioni di legittimità costituzionale limitatamente a profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa, perché il riconoscimento della relativa legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica "*si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte. La Corte dei conti potrebbe essere costretta, in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono.*" Inoltre, sempre ad avviso della Corte costituzionale "*Anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che (...) la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*".

Con sentenza n. 406 del 1989, inoltre, la Corte costituzionale ha auspicato che "*anche in considerazione della diffusa preoccupazione per la crescente ingovernabilità della spesa pubblica*", potessero essere introdotti "*meccanismi idonei ad assicurare nel modo più efficace la rigorosa osservanza dell'art. 81 della Costituzione e/o ad ampliare l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale da parte di questa Corte per violazione dello stesso art. 81*". Pertanto, come ribadito nella sentenza n. 384 del 1991, tale Istituto di controllo costituisce "*la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie*".

Più di recente, con sentenza n. 37 del 2011, la stessa Corte costituzionale ha precisato che la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale può avvenire "*nell'esercizio della sua funzione di controllo, in due ambiti specifici. Il primo ambito è quello del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato ... Il secondo ambito è quello del controllo preventivo di legittimità (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976), in ordine al quale la Corte ha rilevato che la funzione ivi svolta dalla Corte dei conti è analoga alla funzione giurisdizionale. Si tratta, infatti, di un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la legalità degli atti ad esso sottoposti*".

Sullo stesso tema, la Corte dei conti, Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ha rilevato che "*la giurisprudenza costituzionale, pur ammettendo che la Sezione del controllo della Corte dei conti possa sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale, limita tale possibilità alle ipotesi di violazione dell'art. 81 della Costituzione, e non a tutte le disposizioni della Costituzione. Oltre che in sede di parificazione del bilancio dello Stato (sent. n. 37 del 2011, 213 del 2008 e 244 del 1995), ove*

il giudizio si svolge nelle forme della giurisdizione contenziosa, la Corte costituzionale ha infatti affermato la legittimazione della Corte dei conti a promuovere il sindacato di costituzionalità delle leggi di spesa in sede di controllo preventivo di legittimità, con riferimento ai profili di copertura finanziaria posti dall'osservanza dell'art. 81 della Costituzione (sent. n. 384 del 1991 e 226 del 1976). Il chiaro orientamento della giurisprudenza costituzionale, dal quale questo Collegio non ha motivo di discostarsi, preclude pertanto alla Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo preventivo, di poter sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale per ragioni diverse della violazione dell'art. 81 della Costituzione"[35].

[35] V. Del. n. 27 del 2014, n. 29 del 2014, n. 30 del 2014, n. 6 del 2015 e n. 7 del 2015.

I FONDI DI ROTAZIONE E LE GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Considerazioni di sintesi

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio: *1.1. Nozione; 1.2. Gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche; 1.3. Inquadramento normativo; 1.4. L'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio dello Stato per il triennio 2017-2019;*

2. Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: *2.1. Istituto Luce Cinecittà S.r.l.;* 2.1.1. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica; *2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est europeo – FINEST S.p.A.;* 2.2.1. Fondo Venture Capital per l'Area balcanica; *2.3. Cassa depositi e prestiti S.p.A.;* 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali; 2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali); 2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive; 2.3.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); 2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto); 2.3.6. Fondo rotativo per la concessione di crediti concessionali ai Paesi in via di sviluppo; *2.4. UBI Banca S.c.p.A.;* 2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività; *2.5. Banca nazionale del lavoro S.p.A.;* 2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - Foncooper; *2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa;* 2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.6.2. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità; 2.6.3. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio; *2.7. Intesa Sanpaolo S.p.A.;* 2.7.1. Fondo speciale ricerca applicata (FSRA); *2.8. SIMEST S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero;* 2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi; 2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato; 2.8.3. Fondo unico di Venture Capital; 2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start Up*; *2.9. UniCredit S.p.A.;* 2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'Area balcanica; *2.10. CONSAP S.p.A.;* 2.10.1. Fondo per i nuovi nati; 2.10.2. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura; *2.11. MedioCredito Centrale S.p.A.;* 2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese

3. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993: *3.1. Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato*

generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea; 3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; *3.2. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro;* 3.2.1. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento; 3.2.2. Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane; 3.2.3. Ristrutturazione del debito delle Regioni; 3.2.4. Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore; 3.2.5. Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese; 3.2.6. Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA; 3.2.7. Fondo di garanzia dello Stato a favore degli investitori società *turn-around*; 3.2.8. Fondo per la razionalizzazione degli spazi; 3.2.9. Intervento straordinario nel Mezzogiorno - Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno; 3.2.10. Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE; *3.3. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;* 3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura; 3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; 3.3.4. Fondo di solidarietà nazionale; *3.4. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;* 3.4.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; *3.5. Ministero dello sviluppo economico;* 3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata; 3.5.2. Fondo per la crescita sostenibile già Fondo per l'innovazione tecnologica; 3.5.3. Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia; *3.6. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;* 3.6.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR); *3.7. Ministero dell'interno;* 3.7.1. Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali; *3.8. CONSAP S.p.A.;* 3.8.1. Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa; 3.8.2. Fondo di garanzia SACE; 3.8.3. Fondo di garanzia per i debiti della Pubblica Amministrazione; 3.8.4. Fondo per il credito ai giovani; 3.8.5. Fondo per il credito per i nuovi nati; 3.8.6. Fondo di garanzia per la prima casa; 3.8.7. Fondo legge n. 295 del 1973 - settore interno; 3.8.8. Rifinanziamento del fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (eventi alluvioni del 1994); 3.8.9. Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali; 3.8.10. Reintegro fondi di garanzia costituiti da Consorzi di garanzia fidi; 3.8.11. Fondo per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle PMI danneggiate da calamità naturali (Contributi in conto interessi su finanziamenti concessi alle imprese danneggiate dagli eventi alluvionali del novembre 1994); 3.8.12. Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento, nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane; 3.8.13. Fondo di garanzia Artigiancassa; *3.9. C.D.P. Investimenti S.g.r.;* 3.9.1. Fondo Piano nazionale edilizia abitativa; *3.10. ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare;* 3.10.1. Fondo per l'imprenditorialità in agricoltura; 3.10.2. Contratti di filiera; *3.11. Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.;* 3.11.1. Fondo centrale di garanzia per PMI; *3.12. Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare;* 3.12.1. Progetto operativo Difesa Suolo; *3.13. Cassa depositi e prestiti S.p.A.;* 3.13.1. Edilizia residenziale; 3.13.2. Edilizia sovvenzionata - Programmi centrali; 3.13.3. Apporto dello Stato per programmi straordinari di edilizia abitativa; 3.13.4.

Metanizzazione; 3.13.5. FIO Regioni; 3.13.6. Fondo Ex Agensud; 3.13.7. Fondo per la progettazione preliminare; 3.13.8. Programmazione negoziata; 3.13.9. Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti; 3.13.10. Gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF; 3.13.11. Fondo per assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili - Sezione Enti locali; 3.13.12. Erogazioni a valere sul Fondo per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari; 3.13.13. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste; *3.14. Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.;* 3.14.1. Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; 3.14.2. Promozione del lavoro autonomo nelle Regioni del Mezzogiorno - Progetto Fertilità; *3.15. Cassa conguaglio GPL;* 3.15.1. Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti; *3.16. Commissari Governativi;* 3.16.1. Gestione governativa dei servizi di navigazione lacuale; 3.16.2. Gestione governativa della ferrovia Circumetnea; 3.16.3. Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde; 3.16.4. Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna; *3.17. Commissario ad Acta;* 3.17.1. Commissario *ad Acta* art. 86 legge n. 289 del 2002; *3.18. Poste Italiane S.p.A.;* 3.18.1. Conto poste

Allegato 1: Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 - informazioni finanziarie;

Allegato 2: Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'articolo 24 della legge n. 559 del 1993 - informazioni finanziarie;

Allegato 3: Gestioni fuori bilancio non inserite nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019 - informazioni finanziarie;

Allegato 4: Gestioni fuori bilancio che non presentano alcuna movimentazione nel corso del 2016

Considerazioni di sintesi

Ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993 la Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, Fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato (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.

Non a caso il legislatore ha disposto che tale relazione costituisca *"una sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato"*, intendendo così evidenziare la necessità di una visione complessiva delle risorse finalizzate alla realizzazione delle politiche pubbliche.

La differenza riguarda infatti esclusivamente la modalità di gestione in deroga ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio e trova giustificazione per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria generale e della Corte dei conti.

In questa logica l'articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi *"che non rientrano nei bilanci ordinari"*. In attuazione di tale norma nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019 è stato pubblicato, in allegato allo Stato di previsione del MEF, l'elenco delle

gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Da tale allegato, che segue quello redatto nel 2016 per la prima volta, emerge *per tabulas* la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem* (106 miliardi circa) nonostante i reiterati interventi legislativi diretti alla riduzione delle gestioni fuori bilancio.

La problematica delle deroghe legislative, che si accompagnano al generale divieto di gestire fondi fuori bilancio, a partire dalla legge n. 1041 del 1971, passando per l'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009, sino al recentissimo art. 44-*ter*, comma 4 della legge n.196 del 2009, come introdotto dall'art. 7 del d.lgs. n. 90 del 2016, è stata più volte evidenziata dalla Corte in sede di relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa , in quanto *"il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti"*.

Se è vero, infatti, che tali forme di gestione assicurano una maggiore celerità e snellezza procedimentale, innegabili risultano gli aspetti di non congruenza con i principi di unità, universalità ed integrità di bilancio dettati dall'articolo 81 della Costituzione e dalla legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, in ordine a quanto ivi previsto circa il superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

In data 8 febbraio 2017 è stato emanato il dPCM previsto dal già citato art. 44-*ter*, con il quale sono state individuate le gestioni da ricondurre in contabilità ordinaria e quelle da sopprimere in via definitiva. Tuttavia, con i decreti ministeriali attuativi dell'11 e 17 maggio 2017 sono state dichiarate soppresse solo una parte delle gestioni elencate nel dPCM come da sopprimere entro il 30 giugno 2017 ed anche in termini di risorse ricondotte in bilancio i risultati appaiono modesti.

Si ritiene, inoltre, di dover evidenziare che il criterio scriminante previsto dal comma 5 dell'art. 44-*ter* legge n. 196 del 2009 per definire l'estinzione dei conti correnti di Tesoreria centrale (mancata movimentazione nel triennio a decorrere dal 2017) risulta alquanto limitativo. Andrebbe, infatti, valutata la possibilità di includere nella categoria delle gestioni da ricondurre in bilancio o da sopprimere anche la *"limitata movimentazione"*, fissando una "soglia di rilevanza" (eventualmente specifica per a ciascun fondo), dal momento che interventi a ridotto impatto finanziario possono essere erogati con celerità anche nell'ambito di capitoli di bilancio dei ministeri. Appare, altresì, opportuno che le Amministrazioni procedano ad una più approfondita analisi comparata tra le finalità perseguite dalle gestioni fuori bilancio e le modalità di utilizzazione delle risorse di bilancio, consentendo un esame sinergico delle diverse misure e del loro impatto.

Venendo poi all'esame dell'elenco dei fondi contenuto nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2017-2019 si osserva che esso, come quello dello scorso anno, non presenta una ricognizione esaustiva. Infatti, secondo quanto dichiarato nella nota di lettura, risultano esclusi dalla ricognizione *"i conti destinati alla gestione dei proventi dello Stato, quelli contenenti risorse di provenienza mista (ossia dallo Stato e da altri soggetti pubblici, ovvero fondi gestiti fuori bilancio e cofinanziati dall'Unione Europea), quelli su cui sono gestite somme di titolarità di enti non ricompresi nel bilancio dello Stato, quali ad esempio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i conti che nel periodo considerato hanno registrato giacenze pari a zero e nessun movimento in entrata ed in uscita"*.

In argomento si auspica per il futuro, a fini di trasparenza e completezza, che venga redatta una sezione *ad hoc* dell'Allegato conoscitivo, relativo ai fondi con risorse a provenienza mista, con l'indicazione dei vari soggetti che concorrono al finanziamento e, se conosciuta, con l'indicazione della quota di risorse statali versata nell'anno.

Relativamente ai fondi di cui all'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 (Fondi di rotazione per i quali è previsto un Ministero vigilante sull'attività svolta dal Gestore esterno all'Amministrazione statale), si evidenzia la necessità di un più penetrante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, le quali sono chiamate ad operare anche con indicatori di efficienza, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse. Particolarmente delicato risulta la valutazione di quest'ultimo parametro, ove si consideri che risorse non movimentate, pur su conti correnti o postali dedicati, assicurano comunque un doppio vantaggio ai Gestori (liquidità a costo zero e, nel contempo, retribuzione prevista dalla convenzione).

Riguardo ai costi di funzionamento, nei casi in cui questi sono sostenuti a valere su risorse provenienti direttamente dai bilanci dei Ministeri vigilanti, non sempre è possibile quantificarne l'ammontare, soprattutto quando tali spese sono incluse in convenzioni *"omnia"*, che prevedono un corrispettivo indistinto per più attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente a più attività o per più anni. In ogni caso, si ribadisce la necessità, già evidenziata negli anni precedenti, che la commissione riconosciuta al gestore sia commisurata proporzionalmente all'effettiva attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite, evitando quantificazioni in misura fissa o forfettaria in ipotesi di modesta, se non nulla, movimentazione, che si tradurrebbero in un costo certo pur in totale o parziale assenza di attività gestoria.

Con riferimento, poi, ai fondi rotativi aventi natura mista, cioè comprendenti sia erogazioni di capitali (aventi i caratteri di rotatività), che concessioni di contributi a fondo perduto, si rileva l'opportunità di una verifica e di un aggiornamento dei regolamenti concernenti la gestione della quota non rotativa.

Come per i precedenti esercizi, a seguito delle verifiche effettuate in fase istruttoria, molti dei rendiconti trasmessi hanno evidenziato incongruenze nei dati contabili, tanto da richiedere rettifiche, che sono intervenute solo dopo le segnalazioni della Corte. Ciò fa emergere la necessità di controlli più attenti da parte delle Amministrazioni vigilanti sulla rendicontazione presentata da ciascun gestore, oltre all'esigenza di valutare in ordine l'inserimento di penali nelle convenzioni per le ipotesi di errata/incompleta o tardiva redazione/presentazione del rendiconto. Si ricorda, inoltre, che l'eventuale mancata applicazione delle penali contrattualmente già previste configura una ipotesi di danno all'erario, con connessa responsabilità dei dirigenti/responsabili dei ministeri ed obbligo di segnalazione alla procura della Corte dei conti.

L'analisi dei documenti contabili, poi, continua a far emergere un diffuso grado di disomogeneità, sia riguardo alla tipologia di rendicontazione anche della parte patrimoniale oltre che economica, sia con riferimento alla qualità ed esaustività delle informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione, il che rende impossibile una analisi comparativa dei dati e delle informazioni gestionali. Pertanto, come già evidenziato nelle ultime relazioni emerge l'indifferibile necessità che RGS predisponga uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale, in coerenza con il disposto dell'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009 che per le gestioni in essere prevede espressamente *"l'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi aggregabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato"*. Si segnala, inoltre, la necessità di predisporre linee guida relative alle informazioni essenziali, che le relazioni sulla gestione devono contenere.

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio

1.1. Nozione

Con il termine di "gestioni fuori bilancio statali" si fa riferimento a gestioni finanziarie che rientrano nella competenza delle Amministrazioni centrali ed i cui flussi di entrata e di spesa, pur essendo finalizzati allo svolgimento di compiti istituzionali, non sono registrati nel bilancio dello Stato, né assoggettati alle normali procedure di controllo.

I meccanismi operativi delle gestioni fuori bilancio possono essere differenti.

Una prima tipologia è rappresentata dal "*fondo rotativo*", strutturato per riutilizzare nel tempo le risorse finanziarie erogate. Infatti, le somme destinate a finanziare nuovi programmi di intervento sono rappresentate, oltre che dagli stanziamenti pubblici, anche da quanto viene restituito ciclicamente dalle imprese beneficiarie. I vantaggi del fondo di rotazione sono l'autoalimentazione, realizzata attraverso il rimborso delle rate riscosse inizialmente e la riduzione del tasso di interesse sui prestiti erogati (attraverso provvista pubblica a tasso zero e provvista delle banche a tasso convenzionato)[1].

Altro tipo di fondo è il "*fondo di garanzia*", strumento finanziario finalizzato ad agevolare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese (PMI). A differenza dei Fondi di rotazione, i fondi di garanzia non concedono contributi in denaro, ma offrono una agevolazione sotto forma di garanzia, in quanto il Fondo fa da garante alla banca che concede il finanziamento all'impresa, nel caso di mancata restituzione del capitale. Il fondo, infatti, interviene per consentire loro l'accesso al finanziamento esterno, a fronte di una commissione che copre i rischi e i costi amministrativi e di gestione. I costi dell'operazione per le imprese beneficiarie risultano inferiori, in quanto le stesse sono sgravate dall'obbligo economico di presentare garanzie collaterali (es. garanzie reali e personali, garanzie reddituali, fidejussioni, polizze assicurative) generalmente richieste dalle banche.

Tipologie diverse sono, infine, costituite da fondi che erogano *"prestiti agevolati"*, concessi a tassi inferiori rispetto alla media di mercato, o che prevedono "*contributi a fondo perduto*" del capitale o della quota interessi, per i quali non è, quindi, prevista la restituzione.

1.2. Gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche

Le risorse amministrate nella forma di Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio rappresentano uno strumento di sostegno delle politiche pubbliche, al pari di quelle gestite in bilancio.

La tavola seguente pone a confronto ad inizio esercizio 2016 l'ammontare delle risorse stanziate nel Titolo I e nel Titolo II nel bilancio dello Stato (al netto dei trasferimenti correnti ad ioni pubbliche e dei contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche) con le risorse

---

[1] Vi sono poi casi in cui l'intervento dello Stato nelle gestioni fuori bilancio assume una forma diversa come nel caso del "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca" (FRI). A tal proposito la legge n. 311 del 2004 (art. 1, commi da 354 a 361) aveva previsto l'istituzione del Fondo presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.A. finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati sotto forma di anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. Il Fondo alimenta più strumenti agevolativi in capo a diverse Amministrazioni, con provvista della Cassa depositi e prestiti S.p.A. garantita dalla Stato e con oneri a valere sullo stato di previsione della spesa del MEF. La dotazione del capitolo 1900 per l'anno 2016 è stata pari a 70 milioni. Con decreto n. 92409 del 3 novembre 2016 è stato autorizzato il pagamento in favore di C.D.P. della somma di 10 milioni relativa al 1° semestre 2016. Con decreto n. 28793 del 5 aprile 2017 è stato autorizzato il pagamento della somma di 10,3 milioni relativa al 2° semestre 2016 in conto residui a valere sulla somma impegnata con decreto n. 107562 del 21.12.2016. Con DMT n. 84910 e n. 84406 del 2016 è stata disposta sul predetto capitolo 1900, una variazione in diminuzione per la somma complessiva di 40 milioni. Con decreto n. 39840 del 15 maggio 2017 è stata disimpegnata la somma di 1,76 milioni (a valere sul decreto d'impegno n. 107562 del 21 dicembre 2016 di circa 12 milioni). È posta a carico del bilancio dello Stato, la differenza tra il tasso riconosciuto alla C.D.P. e il tasso del finanziamento agevolato pagato direttamente dalle imprese beneficiarie, oltre agli oneri di gestione in favore della Cassa depositi e prestiti S.p.A. L'art. 30 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge n. 134 del 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", ha previsto che le risorse del FRI non utilizzate siano destinate, nella misura massima del 70 per cento del loro ammontare, alle finalità del Fondo per la crescita sostenibile - istituito presso il MISE - di cui all'art. 23, comma 2, del medesimo decreto-legge.

giacenti alla medesima data sui Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio riconducibili a ciascun Ministero. La giacenza a fine esercizio (colonna C) include anche il dato relativo alle risorse di provenienza statale trasferite nel 2016 alle gestioni fuori bilancio (colonna D).

TAVOLA 1

INCIDENZA DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO SUGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI NETTI PER MINISTERO

(in milioni)

	Dati di bilancio 2016[2]	Dati Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio 2016[3]			
	A	B	% giacenza di inizio anno su stanziamenti definitivi	C	D
Amministrazione	**Stanziamenti definitivi di competenza netto**	**Giacenza ad inizio esercizio**		**Giacenza a fine esercizio**	***di cui entrate 2016 provenienti dallo Stato***
Ministero dell'economia e delle finanze	223.497	92.746	41	89.168	*6.117*
Ministero dello sviluppo economico	6.764	8.057	119	8.670	*922*
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	906	878	97	780	-
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	46.328	1.286	3	1.225	*38*
Ministero dell'interno	13.298	564	4	781	*249*
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	648	618	95	611	-
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	5.617	1.924	34	1.879	*151*
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.182	31	3	54	*38*
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	1.811	101	6	107	*69*
Totali	**300.051**	**106.204**	**35**	**103.274**	***7.583***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

Al Ministero dell'economia e delle finanze è riconducibile il numero più elevato (52) di Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio, che presentano anche la percentuale più alta di entrate di derivazione statale (circa 6.117 milioni nel 2016). Si rileva come le maggiori erogazioni siano ricollegabili a fondi cofinanziati con risorse europee[4].

Il Ministero per lo sviluppo economico (MISE) presenta, invece, la maggiore percentuale di risorse gestite fuori bilancio rispetto allo stanziamento definitivo. La maggior parte di dette gestioni sono alimentate da capitoli di bilancio[5] relativi alla missione 11 "Competitività e sviluppo

[2] I dati degli stanziamenti definitivi considerati sono relativi ai primi due titoli di spesa (Titolo I "spese correnti" e Titolo II "spese in conto capitale"), escludendo il titolo III "rimborso passività finanziarie" pari per il 2016 a 218,7 miliardi. Sono stati, altresì, esclusi i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (categoria economica della spesa 4), pari per il 2016 a 258,4 miliardi, nonché i contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (categoria economica della spesa 22), pari, per il 2016, a 17,4 miliardi.

[3] Cfr. Allegato 1, Allegato 2 ed Allegato 3 della presente relazione.

[4] In particolare si evidenziano le risorse relative ai seguenti conti: 23209 "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" che presenta un apporto dal cap. 7493 del MEF per 4,35 miliardi per il cofinanziamento dei programmi comunitari e per la copertura degli oneri connessi con il processo di attuazione della normativa comunitaria; il conto n. 25058 "MEF risorse Fondo Sviluppo e Coesione", che presenta risorse versate nel 2016 dal cap. 8000 (Fondo per lo sviluppo e la coesione) del MEF, pari ad 1,12 miliardi; 5676 relativo al "Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane" sul quale è stata versata la somma di 200 milioni proveniente dal cap. 7609 del MEF per essere destinata alla copertura dell'eventuale escussione della garanzia dello stato sulle passività delle banche italiane; 25059 relativo al Fondo di garanzia dello Stato per i rischi non di mercato, gestito da CONSAP, che ha ricevuto nel 2016 la somma di 150 milioni dal capitolo 7401 "Fondo per la copertura della garanzia dello stato in favore di SACE S.p.A. per le operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana connesse a rischi non di mercato".

[5] Si tratta ad esempio dei capitoli: 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo"; 7343 "Contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale"; 7350 "Finanziamento delle agevolazioni in favore delle imprese delle zone franche urbane"; 7483 "Fondo rotativo per la crescita sostenibile"; 7487 "Fondo per il credito

delle imprese"[6] - programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo" e risultano funzionalmente collegate alle politiche di incentivi alle imprese[7].

1.3. Inquadramento normativo

La legge n. 1041 del 25 novembre 1971 ha dettato la prima disciplina organica della materia, distinguendo le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali da quelle non autorizzate, di cui è stata disposta la cessazione, con conseguente obbligo di riversare le risorse al bilancio dello Stato. In particolare, viene affermato il principio in base al quale solo con legge si può derogare ai principi dell'*"universalità"* e dell'*"unità"* del bilancio, con la conseguenza che una gestione fuori bilancio non può essere autorizzata da regolamento. Viene, poi, stabilito l'obbligo di redazione del bilancio consuntivo o del rendiconto annuale della gestione, da trasmettere ai competenti organi di controllo.

Detti principi risultano ribaditi e rafforzati dai molteplici interventi legislativi succedutisi nel tempo[8] fino all'art. 24, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, che nell'ambito di una più generale riforma della contabilità e della finanza pubblica, ha ribadito il generale divieto di gestioni fuori bilancio, fatti salvi i casi espressi disciplinati dal successivo art. 40, comma 2, lettera p) della medesima legge n. 196 del 2009[9].

---

alle aziende vittime di mancati pagamenti"; 7489 "Contributi per l'acquisto a tasso agevolato di nuovi macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo a favore delle piccole e medie imprese - cd. "Nuova Sabatini".

[6] In particolare tale fenomeno è maggiormente evidente in alcune gestioni quali: 1) il conto n. 1201 "legge n. 46 del 1982 fondo crescita sostenibile", che presenta una giacenza ad inizio anno pari al 77 per cento ed a fine anno pari al 78 per cento degli stanziamenti definitivi sul programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo" della suddetta missione. Tale contabilità speciale risulta alimentata da una pluralità di capitoli (nn. 2308, 7483, 7342, 7430, 7480, 7487); 2) il conto n. 1726 "Interventi aree depresse", che presenta una giacenza ad inizio anno pari al 55 per cento ed a fine anno pari al 56 per cento del programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo" sopra citato. Tale conto risulta alimentato nel 2016 dai capitoli nn. 7343 e 7483; 3) il conto 22034 "MEDCEN legge n. 662 del 1996 garanzia PIM", che contribuisce ad una pluralità di missioni e programmi in diversa misura e che per quanto concerne la missione 11 già citata presenta una giacenza di fine anno pari al 197 per cento del relativo programma 7. A tal proposito si rappresenta che il Fondo centrale di garanzia per le PMI ha ricevuto nel 2016 versamenti di provenienza statale per 825,26 milioni.

[7] Cfr. capitolo del Ministero dello sviluppo economico della presente relazione: tale programma è collegato al centro di responsabilità della Direzione Generale per gli incentivi alle imprese. Il MISE ha comunicato che nel 2016 le gestioni fuori bilancio direttamente gestite attraverso le contabilità speciali nn. 1726, 1201, 3103, 5643, 5644, 5645, 5646 e 5850 hanno erogato un ammontare di circa 0,6 miliardi, mentre per il programma 7 già menzionato lo stanziamento definitivo di competenza 2016 è pari a 2,3 miliardi, di cui circa 2 miliardi impegnati e circa 1 miliardo pagati.

[8] Il riferimento è, in primo luogo, al decreto-legge n. 65 del 2 marzo 1989, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1989 n.155, che ha previsto la soppressione, entro due anni dalla sua entrata in vigore, delle gestioni fuori bilancio, ad eccezione dei fondi di rotazione, per le quali non fosse stato fissato legislativamente previsto un termine inferiore, nonché l'obbligo, per gli organi delle gestioni fuori bilancio non titolari di conti presso la Tesoreria e le cui entrate superano il miliardo di lire, di attivare contabilità speciali infruttifere presso le sezioni della Tesoreria provinciale dello Stato e quello dell'adozione di un preventivo di cassa. Nella stessa scia si pone la legge 23 dicembre 1993, n. 559, "Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato", che ha disposto la soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio in essere alla data di entrata in vigore della legge, esclusi i fondi di rotazione, ad eccezione di quelle espressamente menzionate negli artt. 1-20. Con la medesima legge è stato disposto un riordino delle modalità di controllo su tali forme di gestione (artt. 23 e 24) e ribadito il divieto di "gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia", nel rispetto dei principi di integrità, universalità e unità del bilancio, dichiarati attuativi dell'art. 81 della Costituzione (art. 25). L'articolo 93, comma 8, della legge finanziaria 2003 (legge 289 del 2002) ha reiterato, poi, l'obbligo di ricondurre nel bilancio, a partire dal 1° luglio 2003 (termine prorogato al 1° luglio 2004 con DL n. 355 del 2003), tutte le gestioni che interessano la finanza statale, con esclusione delle tipologie che presentano le caratteristiche dei fondi di rotazione.

[9] "…. A tal fine, andrà disposto il contestuale versamento delle dette disponibilità in conto entrata al bilancio, per la nuova assegnazione delle somme nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine, ovvero, qualora queste ultime non fossero più esistenti in bilancio, a nuove imputazioni appositamente istituite; previsione, per le gestioni fuori bilancio che resteranno attive, dell'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi aggregabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato".

L'articolo 7 del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90 ha introdotto l'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2009, che, nel ribadire il divieto di istituire nuove gestioni fuori bilancio e nel fissare il termine di 120 giorni per l'adozione del dPCM contenente l'indicazione delle gestioni fuori bilancio da ricondurre al regime di contabilità ordinaria e quelle da sopprimere, al comma 4, fa salve *"la gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971, le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, i programmi comuni tra più autorizzazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché i casi di necessità e urgenza."*.

Il successivo comma 5 stabilisce, poi, che, a decorrere dall'esercizio 2017, i conti correnti di Tesoreria centrale per i quali siano trascorsi almeno tre anni dall'ultima movimentazione, senza che siano state effettuate ulteriori transazioni, sono estinti, previa autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze[10].

In attuazione del predetto art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2009, è stato emanato il dPCM 8 febbraio 2017 "Eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria", pubblicato in G.U. il 19 aprile 2017, n. 91.

L'articolo 1 del predetto dPCM prende in esame tutti i conti di Tesoreria, le contabilità speciali e i conti correnti da ricondurre entro il 1° gennaio 2018 alla gestione ordinaria del bilancio come individuati nell'allegato 1 al provvedimento stesso, mediante decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Il successivo articolo 2 riguarda le gestioni da sopprimere in via definitiva entro il 30 giugno 2017, come individuate dall'allegato 2 al provvedimento stesso. L'articolo 3 si riferisce contabilità speciali afferenti ad eventi calamitosi individuate nell'allegato 3 al provvedimento stesso, che distingue quelle da sopprimere in via definitiva entro il 30 giugno 2017 da quelle da sopprimere a seguito di istruttoria.

In termini di risorse ricondotte in bilancio i risultati appaiono modesti. Infatti, con il decreto dell'11 maggio 2017 (G.U. n.116 del 20 maggio 2017) sono state soppresse 79 gestioni delle 103 individuate nell'allegato 2 al dPCM, disponendo che le somme eventualmente giacenti siano riversate in entrata al bilancio dello Stato[11]. Delle 103 indicate nel dPCM ben 24 gestioni (risorse pari a 959,8 milioni) non risultano movimentate nel 2016 né in entrata e né in uscita (Allegato 4); di queste, con il decreto ministeriale da ultimo citato, solo 3, pari a 38,2 milioni, sono state soppresse. Con decreto del 16 maggio 2017 (G.U. n. 130 del 7 giugno 2017) sono state soppresse 14 gestioni (pari a 21,33 milioni) delle 19 individuate nell'allegato 3 - lista 1 del dPCM, (contabilità speciali relative alle calamità naturali) disponendo che le somme eventualmente giacenti siano versate sul c/c di Tesoreria n. 22330 intestato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri[12].

Il criterio previsto dal comma 5 dell'art. 44-*ter* legge n. 196 del 2009 (mancata movimentazione nel triennio a decorrere dal 2017) appare, infatti, limitativo e, comunque, non tale da esimere le Amministrazioni coinvolte dall'obbligo di effettuare una periodica e aggiornata verifica in ordine non solo alla permanenza dei presupposti, ma anche alla convenienza del ricorso a gestioni fuori bilancio. Si segnala, in particolare, che nell'ipotesi in cui concorrono interventi, aventi analoghe finalità, finanziati con fondi di bilancio e fuori bilancio occorre un esame

---

[10] Per le contabilità speciali, resta fermo quanto previsto dall'articolo 10, comma 5, del d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, e dall'articolo 7, comma 39, del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, relativo alla soppressione delle contabilità speciali scolastiche, non più alimentate dal 1° gennaio 2013 e chiuse definitivamente entro il 2016.

[11] La disposizione stabilisce che le somme eventualmente giacenti sulle gestioni contabili soppresse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, rispettivamente sui capitoli indicati nell'elenco allegato al provvedimento stesso, a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Su richiesta documentata delle Amministrazioni interessate, da trasmettere entro il 31 maggio 2017, per il tramite del coesistente Ufficio centrale di bilancio al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio, gli importi necessari per l'estinzione di eventuali obbligazioni giuridicamente perfezionate, assunte entro la predetta data, sono riassegnati sui pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione coinvolta, ai sensi dell'art. 44-ter, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. In caso di mancata comunicazione entro il predetto termine non si dà luogo ad alcuna riassegnazione.

[12] Delle 19 gestioni individuate nel dPCM, con il decreto del 16 maggio 2017, ne sono state soppresse 14.

sinergico delle diverse misure e del loro impatto, al fine anche di evitare il rischio di sovrapposizioni o di spese improduttive.

Al fine di ottenere un quadro completo delle risorse pubbliche gestite fuori dal bilancio, l'articolo 10 della legge 4 agosto 2016, n. 163 ha introdotto l'art. 44-*quater* della legge n. 196 del 2009, che, al comma 1, ha previsto che l'apertura di conti presso il sistema bancario e postale da parte di ioni dello Stato, per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, è consentita solo se prevista per legge o autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, su richiesta dell'ione competente, debitamente motivata e documentata[13].

L'intervento normativo risulta coerente con la *ratio* dell'art. 31-*bis* della legge n. n. 196 del 2009, in quanto teso a comporre una visione unitaria delle risorse pubbliche gestite fuori dalle norme ordinarie di contabilità. Pertanto, al fine di assolvere pienamente alle finalità informative di cui al richiamato articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 nel prossimo Allegato conoscitivo al bilancio di previsione 2018/2020 dovrà essere ricompresa anche il risultato di tale ricognizione.

Si esprimono perplessità sull'equiparazione degli effetti autorizzativi tra legge e provvedimento amministrativo, sebbene si faccia riferimento a "*specifici interventi e raccolta e gestione di versamenti a favore del bilancio statale*". Non può, pertanto, non richiamarsi il monito, più volte espresso dalla Corte[14], sulla antinomia tra la "*tendenza, legata alla coesistenza*

---

[13] La disposizione normativa richiamata statuisce che in caso di mancata risposta entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta, l'autorizzazione è da intendersi concessa. Gli interessi realizzati su tali depositi sono versati all'entrata del bilancio dello Stato. In caso di apertura di conti bancari o postali per la gestione di interventi in assenza di apposita previsione normativa o dell'autorizzazione di cui al presente comma, le somme ivi giacenti, unitamente agli interessi maturati, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero competente. A tal fine, il comma 2 della medesima disposizione, ha disposto che le Amministrazioni dello Stato devono trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'elenco delle gestioni di risorse di propria titolarità per le quali sono stati aperti conti presso il sistema bancario e postale e le relative giacenze alla data del 31 dicembre, con l'indicazione, per ciascuna gestione, della norma o dell'autorizzazione che ne ha consentito l'apertura, oltre a trasmissioni periodiche. Il comma 3 della disposizione richiamata, stabilisce che il competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifichi il rispetto delle procedure di cui ai cc. 1 e 2 e comunichi le eventuali inadempienze alla direzione generale competente ai fini dell'irrogazione delle sanzioni. Entro il 30 aprile, il 31 luglio, il 31 ottobre e il 31 gennaio le medesime Amministrazioni trasmettono altresì la rendicontazione delle entrate e delle spese e la variazione delle giacenze afferenti ai conti correnti bancari e postali riferite, rispettivamente, al primo trimestre, al primo semestre, ai primi nove mesi e all'anno precedente. La mancata trasmissione entro il predetto termine è rilevante ai fini della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli artt. 21 e 55 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Tuttavia le informazioni relative a tale rendicontazione periodica risulta in fase di implementazione da parte del MEF.

[14] Cfr. per tutte Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri maggio agosto 2016: "Prosegue, per altri versi, una tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme extra ordinem di gestione delle risorse pubbliche. Il problema è stato già segnalato in varie sedi dalla Corte, anche nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, ed offre la possibilità di considerazioni che attengono a diversi profili. Vengono in rilievo in primo luogo diversi principi di contabilità pubblica, con le conseguenti ricadute in tema di uso delle risorse intermediate, ossia anzitutto la significatività e la trasparenza del bilancio dello Stato: da questo punto di vista la garanzia migliore rimane quella fornita dalla gestione ordinaria del bilancio. Tale assunto comporta una riflessione anche sul tema immediatamente correlato, relativo alle reali possibilità di controllo ai vari livelli ad opera delle istituzioni a ciò deputate. Il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti..... In contemporanea andrebbe però anche data attuazione alle norme che, in vari provvedimenti e con diversa valenza funzionale (anche la c.d. legge "rinforzata" n. 243 del 2012 disciplina la materia), hanno come obiettivo quello di ricondurre alla fisiologia della gestione del bilancio una massa notevole di risorse amministrata ora, sostanzialmente, in Tesoreria. Tra l'altro, l'attuale situazione rischia di rappresentare un'anomalia anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all'art. 81 e che assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo. Va ribadito infine che il proliferare delle gestioni fuori bilancio va valutato anche ai fini della coerenza con il

di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme extra ordinem *di gestione delle risorse pubbliche. ..... indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti".*

Sul punto le Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, con il parere 1/2016/CONS del 14 marzo 2016, hanno rilevato come la richiamata disciplina, pur coerente con la legge delega, presenta elementi di antinomia con il disposto dell'art. 15, comma 8, della legge "cd. rinforzata" n. 243 del 2012, *"in ordine al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato".*

1.4. L'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio dello Stato per il triennio 2017-2019

L'art. 5 del decreto legislativo n. 54 del 4 marzo 2014, novellando la legge n. 196 del 2009, ha previsto, con l'introduzione dell'articolo 31-*bis*, la redazione di un allegato obbligatorio[15], a fini conoscitivi, da includere nel disegno di legge di bilancio, con riferimento *"ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari"*[16]. Questo allegato, titolato "*Gestioni fuori bilancio ed altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari"*, predisposto per la prima volta in occasione della redazione del disegno di bilancio preventivo 2016-2018, è finalizzato a fornire al Parlamento il quadro ricognitivo annuale delle gestioni fuori bilancio in essere.

Esso succede temporalmente all'ultimo intervento in materia, in verità risalente, rappresentato dalla circolare RGS n. 29 del 30 giugno 2004, con cui sono stati individuati, sulla base dei criteri determinati[17], i fondi rotativi in essere presso i Ministeri per i quali è rimasta autorizzata la gestione in contabilità speciale con specifici dPCM[18], oltre alle gestioni fuori bilancio, previste dagli articoli 1-20 della legge n. 559 del 1993, di cui è stata ribadita la legittimità. Per tutti i rimanenti fondi, *"non menzionati in alcun dPCM, in assenza delle caratteristiche proprie della rotatività"*, la circolare n. 29 del 2004 ha disposto, ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2002, l'obbligo della riconduzione in bilancio[19], dettando

---

principio dell'universalità di bilancio, anch'esso correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell'art. 81 Cost.".

[15] In applicazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.

[16] Nelle more dell'attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014 n. 89, con dPCM dell'8 gennaio 2015 è stato approvato lo schema di allegato conoscitivo, contenente per ciascuno stato di previsione della spesa dei Ministeri, le informazioni inerenti le gestioni operanti su contabilità speciali o conti correnti di Tesoreria centrale, nonché quelle che si avvalgono in via residuale di conti correnti bancari, aventi le caratteristiche di cui all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54.

[17] I criteri caratterizzanti i fondi di rotazione, legittimati a sussistere ai sensi dell'art. 93, comma 8, legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003) sono stati così individuati dalla circolare:

- natura pubblicistica dei fondi: le risorse finanziarie devono essere di provenienza dello Stato e/o delle altre P.A., comprese l'Unione Europea e altre istituzioni sovranazionali. Nell'ipotesi di provenienza mista (pubblico e privato) va considerata la prevalenza pubblicistica dei fondi;
- autoalimentazione e vincolo di destinazione: i "rientri" costituiscono fonte di autoalimentazione e sono vincolati al perseguimento delle finalità del fondo;
- natura dei "rientri": i rientri del fondo provengono dai beneficiari dei provvedimenti, a titolo di parziale o totale restituzione;
- rotatività parziale: nell'ipotesi di fondi misti il fondo va considerato rotativo soltanto per la parte relativa alle erogazioni per le quali è previsto il rientro;
- specialità del fondo: nell'ipotesi in cui il fondo sia sorretto da speciali disposizioni che ne determinano, in ambito ordinamentale o istituzionale, l'ordinarietà della gestione, esso va considerato rotativo.

[18] Ministeri: Ambiente e tutela del territorio (dPCM 25 novembre 2003); Istruzione, università e ricerca (dPCM 4 giugno 2003); Attività produttive (dPCM 25 novembre 2003); Economia e finanze (dPCM 25 novembre 2003); Politiche agricole e forestali (dPCM 4 giugno 2003); Lavoro e politiche sociali (dPCM 16 gennaio 2004).

[19] Alla circolare è allegato un elenco delle singole gestioni interessate alla riconduzione in bilancio.

specifiche indicazioni sulle modalità ed i tempi di chiusura, nonché sulla tipologia di controlli a carico delle stesse Amministrazioni e dell'IGEPA[20].

La Corte già nella relazione dello scorso anno ha evidenziato come l'Allegato conoscitivo 2016-2018 apparisse non completo e presentasse lacune informative[21], talché la RGS, con circolare n. 20 del 2016 ha invitato *"le Amministrazioni interessate a verificare il contenuto dell'allegato conoscitivo pubblicato per il 2016, proponendo eventuali integrazioni e modifiche per il disegno di legge di bilancio 2017-2019"*.

Tuttavia, anche il nuovo elenco contenuto nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2017-2019 non presenta una ricognizione esaustiva, in quanto, come si legge nella nota esplicativa redatta da RGS, esclude dalla ricognizione *"i conti destinati alla gestione dei proventi dello Stato, quelli contenenti risorse di provenienza mista* (ossia dallo Stato e da altri soggetti pubblici ovvero fondi gestiti fuori bilancio e cofinanziati dall'Unione Europea), *quelli su cui sono gestite somme di titolarità di Enti non ricompresi nel bilancio dello Stato, quali ad esempio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i conti che nel periodo considerato hanno registrato giacenze pari a zero e nessun movimento in entrata ed in uscita"*.

Non risulta chiara la motivazione dell'esclusione, né come vengano classificati i fondi cofinanziati con contributi dell'Unione europea e/o altri Enti, dal momento che, in contrasto con la nota esplicativa, alcuni conti che ricevono risorse di provenienza mista risultano inclusi nell'allegato[22]. In argomento si evidenzia, a fini di trasparenza e completezza dell'informazione, la necessità che venga redatta una sezione *ad hoc* dell'Allegato conoscitivo, relativo ai fondi con risorse di provenienza miste[23] con l'indicazione dei vari soggetti concorrenti al finanziamento e, se conosciuta, l'indicazione della quota di risorse statali versata nell'anno.

---

[20] La circolare detta una serie di prescrizioni:
- divieto di disporre dal 1° luglio 2004 pagamenti a carico di contabilità speciali e di c/c di Tesoreria centrale relativi alle gestioni non aventi le caratteristiche dei fondi di rotazione ed obbligo di versamento su determinati capitoli di entrata delle disponibilità esistenti entro il 31 luglio 2004;
- obbligo per le Amministrazioni centrali di verificare che gli organismi gestori esterni alle contabilità speciali ed i titolari di conti correnti di Tesoreria centrale provvedano ad effettuare i predetti versamenti, dandone comunicazione all'IGEPA;
- obbligo per l'IGEPA di procedere alla data del 1° dicembre 2005 alla chiusura di tutte le contabilità speciali e conti correnti di Tesoreria centrali.

Per i fondi rotativi misti la circolare n. 29 del 2004 ha previsto che la quota parte considerata rotativa può essere gestita fuori bilancio, mentre per la quota parte non rotativa, in alternativa alle ordinarie procedure di spesa, l'Amministrazione "potrà adottare, con proprio decreto, specifiche norme regolamentari nel rispetto del controllo preventivo di legalità".

[21] Cfr. relazione al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2015.

[22] Cosi a mero titolo esemplificativo: il "Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie" (conti 23209-25051-23211) riferito al MEF o il "Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata (conto 1726) per il MISE.

[23] Non risultano inseriti nell'allegato conoscitivo i seguenti conti classificati come risorse miste : i conti 25012 e 25052 relative alla c.d. "carta acquisti" (DL n. 112 del 2008, art. 81) che presentano rispettivamente in giacenza al 31 dicembre 2016, 47,15 milioni e 612,3 milioni; il conto 25063 relativo alla gestione degli interventi di cui alla legge di stabilità per il 2016, commi 822-830, che prevedono la costituzione di un fondo per la garanzia in favore delle operazioni finanziarie delle piattaforme di investimento ammissibili al Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) la cui giacenza al 31 dicembre 2016 è pari a 200 milioni. Vi sono ulteriori conti non inclusi nell'allegato citato in quanto riferiti ad accordi di programma o comunque a risorse di provenienza mista: ad esempio relativi al trasporto pubblico locale (circa 50 conti) o a progetti svolti dalla società ARCUS, ora ALES (circa 100 conti). Vi è infine il conto 5361 (gestito da CONSAP) relativo alla gestione ex art. 1, comma 343, della legge 266 del 2005 "cd. Rapporti dormienti" istituito con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 12 settembre 2016 nello stato di previsione del MEF al fine di indennizzare i risparmiatori che, investendo sul mercato finanziario, sono rimasti vittime di frodi finanziarie e che hanno sofferto un danno ingiusto non altrimenti risarcito. Il Fondo è alimentato dagli importi: inerenti a proventi dai conti correnti e dai rapporti definiti come dormienti all'interno del sistema bancario, assicurativo e finanziario ai sensi dell'art. 1 comma 345, della legge n. 266 del 2005; relativi agli assegni circolari non riscossi entro il termine di prescrizione del relativo diritto, ai sensi dell'art. 1, comma 345-*ter* della legge 266 del 2005; dovuti ai beneficiari dei contratti di assicurazione sulla vita che non sono reclamati entro il termine di prescrizione del relativo diritto, ai sensi dell'art. 1 comma 345-quater, della legge n. 266 del 2005, dell'art 2, comma 4 del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40, convertito in legge n. 73 del 22 maggio 2010 e, da ultimo, ai sensi dell'art. 2952 del Codice Civile, così come modificato dal decreto-legge n. 179 del 18 ottobre 2012; rivenienti dai buoni fruttiferi postali di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 30 luglio del 1999 n. 284, emessi dopo il 14 aprile 2001 che non siano

Per altri fondi non inclusi nell'Allegato conoscitivo sono in corso approfondimenti da parte di RGS[24]. In merito, si segnala l'esigenza di estendere l'analisi ad un numero quanto più ampio possibile di conti di Tesoreria, al fine di operare, anche in contraddittorio con i soggetti gestori, una verifica sulle modalità operative di ciascuna gestione, per individuare eventuali forme assimilabili a gestioni fuori bilancio e, conseguentemente, valutarne la legittimità e coerenza normative alla luce dei criteri espressi dalla normativa vigente (da ultimo anche dal d.lgs. n. 90 del 2016) e delle pronunce di questa Corte[25].

I dati presenti nell'Allegato conoscitivo al bilancio 2017-2019 risultano modificati rispetto a quelli dello stesso Allegato pubblicato per il 2016, con riferimento sia a conti, inseriti per la prima volta quest'anno, sia a conti transitati da un'amministrazione all'altra[26]. Taluni saldi contabili al 1° gennaio e 31 dicembre 2016, comunicati dagli enti gestori, risultano differenti rispetto ai saldi comunicati da RGS[27], che è necessario individui le cause di questo disallineamento.

Anche quest'anno si sono succedute correzioni dei dati contabili, che i Ministeri, gestori e vigilanti, hanno rilevato solo dopo la segnalazione delle Corte. Ciò denota come il sistema dei controlli, contabili e gestionali, in essere presso i Ministeri sia connotato da gravi carenze, peraltro, già evidenziate nelle precedenti relazioni.

---

reclamati entro il termine di prescrizione del relativo diritto ai sensi dell'art 1 comma 345-quinquies, della legge 266 del 2005. Il conto in questione presenta una giacenza al 31 dicembre 2016 pari a circa 1,4 miliardi. Le entrate dell'esercizio 2016, per complessivi circa 24,5 milioni, comprendono l'importo di 23,5 milioni, accreditato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da destinare alla restituzione agli aventi diritto a conclusione dell'attività istruttoria e l'importo di 1,1 milioni relativo al rimborso dei costi di gestione di competenza dell'esercizio come da preventivo approvato in data 23/03/2016. Le uscite 2016 si riferiscono, per 28 milioni (2015: 38,5 milioni) ai rimborsi effettuati nel corso dell'esercizio, nonché, per 1,2 milioni alle spese di gestione dell'esercizio comprensive dell'IVA (2015: 1,2 milioni). L'esercizio 2016 chiude con un disavanzo di esercizio di 4,7 milioni (2015: disavanzo 0,6 milioni).

[24]Si rappresenta che vi sono altre gestioni che non risultano inserite in tale relazione in quanto oggetto di approfondimento da parte di RGS ai fini del possibile inserimento nel prossimo allegato al DLB: "Fondo incremento edilizio", conto 22001, sul quale sono giacenti al 31 dicembre 2016 30,9 milioni; "Banca Popolare di Novara S.c.r.l.", conto 22003, sul quale sono giacenti al 31 dicembre 2016 circa 19 mila; "Dipartimento del tesoro Organismi Internazionali", conto 24108, sul quale al 31 dicembre 2016 sono giacenti 56,9 milioni; "SOGESID - FIN.ISTIT", conto 22035, sul quale sono giacenti al 31 dicembre 2016 circa 25 milioni.

[25] La giurisprudenza della Corte dei conti, nei casi in cui si è occupata di gestioni fuori bilancio (Sezione di controllo-Collegio per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione: deliberazione n. 670 del marzo 1976; n. 733 del 20 gennaio 1977, deliberazione n. 38 del 27 luglio 1994; Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia deliberazione n. 13 del 5 maggio 2011) ha chiarito che tali forme di gestione, in quanto derogatorie ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio, trovano giustificazione per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria Generale e della Corte dei conti. I caratteri identificativi delle gestioni fuori bilancio sono stati così individuati:

- elemento oggettivo, rappresentato dalla messa a disposizione dell'organismo affidatario di somme con destinazione determinata e irreversibile, cioè sottratta ai criteri dell'universalità e unità di bilancio;
- elemento soggettivo comprendente in una interpretazione evolutiva non solo la gestione diretta da parte delle Amministrazioni pubbliche, ma anche di organismi non statali, investiti dall'Amministrazione della gestione avente le caratteristiche di gestione fuori bilancio dei fondi dello Stato;
- elemento teleologico consistente nella destinazione dell'attività gestoria ad uno specifico fine, in conseguenza della scelta fatta dal legislatore in un dato momento storico e che, salvo fissazione di un termine, è destinata a durare fino a nuovo contrario avviso del legislatore stesso.

[26] In particolare, rispetto allo stesso allegato pubblicato per il 2016: per il MEF, sono presenti tre nuovi conti (5874, 5953 e 22044) mentre risultano assenti sette conti (20126, 20127, 22002, 22009, 22024, 22033, 23514). Dei sette conti mancanti, due risultano chiusi nel 2015 (22024 e 22033) che, al tempo della pubblicazione dell'Allegato 4 del 2016, risultavano ancora inseriti perché quest'ultimo riportava i saldi al 30 giugno 2015; due conti (22002 e 23514) sono attualmente inseriti tra i conti del MISE, due conti sono stati inseriti nello stato di previsione del MIT (20126, 20127); per il MISE, sono presenti due nuovi conti (22002, 23514), permane un c/c bancario (presente anche lo scorso anno nell'allegato conoscitivo e si riferisce al "Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti) mentre un conto è assente (22044); per il MIUR è presente un nuovo conto corrente postale; per il MATTM è assente il conto 2851; sono presenti due nuovi conti (20126, 20127 provenienti dal MEF).

[27] Cfr. Allegato 1 e Allegato 2: i disallineamenti presumibilmente derivano dalla circostanza che RGS considera i soli conti di Tesoreria e non anche i conti correnti.

Si segnala l'esigenza di una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti delle Amministrazioni vigilanti. A tal fine appare utile preveder che l'attività di controllo sui rendiconti resi dai gestori sia inserita tra gli obiettivi assegnati ai dirigenti responsabili e nel contempo, in analogia a quanto previsto dall'art. 44-*quater* della legge n. 196 del 2009 per i c/c bancari e postali, si potrebbe prevedersi che il mancato controllo sia sanzionato ai fini della *performance* individuale e comporti responsabilità dirigenziale e disciplinare.

In alcuni casi, l'alto numero di contenziosi o di procedure concorsuali, rallentando la restituzione delle somme riscosse, depotenzia il carattere di rotatività dei fondi, con un duplice nocumento, rappresentato, da un canto, dalla necessità di impiego di ulteriori risorse pubbliche e, dall'altro, dalle problematiche connesse alle difficoltà di recupero dei crediti ed, in alcuni casi, alla perdita parziale o totale degli stessi.

Risulta, inoltre, necessario che le Amministrazioni, nella qualità sia di gestori che di vigilanti, prevedano specifici indicatori di efficienza per ciascun fondo gestito fuori bilancio, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse. Particolarmente delicato risulta la valutazione di quest'ultimo parametro, ove si consideri che risorse non movimentate, pur su conti correnti o postali dedicati, assicurano comunque un doppio vantaggio ai Gestori (liquidità a costo zero e retribuzione prevista dalla convenzione).

Con riferimento ai costi di funzionamento di ciascun fondo permane un'area non ben definita, favorita dall' autonomia con cui ciascun Ministero gestisce il rapporto convenzionale con il Gestore, con il quale a volte viene stabilito un compenso forfettario, a volte percentuale, a volte cumulativo per tutti i fondi gestiti, a volte singolo. Egualmente disomogenee risultano le modalità di rendicontazione contabile e di redazione delle relazioni sulla gestione rese dai gestori esterni e dalle stesse Amministrazioni, così come non pienamente comprensibili risultano i criteri di valutazione patrimoniale di detti fondi. In tale ambito risulta necessario ed urgente un intervento regolatore, teso a dettare parametri uniformi di rendicontazione, come più volte richiesto dalla Corte e peraltro previsto dall'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009 che dispone per le gestioni fuori bilancio *"l'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi aggregabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato"*.

Si rileva, infine, che talune gestioni presentano movimentazioni di scarsa rilevanza rispetto alle disponibilità di risorse giacenti sui rispettivi conti[28]. In tal senso andrebbe valutata l'(anti)economicità di mantenere in essere tali gestioni e la possibilità di includerle nella categoria delle gestioni da ricondurre in bilancio o da sopprimere, fissando una "soglia di rilevanza", in relazione alle finalità connesse allo specifico fondo, dal momento che interventi a ridotto impatto finanziario possono essere gestiti con celerità anche nell'ambito di capitoli di bilancio dei ministeri.

Infine, particolare attenzione richiede la gestione "Intervento straordinario nel Mezzogiorno", ex articolo 5, della legge n. 64 del 1986, riferito all'Agensud (Cfr. 3.2.9) che presenta solo movimenti in entrata[29], di cui l'Amministrazione vigilante non ha fornito il rendiconto e la "Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica", in quanto il nuovo gestore Istituto Luce di Cinecittà non risulta ancora subentrato ai conti correnti ordinari gestiti dalla RTI Artigiancassa-BNL pari a circa 3,2 milioni.

---

[28] Si tratta, in particolare, delle seguenti gestioni: "Fondo speciale di rotazione per acquisizione aree e urbanizzazioni" gestito da C.D.P. S.p.A. relativo al conto 20120 sul quale la giacenza di fine 2016 è pari a circa 222 milioni; "Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno" gestito da Invitalia Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. relativo al conto 22040 sul quale la giacenza di fine 2016 è pari a 1,9 milioni; "MED.CENTR.L.317-91-ART.31" gestito da CONSAP S.p.A. relativo al conto 22023 sul quale la giacenza di fine 2016 è pari a 0,7 milioni; "MED.CENTR. L.35-95 ART.3-BIS" relativo al conto 22025 sul quale la giacenza di fine 2016 è pari a 2,4 milioni.

[29] In particolare, il conto 20550 registra un saldo di fine esercizio di 122,91 milioni e seppur presente nell'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2017-2019 tra quelli riconducibili al MEF.

Per l'esame complessivo e comparativo dei dati contabili dei fondi fuori bilancio, di seguito singolarmente descritti , si rinvia ai dati contabili contenuti nell'Allegato 1 "*Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993*" e nell'Allegato 2 "*Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993*", che riportano i saldi finanziari al 1° gennaio ed al 31 dicembre 2016 e l'indicazione delle movimentazioni nell'esercizio 2016 delle gestioni fuori bilancio incluse nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2017, ponendo a confronto i dati comunicati dai gestori con quelli comunicati da RGS ed evidenziando, ove presenti, i disallineamenti.

Come lo scorso anno è altresì stato redatto l'Allegato 3, che riporta i dati finanziari al 1 gennaio ed al 31 dicembre 2016 dei fondi comunque noti alla Corte e non inclusi nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2017. Il nuovo Allegato 4 contiene l'elencazione dei conti non movimentati nel 2016, con l'indicazione di quelli da ricondurre in bilancio e da sopprimere elencati nel dPCM del 8 febbraio 2017, posti a confronti con le gestioni soppresse dal d.m. del 11 maggio 2017.

2. Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993

L'articolo 23 della legge 23 dicembre 1993, n. 559, recante "*Fondi di rotazione*", dispone che gli Organismi che gestiscono Fondi di rotazione con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato sono tenuti a trasmettere alle Amministrazioni vigilanti ed alla Corte dei conti una relazione sull'attività della gestione svolta, ai fini della redazione di un referto da inserire in apposita sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato.

Il paragrafo seguente riferisce sui Fondi di rotazione gestiti da Organismi esterni all'Amministrazione dello Stato[30] e sulle criticità più significative attraverso l'analisi sia di dati finanziari che di ulteriori informazioni utili allo scopo, riportate in Appendice (Allegato 1).

2.1. Istituto Luce – Cinecittà S.r.l.

2.1.1. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica (ARTIGIANCASSA FONDO DECRETO LEGISLATIVO N. 28, ART. 12 DEL 22 GENNAIO 2004)

Ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2004 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche cinematografiche[31], 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[32].

---

[30] Per ciascun fondo viene riportata in parentesi la denominazione utilizzata nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[31] Il 7 settembre 2015 è stato emanato dal MIBACT un decreto che ridefinisce le modalità tecniche di erogazione e monitoraggio dei contributi percentuali sugli incassi e sostituisce il d.m. 8 febbraio 2013. Di conseguenza nel mese di dicembre 2015 il MIBACT ha disposto l'apertura di due capitoli a valere sulla contabilità speciale 5140: il capitolo 8570, al quale sono stati attribuiti e versati i fondi destinati al pagamento dei contributi percentuali sugli incassi riferiti all'esercizio 2016 e seguenti; capitolo 8576, al quale sono stati attribuiti e versati i fondi destinati al pagamento di "debiti pregressi" che si riferiscono sia ai contributi in conto capitale.

[32] In data 30 giugno 2012 il Raggruppamento Temporaneo di Imprese RTI Artigiancassa – BNL, ha sottoscritto, dopo l'emissione del decreto di assegnazione definitiva, la Convenzione per la gestione del Fondo destinato alla produzione, distribuzione ed esportazione di prodotti cinematografici, nonché all'esercizio cinematografico. Gli effetti della convenzione, di durata triennale, decorrevano dal 1° luglio 2012 al 30 giugno 2015. La convenzione è stata oggetto di successive proroghe di cui l'ultima, al 31 ottobre 2016.

La società Istituto Luce Cinecittà dal 1° novembre 2016, a seguito di Atto di Indirizzo del MIBACT di maggio 2016 e di specifica Convenzione, è divenuta il nuovo soggetto Gestore dei Fondi cinema del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Con riferimento alla gestione di Artigiancassa, nel corso del 2016 (fino al 31 ottobre 2016), sono state approvate 118 agevolazioni per circa complessivi 15,9 milioni (93 agevolazioni per circa 12,4 milioni nel 2015) ed erogate 982 operazioni, per circa 44 milioni (744 operazioni per 25,9 milioni nel 2015).

Per quanto concerne le spese di gestione, in base ad una convezione stipulata tra il RTI e il MIBACT[33], Ministero vigilante, è stata riconosciuta al Gestore Artigiancassa una commissione annua pari a 1,2 milioni (oltre IVA), accreditata direttamente dal MIBACT e che non ha gravato sulle disponibilità del Fondo. Tale compenso è comprensivo di tutte le spese salvo le ispezioni presso i beneficiari e il rimborso delle spese legali, a carico del Fondo[34].

Con riferimento alla procedura di cartolarizzazione[35], al 31 ottobre 2016, risulterebbero n. 13 domande complete all'esame della Direzione cinema per l'emissione dei relativi decreti. Nella fattispecie si tratta di: 10 film per cessione dei diritti di produzione; 1 film per cessione dei diritti di produzione e distribuzione; 2 film per cessione dei diritti di distribuzione/esportazione.

Con riferimento alla gestione di RTI Artigiancassa-BNL fino al 31 ottobre 2016 il Fondo presenta complessivamente crediti in sofferenza per circa 76,26 milioni. Le erogazioni in linea capitale sono state pari a 43,69 milioni, i rientri in linea capitale sono stati pari a 2,4 milioni e le entrate per finanziamenti dal bilancio dello Stato circa 47,5 milioni.

Con riferimento alla gestione dell'Istituto Luce, negli ultimi due mesi del 2016 la società non ha proceduto ad erogazioni, proprio per completare l'attività di riconciliazione, mentre sul conto speciale 5140 è stato registrato un accredito di fondi da parte del MIBACT per un importo pari a 21,75 milioni.

Il nuovo Gestore precisa che alla data del 31 dicembre 2016 non risulta subentrato ai conti correnti ordinari gestiti dalla RTI Artigiancassa-BNL pari a circa 3,2 milioni.

---

[33] Per completezza di esposizione, si rammenta che il MIBACT, ha disposto la gestione separata dal Fondo della quota destinata al "Settore dello spettacolo dal vivo" e alle "Esigenze delle fondazioni lirico - sinfoniche", la cui disponibilità residuale al 31 dicembre 2016 è pari a circa 40 mila euro. Allo stesso modo, viene gestita separatamente, sulla base di una convenzione quadro stipulata tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della gioventù ed il MIBACT, la somma versata per la "promozione della cultura cinematografica tra i giovani" la cui disponibilità residuale al 31 dicembre 2016 era pari a 2 mila.

[34] Le spese gravanti sulle risorse del Fondo (fino al 31 ottobre 2016) ammontano complessivamente a 381,66 migliaia, riconducibili in via prevalente alle spese legali per iniziative giudiziali ed extragiudiziali intraprese dal RTI per la tutela del Fondo, per 380,7 migliaia. La restante parte, pari a circa 955 euro, riguarda le attività di verifica su costi e ricavi dei film e segnatamente le perizie quinquennali rilasciate dai Certificatori per residue operazioni a valere sulla legge n. 153 del 1994 nonché l'abbonamento annuale "Cinetel".

[35] Art. 20, d.m. 12 aprile 2007. Inoltre, il d.m. 15 luglio 2015 ha chiarito che anche le Società di distribuzione/esportazione possono fare ricorso alla procedura ed ha esteso il requisito dell'uscita in sala al 31 dicembre 2011. Infine il d.m. 17 maggio 2016, relativo all'applicazione dei benefici di legge sulle opere filmiche che hanno ricevuto finanziamenti statali (ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 14 gennaio 1994 n. 26 convertito dalla legge 1 marzo 1994 n. 153 ovvero ai sensi del d.lgs. n. 28 del 2004 e successive modificazioni, deliberati entro il 31 dicembre 2006), prevedeva termini tassativi per la presentazione delle domande entro il 30 settembre 2016.

2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo –FINEST S.p.A. (SOCIETA' FINANZIARIA DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA CON I PAESI DELL'EST EUROPEO - FINEST S.P.A. - PORDENONE)

2.2.1. Fondo *Venture Capital* per l'Area balcanica[36]

Il Fondo *Venture Capital*[37] per l'area balcanica è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, 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[38].

Entro otto anni dall'acquisizione della partecipazione, le imprese s'impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

Il Fondo, a fronte di un portafoglio delle partecipazioni detenute da Finest S.p.A. a valere sul Fondo per complessivi 3,34 milioni relativi a 10 società partecipate, presenta crediti in sofferenza per circa 154 mila, perdite su crediti per circa 457 mila e le posizioni in contenzioso, per circa un milione, sono relative a procedure di fallimento e concordato preventivo.

Nel corso del 2016 non si sono perfezionate cessioni di partecipazioni. Le spese di gestione del Fondo riguardano principalmente il compenso riconosciuto al Gestore[39] per l'esercizio 2015, pari a 116,75 migliaia e per la restante parte, pari a 225 euro, alle spese bancarie e per imposte di bollo.

2.3. Cassa depositi e prestiti S.p.A.

2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali[40]

Istituito dall'art. 1, comma 54, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, 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.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni, di cui:

- quota A - 120 milioni 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. Il termine di utilizzo dei fondi per la Quota A, scaduto il 31 dicembre 2006 è

---

[36] Con nota prot. AOO_INT.REGISTRO UFFICIALE.U.0013363 del 17 maggio 2016 il Ministero dello sviluppo economico pur ribadendo il carattere rotativo del Fondo, ne aveva evidenziato la progressiva perdita di operatività ed aveva affermato di aver avviato un approfondimento con la Finest S.p.A. e la Regione Friuli-Venezia Giulia che ne detiene il pacchetto di maggioranza attraverso la sua finanziaria regionale, al fine di valutare l'attualità delle modalità operative dello strumento. Da tale approfondimento è scaturita la necessità di procedere ad una loro revisione ed è stata pertanto predisposta una proposta di modifica della legge n. 84 del 2001 che dovrà trovare quanto prima il corretto veicolo normativo.

[37] Legge 26 marzo 2001, n. 84, art. 5, comma 2, lettera g).

[38] 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, ora Ministero dello sviluppo economico, successivamente modificata in data 30 marzo 2005, 19 maggio 2005 e 9 giugno 2005. La convenzione è scaduta in data 9 giugno 2015 ed è stata prorogata per 6 mesi, con atto sottoscritto dalle parti in data 9 settembre 2015 (reso esecutivo con decreto 9 novembre 2015, prot. 33797, del Ministero dello sviluppo economico). Con comunicazione del MISE, prot. 40094 del 30 dicembre 2015, è stata confermata l'intervenuta scadenza della proroga e pertanto a partire da tale data Finest S.p.A. non potrà procedere ad ulteriori acquisizioni di partecipazioni a valere sul Fondo Balcani in nome e per conto del Ministero e dovrà garantire la continuità amministrativa della gestione del fondo, provvedendo all'ordinaria Amministrazione dello stesso.

[39] Convenzione Ministero attività produttive - Finest S.p.A. del 9 giugno 2005, art. 6 e convenzione Ministero dello sviluppo economico - Finest S.p.A. del 9 settembre 2015, art. 2.

[40] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

stato differito al 31 dicembre 2018 dal comma 166 dell'art. 1, della legge 13 luglio 2015, n. 107;

- quota B - 168 milioni per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree depresse del territorio nazionale[41];
- quota C - 28 milioni per esigenze progettuali relative ad opere comprese nel programma di infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), non ricadenti nelle aree depresse;
- quota D - 84 milioni, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)[42] per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree del territorio nazionale diverse da quelle depresse.

Nel 2016 sono aumentate le richieste e le concessioni mentre sono diminuite le erogazioni di anticipazioni a valere sul Fondo rispetto al 2015. In ogni caso, come per il 2015, sia le concessioni di anticipazione che le erogazioni, si sono concentrate sulle quote B e D ma a differenza dello scorso anno hanno riguardato prevalentemente il Nord e il Centro.

La disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2016 è pari a circa 395 milioni e le erogazioni ammontano a circa 41,5 migliaia. Il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili è stato pari al 0,01 per cento e i crediti in sofferenza al 31 dicembre 2016 ammontano a 4,34 milioni e non sono contemplate le categorie di crediti quali incagli, crediti ristrutturati e scaduti (circolare Banca d'Italia n. 272 del 2008 e successivi aggiornamenti). Per tale Fondo non risultano spese a carico delle Amministrazioni pubbliche.

2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali)[43] (URBANIZZAZ AREE LEGGE 94.82 ART.3)[44] (FONDO ROTAZIONE L.179-1992)[45]

A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999, che hanno soppresso la Sezione autonoma dell'edilizia residenziale[46] della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi del Fondo in oggetto sono state trasferite alle Regioni.

Come già esposto nella relazione per l'anno 2014 il Fondo non presenta più i requisiti di rotatività, poiché le risorse giacenti ed i nuovi rientri sono già integralmente assegnati alle singole Regioni e non vengono più concessi i nuovi finanziamenti[47].

Il conto di Tesoreria 20112 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

---

[41] 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.

[42] Circolare del 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa depositi e prestiti S.p.A.

[43] Legge n. 179 del 1992, art. 5.

[44] La gestione si riferisce al conto n. 20112 della Tesoreria.

[45] La gestione si riferisce al conto n. 20120 della Tesoreria.

[46] Presso cui 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.

[47] Nota prot. U2018173/15 del 24 aprile 2015 della Cassa depositi e pPrestiti S.p.A. indirizzata al MEF.

2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive[48]

Il Fondo[49] 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[50] di anticipazioni senza interessi 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[51].

La dotazione del fondo risulta ad oggi pari a 50 milioni.

Nel corso dell'esercizio 2016 sono state concesse 105 anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo, in aumento in termini numerici rispetto al 2014 (102 anticipazioni) per un totale di 7,5 milioni, tutte concentrate nel secondo semestre, in linea in termini di volumi rispetto all'anno precedente (7,5 milioni).

Le anticipazioni hanno riguardato quasi esclusivamente i Comuni della Regione Campania, ma sono pervenute richieste, seppur in termini numerici e di volume inferiori, dalle Regioni Calabria, Toscana e Sicilia. Da un punto di vista numerico le maggiori richieste afferiscono ai Comuni appartenenti alla Provincia di Napoli e alla Provincia di Salerno (rispettivamente 65 e 32), mentre in termini di volumi concessi circa il 62 per cento del totale ha riguardato i Comuni della Provincia di Napoli.

Analogamente a quanto rilevato per il 2015, la Regione Campania si conferma la principale destinataria dello strumento, anche per il 2016 con una percentuale di assorbimento sul totale superiore al 90 per cento.

Le erogazioni effettuate nel 2016 sono risultate pari a circa un milione (in riduzione del 28 per cento rispetto al 2015, quando si erano attestate a quota 1,42 milioni).

Le spese di gestione ammontano a circa 6 mila. Le disponibilità del presente Fondo sul conto 29814 (CASSA DP SPA GESTIONE SEPARATA) ammontano a 47,3 milioni.

2.3.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)[52]

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.

L'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) in particolare ai commi da 855 a 859, e le successive modificazioni, ha esteso l'ambito di operatività del FRI agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione. Di conseguenza, è stata incrementata la dotazione del FRI di ulteriori due miliardi[53].

---

[48] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[49] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL del 30 settembre 2003, n. 269.

[50] 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.

[51] 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.

[52] Tale Fondo (conto di Tesoreria n. 29814) non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[53] Con il decreto del MEF e del MISE del 1° aprile 2011 viene stabilito che le Regioni e le Province autonome, nel sottoscrivere le convenzioni previste ai sensi del comma 858 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 si attengano ad una serie di indirizzi esposti nel provvedimento stesso tra i quali viene menzionato anche che la dotazione finanziaria del Fondo da destinare agli interventi di cui al comma 856, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 non può essere superiore a 1,75 miliardi.

Con la legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015) è stato disposto il definanziamento dell'autorizzazione di spesa a servizio del Fondo per il 2015 e il 2016, rispettivamente per 50 e 25 milioni.

Il 7 gennaio 2016 è stata pubblicata la delibera del 6 agosto 2015 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica con la quale sono stati assegnati 200 milioni a sostegno dell'economia sociale (misura istituita con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 3 luglio 2015). Il 9 settembre del 2016 è stata pubblicata la delibera del 1 maggio 2016 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica con la quale sono stati assegnati 200 milioni per il finanziamento agevolato dei contratti di filiera e di distretto (misura istituita con decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dell'8 gennaio 2016).

Con decreto del 3 agosto 2016 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze (G.U. n. 217 del 16 settembre 2016), è stata stabilita la disciplina delle condizioni economiche e delle modalità di concessione dei finanziamenti agevolati per nuovi contratti di filiera e di distretto agroalimentari.

La dotazione iniziale del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca pari a 6 miliardi, è stata interamente ripartita dalle delibere CIPE già menzionate nella Relazione per l'anno 2015 e dalle due summenzionate delibere del Comitato pubblicate nel 2016, che hanno stabilito la relativa copertura a carico della quota residua del 30 per cento delle risorse non utilizzate del FRI, quali risultanti dalla ricognizione di cui all'art. 7 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 aprile 2013.

Il Ministero dello sviluppo economico ha emanato, con decreti del Direttore Generale della Direzione generale per gli incentivi alle imprese (DDG 14 luglio 2016), apposite istruzioni per l'attuazione degli interventi in favore di grandi progetti di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione elettroniche e in particolare per l'attuazione dei Provvedimenti denominati Agenda digitale italiana e Industria Sostenibile[54], a valere sulle risorse del FRI, con la definizione delle modalità e degli adempimenti relativi alla richiesta di erogazione delle agevolazioni.

In data 17 febbraio 2016 è stata sottoscritta tra il Ministero dello sviluppo economico, l'Associazione Bancaria Italiana e la C.D.P., una Convenzione quadro con cui sono stati regolamentati, tra l'altro, i rapporti inerenti la gestione dei finanziamenti agevolati[55] a valere sul FRI in relazione al Fondo per la crescita sostenibile[56]. In data 28 luglio 2016, sono stati sottoscritti tra il Ministero dello sviluppo economico, l'Associazione Bancaria Italiana e la C.D.P., due *Addenda* alla Convenzione, con cui sono stati regolati i rapporti tra le parti derivanti dalla concessione di finanziamenti a valere sul FRI, in relazione, rispettivamente al Provvedimento

---

[54] Il Ministero dello sviluppo economico aveva emanato diversi decreti (15 ottobre 2014, 19 marzo 2015, 24 luglio 2015) per disciplinare tali interventi. Con decreto ministeriale 24 gennaio 2017 si è provveduto alla ridistribuzione delle risorse stanziate, riducendo quelle di "Agenda digitale" a vantaggio di quelle di "Industria sostenibile" come segue:
"Industria sostenibile": incremento delle risorse Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) per il finanziamento agevolato di 75 milioni, da 350 a 425 milioni, e delle risorse Fondo crescita sostenibile (FCS) di 15 milioni, da 60 a 75 milioni;
"Agenda digitale: riduzione delle risorse FRI di 75 milioni, da 100 a 25 milioni, e delle risorse FCS di 15 milioni, da 20 a 5 milioni.

[55] A seguito di positiva valutazione del merito di credito da parte del Sistema Bancario, C.D.P. delibera Finanziamenti Agevolati. Gli istituti del Sistema bancario che hanno aderito alla Convenzione per il Fondo per la crescita sostenibile, per operare in qualità di Banche finanziatrici (sia nel ruolo di soggetti finanziatori per la concessione del credito ordinario, sia in quello di soggetti agenti - ovvero Mandatari, in virtù di apposito Mandato sottoscritto - in nome e per conto di C.D.P.), in relazione ai finanziamenti previsti dal suddetto Fondo, sulla base delle delibere di finanziamento, stipulano i relativi contratti di finanziamento.

[56] L'articolo 30 del predetto DL 22 giugno 2012, n. 83 (convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134), aveva previsto la possibilità di agevolare i programmi e gli interventi destinatari del Fondo per la crescita sostenibile anche a valere sulle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca di cui all'articolo 1, comma 354, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 ("FRI"), nel limite massimo del 70 percento delle risorse del FRI non utilizzate.

Agenda digitale italiana e Industria Sostenibile, che non risultavano già definiti ai sensi della Convenzione quadro.

Nel corso del 2016 la C.D.P. ha maturato interessi sulle somme erogate in anticipazione per 19,84 milioni e commissioni per spese di gestione per 0,53 milioni a carico del MEF[57].

Nel 2016 sono state presentate 73 domande per l'erogazione del finanziamento e autorizzate 63; i soggetti beneficiari dei finanziamenti, per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento, sono stati 61 con un tempo medio di erogazione di sette giorni lavorativi.

I crediti in sofferenza al 31 dicembre 2016 ammontano a 28,27 milioni[58].

2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto) (MINISTERO DELL'AMBIENTE ART. 1, COMMA 1 DELLA LEGGE 296 DEL 2006)

La legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 1110-1115 (legge finanziaria 2007), ha istituito presso la Cassa depositi e prestiti S.p.A. (di seguito C.D.P.)[59], un Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto[60].

L'ammontare complessivo del Fondo è di circa 600 milioni, distribuiti in tre annualità di 200 milioni ciascuna. Ai finanziamenti agevolati, di durata massima di sei anni (15 anni per i soggetti pubblici), viene applicato un tasso di interesse, determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, dello 0,50 per cento annuo. Beneficiari dei finanziamenti agevolati saranno le persone fisiche, le persone giuridiche private, i condomini, le imprese e i soggetti pubblici.

Nel corso del 2016 non sono stati emessi ulteriori provvedimenti di ammissione al finanziamento agevolato, da parte del Ministero dell'ambiente o da parte di Enti Gestori Regionali e non sono stati perfezionati nuovi contratti di finanziamento.

Il Fondo Kyoto è stato, poi, rifinalizzato dall'art. 57 del DL n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, recante "*Misure per lo sviluppo dell'occupazione*

---

[57] È posta a carico del bilancio dello Stato, la differenza tra il tasso riconosciuto alla C.D.P. e il tasso del finanziamento agevolato pagato direttamente dalle imprese beneficiarie, oltre agli oneri di gestione in favore della Cassa depositi e prestiti S.p.A. L'art. 30 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge n. 134 del 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", ha previsto che le risorse del FRI non utilizzate siano destinate, nella misura massima del 70 per cento del loro ammontare, alle finalità del Fondo per la crescita sostenibile – istituto presso il MISE - di cui all'art. 23, comma 2, del medesimo decreto-legge. In particolare, il Fondo alimenta più strumenti agevolativi in capo a diverse Amministrazioni, con provvista della Cassa depositi e prestiti S.p.A. garantita dalla Stato e con oneri a valere sullo stato di previsione della spesa del MEF. La dotazione del capitolo 1900 per l'anno 2016 è stata pari a 70 milioni. Con decreto n. 92409 del 3 novembre 2016 è stato autorizzato il pagamento in favore di C.D.P. della somma di 10 milioni relativa al 1° semestre 2016. Con decreto n. 28793 del 5.4.2017 è stato autorizzato il pagamento della somma di 10,3 milioni relativa al 2° semestre 2016 in conto residui a valere sulla somma impegnata con decreto n. 107562 del 21.12.2016. Con DMT n. 84910 e n. 84406 del 2016 è stata disposta sul predetto capitolo 1900, una variazione in diminuzione per la somma complessiva di 40 milioni. Con decreto n. 39840 del 15 maggio 2017 è stata disimpegnata la somma di 1,76 milioni (a valere sul decreto d'impegno n. 107562 del 21 dicembre 2016 di circa 12 milioni).

[58] Il Gestore (C.D.P.) precisa che il dato relativo ai "Crediti attualmente in sofferenza" è stato valutato sulla base della normativa di vigilanza (circolare Banca d'Italia 272 del 2008 e successivi aggiornamenti) e non contempla quindi le categorie di crediti quali incagli, crediti ristrutturati e scaduti.

[59] Convenzione tra C.D.P. S.p.A. e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ("Ministero dell'ambiente"), prevista dal comma 1115 della legge n. 296 del 2006, firmata il 15 novembre 2011, approvata e resa esecutiva con il decreto prot. SEC-DEC-2011-0001202 del 28 novembre 2011 ("Convenzione Ministero"), successivamente modificata e integrata con Addendum del 10 aprile 2014, approvato e reso esecutivo con il decreto prot. SEC 0004813 del 10 aprile 2014 ("Addendum Convenzione Ministero").

[60] Primo ciclo di programmazione (cd. "Kyoto 1", finanziamenti a tasso agevolato per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e piccoli interventi di efficienza energetica).

giovanile nel settore della Green Economy" come integrato dal decreto ministeriale n. 65 del 2 febbraio 2016[61].

Il Fondo ha lo scopo di erogare finanziamenti a tasso agevolato per progetti e interventi nei settori della *Green Economy* ed in settori di attività connessi con la messa in sicurezza del territorio dai rischi idrogeologico e sismico.

Dalla data di entrata in vigore del DL n. 83 del 2012, è stato abrogato l'art. 1, comma 1112 della legge n. 296 del 2006, e a valere sul Fondo di cui all'art. 1, comma 1110, possono essere concessi finanziamenti a tasso agevolato a soggetti privati che operano in determinati settori.

Nel corso del 2016 non è stato emesso, da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nessun ulteriore provvedimento di ammissione al finanziamento agevolato, in aggiunta ai 66 adottati nel corso degli anni precedenti.

Nel 2016 è stata revocata dal Ministero vigilante l'agevolazione concessa ad un beneficiario per un importo ammesso a finanziamento pari a 375 mila, a seguito della morosità in relazione a due rate del finanziamento stipulato. Inoltre, è stata comunicata dal Ministero la revoca di due agevolazioni concesse per un importo complessivo ammesso a finanziamento pari a 883,5 migliaia, a seguito dell'avvio di procedure concorsuali a carico dei beneficiari intervenuto prima della stipula dei relativi contratti di finanziamento.

Il Fondo Kyoto è stato, poi, ulteriormente rifinalizzato dall'art. 9 del DL n. 91 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014, recante "Interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici"[62].

In particolare, al fine di realizzare interventi di incremento dell'efficienza energetica degli edifici scolastici, ivi inclusi gli asili nido, e universitari, viene prevista la possibilità di concedere a soggetti pubblici finanziamenti a tasso agevolato pari allo 0,25 per cento (nel limite di 350 milioni).

In data 14 aprile 2015 è stato emanato, ai sensi di quanto previsto dal comma 8, dell'art. 9 del DL n. 91 del 2014, il "decreto interministeriale"[63] del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che ha definito, tra l'altro, i criteri e le modalità di concessione, di erogazione e di rimborso dei finanziamenti a tasso agevolato. Il suddetto d.i., all'articolo 2, ha previsto, tra l'altro, la ripartizione delle risorse finanziarie per la concessione dei finanziamenti agevolati nella seguente misura:

- 250 milioni, per i progetti finanziabili presentati da soggetti pubblici proprietari di immobili pubblici destinati all'istruzione scolastica, ivi inclusi gli asili nido, e all'istruzione universitaria;
- 100 milioni, per i progetti finanziabili presentati da fondi immobiliari chiusi.

Lo stesso decreto interministeriale ha stabilito che la concessione dei finanziamenti agevolati, avverrà fino al raggiungimento del limite massimo delle risorse pari ai sopracitati 350 milioni (c.d. "a sportello").

---

[61] Secondo ciclo di programmazione (cd. "Kyoto 2", concessione di finanziamenti agevolati per la realizzazione di progetti di investimento nei settori della *green economy*, con obbligo di assunzione a tempo indeterminato di personale under 35).

[62] Terzo ciclo di programmazione (cd. "Kyoto 3", ancora in corso, finanziamenti agevolati riservati ad interventi di efficienza energetica da realizzarsi su edifici scolastici ed universitari di proprietà pubblica).

[63] L'art. 12, comma 6 del d.i. ha rimandato alla firma di un secondo Addendum (il "Secondo Addendum") alla convenzione stipulata in data 15 novembre 2011 tra il Ministero dell'ambiente e C.D.P. S.p.A. In data 8 ottobre 2015 è stato sottoscritto tra C.D.P. S.p.A. e il Ministero dell'ambiente il secondo Addendum, con il quale è stato conferito a C.D.P. S.p.A. l'incarico per l'espletamento, in nome e per conto del Ministero dell'ambiente, delle attività connesse alla gestione, stipula, erogazione e riscossione dei finanziamenti agevolati. Il secondo Addendum è stato approvato con decreto del Direttore della Direzione generale per il clima e l'energia del Ministero dell'ambiente e registrato dalla Corte dei conti.

Il numero delle stipule effettuate al 31 dicembre 2016 è pari a 272 per un importo complessivo pari a 24,3 milioni.

In data 22 febbraio 2016 il MATTM ha emanato il decreto n. 40 "Decreto 2016", c.d. Kyoto 4, con il quale ha riprogrammato le risorse residue, derivanti dalle economie del c.d. Kyoto 3, ammontanti complessivamente a circa 247 milioni. Per gli interventi relativi a Kyoto 4 il Decreto 2016 ha mantenuto la stessa ripartizione percentuale stabilita dall'articolo 2, comma 4, del Decreto interministeriale, destinando:

- 176,4 milioni, per i progetti finanziabili presentati da soggetti pubblici proprietari di immobili pubblici destinati all'istruzione scolastica, ivi inclusi gli asili nido, e all'istruzione universitaria;
- 70,6 milioni, per i progetti finanziabili presentati da fondi immobiliari chiusi.

Al 31 dicembre 2016 C.D.P. S.p.A. ha censito 193 interventi per complessivi 41,9 milioni e 9 contratti stipulati.

In relazione ai costi di gestione, apposita convenzione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) prevede spese a carico del Ministero a valle del processo di rendicontazione effettuato dal Gestore.

Nel 2016 i soggetti beneficiari dei finanziamenti, per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento, sono stati 35 con un tempo medio di erogazione di tredici giorni solari[64].

2.3.6. Fondo rotativo per la concessione di crediti concessionali ai Paesi in via di sviluppo (CASSA DD PP F.ROTAT. LEGGE49-87[65])

Il Fondo è stato istituito con legge n. 227 del 1977 per la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di Sviluppo (PVS) nel quadro della cooperazione italiana bilaterale, di cui è responsabile il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI).

A seguito della modifica della disciplina[66] riguardante la Cooperazione allo sviluppo, è stata creata l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, quale Ente esecutore della politica nazionale di cooperazione internazionale e alla Cassa depositi e prestiti, quale Istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo, è stato attribuito il compito, *inter alia*, di gestire il Fondo rotativo per la Cooperazione allo sviluppo[67].

L'art. 1, comma 622, lett. a), n. 1), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di stabilità 2017), ha modificato la legge n. 125 del 2014 prevedendo l'introduzione di nuove disposizioni inerenti, tra l'altro, la costituzione, a valere sulle risorse del Fondo rotativo, di una fondo di garanzia per i prestiti concessi da Cassa depositi e prestiti S.p.A. con proprie risorse (articolo 8, comma 1-*bis*), l'impignorabilità delle risorse del Fondo rotativo (articolo 8, comma 2-*bis*) e la

---

[64] Calcolato come media aritmetica in giorni solari della differenza, per singola erogazione, tra la data di ricezione del nulla osta da parte del MATTM e quella di erogazione del finanziamento (data valuta).

[65] Il gestore Cassa depositi e prestiti S.p.A. comunica la nuova denominazione del conto n. 23501 di seguito indicata: CASSA DD PP F.ROTAT., legge n. 125 del 2014.

[66] Nel corso del 2014, è stata emanata la legge n. 125 dell'11 agosto 2014 - Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 28 agosto 2014, con la quale è stata modificata la disciplina riguardante la Cooperazione allo Sviluppo. L'articolo 31, comma 1, lettera b), della legge n. 125 del 2014, ha disposto l'abrogazione della legge n. 49 del 1987 a decorrere dal primo giorno del sesto mese successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di adozione dello statuto dell'Agenzia. Considerando che il citato regolamento è entrato in vigore il 31 luglio 2015, la legge n. 49 del 1987 è stata abrogata con decorrenza 1° gennaio 2016.

[67] Dal 1° gennaio 2016, Cassa depositi e prestiti S.p.A. è subentrata ad Artigiancassa S.p.A. nella gestione del Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo di cui all'articolo 26 della legge n. 227 del 1977 e agli articoli 8 e 27 della legge n. 125 del 2014, sulla base di una Convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, Direzione III – Rapporti finanziari internazionali e la stessa Cassa depositi e prestiti S.p.A., sottoscritta in data 23 dicembre 2015, per una durata di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2016.

riformulazione dell'articolo 27, comma 3, lettera c), concernente i beneficiari del Fondo di garanzia. Tali disposizioni sono entrate in vigore con decorrenza 1° gennaio 2017.

In particolare, i progetti di cooperazione, finanziati con le risorse del Fondo, istruiti e proposti dall'Unità tecnica centrale della Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo del MAECI, sono oggetto di approvazione da parte del Comitato congiunto (ex art. 21, legge n. 125 del 2014)[68].

Il fondo si compone di due sottoconti relativi, rispettivamente, all'attuazione degli artt. 8 e 27 della legge n. 125 del 2014 (già artt. 6 e 7 dell'abrogata legge n. 49 del 1987). In particolare, l'art. 8, disciplina l'uso dei crediti d'aiuto, che possono essere concessi a valere sulle risorse del Fondo per finanziare specifici progetti e programmi di cooperazione bilaterale. L'art. 27 concede crediti agevolati alle imprese italiane per il finanziamento di parte della loro quota di capitale in imprese miste realizzate nei PVS e rispondenti alle finalità di cooperazione allo sviluppo.

- *CREDITI CONCESSIONALI PER INIZIATIVE DI COOPERAZIONE - LEGGE 125 DEL 2014 - ARTICOLO 8*

Si tratta di finanziamenti concessi a condizioni agevolate nell'ambito della politica estera di cooperazione dell'Italia, a Stati, Banche Centrali o Enti pubblici di Stati dei Paesi in via di sviluppo, nonché a organizzazioni finanziarie internazionali, per la realizzazione di progetti e programmi di sviluppo rispondenti alle finalità della legge stessa.

I crediti concessionali vengono erogati[69] a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo *ex lege* n. 227 del 1977 – sottoconto per i crediti di aiuto ai sensi dell'articolo 8 legge n. 25 del 2014, acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato al sottoconto n. 23501.

Nell'esercizio in esame il Comitato Congiunto per la cooperazione allo sviluppo ha espresso parere favorevole alla concessione di nove nuovi crediti concessionali ai seguenti Paesi: Albania, Bolivia (2), Guinea, Iraq, Senegal (2), e Pakistan (2) per un totale di 224,67 milioni. Nello stesso periodo, Cassa depositi e prestiti S.p.A. è stata autorizzata dal MEF a concedere sei nuovi crediti di aiuto riferibili ai seguenti paesi: Albania, Bolivia, Egitto, Pakistan (2) e Tunisia per un totale di 152,50 milioni[70]. Infine, sono state stipulate otto Convenzioni Finanziarie, rispettivamente con: Ecuador, Etiopia (2), Libano, Mali, Palestina (2) e Senegal, per un totale di 117,85 milioni[71].

Nel corso del 2016 è stato, altresì, sottoscritto l'emendamento ad una convenzione finanziaria con la Palestina per un importo pari a 25 milioni[72].

---

[68] Il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, con nota prot. DT 29691 - 07/04/2017 riferisce che il Comitato è presieduto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Vice ministro della Cooperazione allo sviluppo ed è composto dal direttore generale per la cooperazione allo sviluppo e dal direttore dell'Agenzia. Nel Comitato il MEF (Dipartimento del tesoro) non è più membro effettivo come accadeva nel precedente Comitato direzionale ai sensi dell'art. 9 della legge n. 49 del 1987 bensì, partecipa - senza diritto di voto - qualora vengano trattate questioni di propria competenza. Il MEF nella propria nota riferisce, altresì, che nella prassi il MEF è stato invitato a tutte le riunioni del Comitato congiunto ed ha continuato ad esaminare i singoli progetti e a fornire la propria valutazione, soprattutto in relazione agli aspetti finanziari.

[69] L'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo e la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAECI valutano le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato Congiunto l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato Congiunto, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministro dell'economia e delle finanze, con apposito decreto, autorizza l'Istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti. La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari (Paesi partner).

[70] Di cui, quattro deliberati dal Comitato congiunto nel 2016 e i rimanenti due nel 2015. Si segnala, inoltre, che l'autorizzazione relativa ad un Credito Pakistan di 20 milioni a suo tempo già concesso e compreso nel totale indicato, di fatto, non comporta nuovi impegni contabili sul Fondo rotativo.

[71] Tutti autorizzati dal MEF nel corso di annualità precedenti al 2016.

[72] Tale stipula, pur avendo determinato lo sblocco dei relativi fondi, non risulta inclusa nel totale sopra indicato, in quanto riferibile ad un impegno contabile sul Fondo rotativo precedentemente assunto.

Nel 2016 dal lato attivo si registrano entrate per rate capitali per un importo pari a 47,38 milioni[7374].

Dal lato passivo le erogazioni di capitale effettuate nel corso del 2016, che hanno dato corso a uscite monetarie dal Fondo, sono state pari a 64,73 milioni. Tra le altre spese la voce maggiormente rilevante si riferisce essenzialmente alla commissione riconosciuta al Gestore (Artigiancassa) per 1,1 milioni per la gestione 2015 (riguarda entrambi i sottoconti artt. 6 e 7 della legge n. 49 del 1987 ivi incluso il Fondo di Garanzia)[75].

I tempi di erogazione degli aiuti sono specificati nelle convenzioni finanziarie ex art. 8 e nei contratti di finanziamento agevolato ex art. 27 della legge n. 125 del 2014.

Al 31 dicembre 2016, risultano rate non pagate per un ammontare equivalente in pari data di 348,23 milioni di cui 289,6 milioni per quote capitale e 58,57 milioni per quote interessi[76].

Si rilevano, infine, crediti in sofferenza per 289,7 milioni e perdite su crediti per 1,8 miliardi.

- *FINANZIAMENTI LEGGE 125 DEL 2014 - ART. 27 (IMPRESE MISTE)*

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese italiane, per il parziale rifinanziamento (fino al 70 per cento) della loro partecipazione al capitale di rischio di imprese miste da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo.

I suddetti crediti sono corrisposti a valere sulle disponibilità del "Fondo rotativo di cui alla legge n. 227 del 1977 - sottoconto per i crediti agevolati ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 125 del 2014[77].

Nell'anno 2016, non sono state sottoposte nuove iniziative all'approvazione del Comitato congiunto per la cooperazione allo sviluppo, così come non sono stati emanati decreti ministeriali di autorizzazione ad assumere nuovi impegni contabili sul Fondo rotativo.

A livello di costi di gestione, la commissione riconosciuta al Gestore è ricompresa nell'art. 8 legge n. 125 del 2014.

Nel corso del 2016, sono state effettuate due erogazioni a titolo di anticipazione per complessivi 2,14 milioni, su finanziamenti in essere, finalizzate alla capitalizzazione di imprese miste in Ecuador e Honduras.

---

[73] Gli importi forniti sono al netto dei movimenti registrati per conversione del debito pari a 13,31 milioni. Considerando tali flussi non monetari, il totale dei rientri in linea capitale assomma a 60,69 milioni.

[74] Tra le altre entrate, diverse dai rientri di capitale, si rilevano: interessi quale remunerazione del capitale prestato, per 4,5 milioni; interessi maturati sulle disponibilità transitorie presenti sui c/c bancari per circa 9 mila; interessi di mora percepiti per 12,96 migliaia. Sono, inoltre, presenti proventi netti per 1,23 milioni a titolo di variazione cambi a fronte di crediti finanziari denominati in valuta. Infine importi da imputare sia dal lato attivo che dal lato passivo il cui saldo netto è pari a circa 60 milioni.

[75] Relativamente alle conversioni del debito il Gestore fa presente quanto segue. Dal 1998 al 31 dicembre 2015 sono state annullate rate capitale per un importo equivalente, ai cambi vigenti a tale data, pari a circa 822 milioni nell'ambito di relativi Accordi con Algeria, Ecuador, Egitto, Giordania, Indonesia, Kenya, Macedonia, Marocco, Pakistan, Perù e Tunisia. Per quanto riguarda le cancellazioni debitorie (nessuna nel corso del 2016), dal momento dell'entrata in vigore della legge n. 209 del 2000 al 31 Dicembre 2016, sono state effettuate cancellazioni di crediti finanziari in linea capitale per un importo equivalente a tale data pari a circa 957 milioni nei seguenti paesi: Bolivia, Burundi, Camerun, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, Ghana, Repubblica di Guinea, Honduras, Marocco, Mauritania, Mozambico, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda e Vietnam. Inoltre, ai sensi della legge n. 106 del 1991, al 31 dicembre 2016, risulta cancellato un importo di debito complessivo equivalente a circa 691,7 milioni.

[76] Ne consegue che il disavanzo di gestione dell'anno 2016 è pari a 8,6 milioni.

[77] L'ultima normativa attuativa approvata (delibera CIPE n. 56 del 2013 del 2 agosto 2013 e delibera del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo n. 66 del 2014 del 30 maggio 2014) si riferisce alla legge n. 49 del 1987, abrogata con decorrenza 1° gennaio 2016. Pertanto, Cassa depositi e prestiti, nel corso del 2016, si è limitata a gestire i crediti agevolati precedentemente concessi ai sensi della legge n. 49 del 1987.

2.4. UBI Banca S.c.p.A.

2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività (FONDO INCREMENTO PRODUTTIVITA')

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[78].

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 delle rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo Fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Nel corso del 2016 non ci sono state ulteriori assegnazioni; pertanto l'importo totale dei fondi assegnati risulta invariato rispetto al 2015 e non sono stati effettuati prelievi per l'erogazione ai mutuatari, che restano invariati rispetto al precedente anno. Nel corso del 2016 non sono state effettuate nuove erogazioni[79].

Il conto di Tesoreria 22002 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

2.5. Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.

2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper[80]

Trattasi di una gestione stralcio dopo il trasferimento alle Regioni delle risorse del "Fondo" istituito dalla legge 27 febbraio 1985, n. 49 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[81].

---

[78] 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.

[79] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot: DT 26529 - 30/03/2017 precisa che il Fondo di cui trattasi, precisamente l'Allegato n. 004 della posta patrimoniale AA GA AAAA BA, riporta una consistenza al 31 dicembre 2016 pari a 49,50 migliaia. Tale consistenza, è costituita dalle quote parte del "Fondo" non ancora trasferite alle Regioni, al netto delle quote, pari complessivamente a 123,19 migliaia, di spettanza delle due Regioni a statuto speciale (Sicilia e Valle d'Aosta) le quali nelle more dell'adeguamento dei rispettivi statuti in senso conforme alla normativa vigente in materia di incentivi alle imprese, ed in particolare all'art. 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, non hanno potuto conseguire materialmente dallo Stato le relative risorse finanziarie che, pertanto, sono state conservate sul conto corrente di Tesoreria centrale n. 22002.

[80] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[81] Con il DL n. 83 del 2012 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito, con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, al comma 2 dell'art. 31, si è stabilito che le disponibilità del Fondo di cui all'art. 1 della legge n. 49 del 1985 (Foncooper), al netto delle somme occorrenti a finanziare le domande già pervenute alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate nel medesimo importo, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su richiesta del Ministero dello sviluppo economico (MISE), ad apposito capitolo dello stato di previsione dello stesso Ministero per la successiva assegnazione al Fondo di cui all'art. 17, comma 1, della legge n. 49 del 1985 (fondo per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione per il credito alla cooperazione). Con nota n. 7231 del 30 gennaio 2015, il MISE, Direzione generale per gli incentivi alle imprese, ha chiesto, ai sensi dell'art. 31, comma 2, del DL n. 83 del 2012, di provvedere alla conservazione

Il Fondo ha presentato nel corso della sua gestione criticità dovute ad insolvenze da parte delle aziende beneficiarie. Al 31 dicembre 2016 i crediti in sofferenza ammontavano a 12,23 milioni con perdite che complessivamente risultano pari a 11,13 milioni.

Le spese di gestione per il 2016 sono state pari a 133,48 migliaia, di cui 117,97 migliaia per compensi al Gestore[82] e 15,52 migliaia per compensi attribuiti al Comitato di gestione.

Il conto di Tesoreria 23635 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa

Invitalia S.p.A., società *in house* del Ministero dello sviluppo economico gestisce i seguenti Fondi di rotazione.

2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno[83] (VAR. DENOM.DEL 16-11-2004 SVIL ITALIA CONTR PROM TURISMO)[84]

Il Fondo, costituito il 28 maggio del 1991, ex art. 6 della legge 1° marzo del 1986 n. 64 è stato successivamente riconfermato dalle varie disposizioni legislative conseguenti alla soppressione dell'intervento straordinario ed al trasferimento delle competenze al Ministero dell'economia e delle finanze[85], ed è destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Invitalia S.p.A.[86], 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.

Anche nel 2016 come per il biennio precedente non sono state registrate operazioni legate a nuovi impegni od erogazioni di stati di avanzamento lavori.

Il Fondo[87], solo formalmente operativo, ha sostenuto nel 2016 costi di gestione per circa 293 mila (a valere sul conto 22026). Tali costi si riferiscono alla commissione omnicomprensiva riconosciuta al Gestore[88].

Sia il conto 22040 che il conto 22026 sono stati ricompresi nell'allegato 2 al dPCM, in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della definitiva soppressione.

---

dell'intero stanziamento disponibile per l'anno 2014 sul capitolo di spesa 7068 pari a 732,83 migliaia. Tale somma è versata all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al capitolo 7342, piano gestionale 21, dello stato di previsione della spesa del MISE.

[82] Il compenso al Gestore come da convenzione sottoscritta nel 2000 con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, è pari all'1,40 per cento annuo costante dell'importo erogato di ciascun finanziamento nel periodo di preammortamento e, successivamente del capitale residuo.

[83] Legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g.

[84] Nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2017-2019 si riporta il solo conto n. 22040. Il Gestore comunica sia il conto n. 22040 (Fondo perduto) che il conto n. 22026 (Fondo rotativo) riferiti al medesimo strumento "Fondo promozione turismo" nonché le giacenze su conti correnti collegati a tali conti di Tesoreria.

[85] Decreto-legge n. 415 del 1992 convertito dalla legge n. 488 del 1992, art. 3, ed il d.lgs. n. 96 del 1993, artt. 11 e 15.

[86] L'Agenzia è subentrata in tutti i diritti e le obbligazioni derivanti dalla Convenzione stipulata dalla Insud S.p.A. con il Ministero dell'economia e delle finanze in data 23 marzo 1995 ed integrata con atto del 13 gennaio del 1999.

[87] Il Fondo ha una disponibilità al 31 dicembre 2016 di 26,6 milioni giacenti sul conto 22026 e di 0,65 milioni sul conto 22040 e 1,25 milioni su altri conti correnti collegati al conto 22040.

[88] Si tratta di una commissione omnicomprensiva semestrale dello 0,75 per cento calcolata sul finanziamento residuo prima del pagamento della relativa semestralità, riconosciuta a Invitalia come previsto dall'art. 8 della convenzione con il MEF.

2.6.2. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità[89] (SVIL ITALIA SPA F.ROT LEGGE N. 289-03[90]) (SVILUPPO IITALIA S.P.A.[91]) (LEGGE N. 95 DEL 1995 SVIL ITALIA[92])

Il d.lgs. n. 185 del 2000 ha previsto misure agevolative e contributi a fondo perduto, in favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese, con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura; finanzia le cooperative sociali, le attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale, e le microimprese in forma di società di persone e *franchising*.

La relazione trasmessa dal Gestore, come per il precedente anno, risulta poco utile, sia al fine di comprendere i saldi delle varie movimentazioni effettuate sui conti correnti, sia con riferimento alla parte descrittiva, in quanto non consente una ricostruzione completa e puntuale della gestione[93].

Con riferimento al Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità ed in particolare alle gestioni dei conti 22043 e 22048 è intervenuto il comma 71 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)[94] che ha previsto il

---

[89] D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72.

[90] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che la denominazione attuale del conto di Tesoreria n. 22048 è: AG*NAZ*A.I.S.I.*S.p.A.*F.R289-03.

[91] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che la denominazione attuale del conto di Tesoreria n. 22043 è: AG*NAZ*A.I.S.I.*S.p.A. La Direzione VI precisa, altresì, che la gestione in questione, affidata per legge a Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., non presenta carattere di rotatività in quanto concede contributi a fondo perduto. A seguito dell'attuazione del DL n. 145 del 2013, le risorse a titolo di contributo a fondo perduto possono essere concesse esclusivamente per gli interventi di cui al Titolo II, la cui titolarità è in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (convenzione MLPS/Invitalia per il triennio 2015 - 2017 stipulata in data 9 giugno 2016). Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h), del richiamato DL n. 145 del 2013, convertito dalla legge n. 9 del 2014, le agevolazioni di cui al Titolo I capo 01 del d.lgs. n. 185 del 2000 fanno oggi riferimento ad una convenzione tra Invitalia e il MISE. Per completezza si segnala che sulla materia è successivamente intervenuto l'art. 1, comma 71, della legge di bilancio 2017.

[92] Conto di Tesoreria n. 20117. La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che tale conto è inattivo. Il Gestore ha comunicato la conclusione delle attività relative al Fondo. Il MEF, con nota n. 9935 dell'8 febbraio 2017, ha invitato il Gestore a richiedere la chiusura del conto di Tesoreria n. 20117 e a versare le somme disponibili sul conto suddetto in entrata (capitolo 2368, art. 8, capo X). Con nota n. 24342 del 27 marzo 2017 RGS – IGEPA ha comunicato di aver autorizzato la Banca d'Italia per la chiusura del conto di Tesoreria in argomento. Il conto 20117 è stato ricompreso nell'allegato 2 al dPCM, in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della definitiva soppressione.

[93] Il Gestore ha comunicato i dati finanziari riguardanti i conti 22043 e 22048 che sono stati riportati nell'Allegato 1 alla presente relazione. Alla richiesta chiarimenti, in merito al conto 22043, il Ministero ha riferito quanto segue: "Tale conto è destinato all'erogazione di contributi a fondo perduto ex d.lgs. 185 del 2000 sulla base della Convenzione tra Invitalia e Ministero del lavoro. Gli stanziamenti di fondo perduto assegnati e non incassati ammontavano al 31.12.2015, a circa 209 milioni. Per evitare il blocco delle erogazioni ai beneficiari, Invitalia ha provveduto ad utilizzare i fondi provenienti dagli incassi dei mutui. Nella relazione a suo tempo trasmessa è stata rappresentata la situazione reale delle disponibilità (-4.083.226 euro) a prescindere dall'effettivo saldo del conto (83.426.259 euro). La disponibilità reale deriva dalla somma algebrica della liquidità giacente sul conto di Tesoreria 22043 (83.426.259 euro) + la liquidità giacente presso i conti correnti bancari utilizzati per le erogazioni (36.181.149 euro), detratti gli incassi dei mutui, ricevuti dai beneficiari negli anni 2014 e 2015 (123.690.634 euro), che non sono stati girocontati al conto di Tesoreria 22048 (dedicato alle erogazioni del finanziamento agevolato).
Infine si evidenzia che i saldi dei conti 22043 e 22048 non corrispondono a quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2017-2019.

[94] Di seguito si riporta la richiamata disposizione normativa: "Per il finanziamento delle iniziative di cui al titolo I, capo 0I, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, è autorizzata la spesa di 47,5 milioni per l'anno 2017 e di 47,5 milioni per l'anno 2018. Le predette risorse sono iscritte nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico per essere successivamente accreditate su un conto corrente infruttifero, intestato all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia, aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato e dedicato al citato titolo I, capo 0I, del decreto legislativo n. 185 del 2000. Sul medesimo conto corrente sono, altresì, accreditate le disponibilità finanziarie presenti nel fondo rotativo depositato sul conto corrente di Tesoreria n. 22048, istituito ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 novembre 2004, pubblicato nella Gazzetta

finanziamento delle iniziative di cui al titolo I, capo 0I, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185.

Il Fondo presenta perdite accertate su crediti sono pari a 225,63 milioni[95].

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2017-19.

2.6.3. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio (SVIL ITALIA SPA F ROT LEGGE N. 350 DEL 2003)

Il Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese è stato soppresso (art. 1, commi 847-850, della legge. n. 296 del 2006) e le disponibilità giacenti sul conto di Tesoreria n. 22047[96] sono state trasferite nel 2009 su disposizione del MISE al conto di Tesoreria n. 22034, intestato al Fondo di Garanzia per le PMI, il cui gestore è il Mediocredito centrale[97].

2.7. Intesa Sanpaolo S.p.A.

2.7.1. Fondo speciale ricerca applicata (FSRA) (FSRA gestione stralcio)

Il Fondo speciale della ricerca applicata (FSRA), istituito con legge 25 ottobre 1968, n. 1089, è stato soppresso, con contestuale istituzione (ex d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297) del Fondo Agevolazioni alla ricerca (FAR); con circolare MURST n. 760 del 29 dicembre1999 è stato stabilito il regime transitorio per tutti i progetti antecedenti al 3 gennaio 2000, per tali progetti Intesa Sanpaolo ha continuato ad assicurare le attività istruttorie gestionali.

Dal 3 gennaio 2000 la gestione contabile del Fondo è stata assunta in forma diretta dal MIUR.

Nel corso dell'anno non sono state perfezionate nuove stipule[98]; trattasi di gestione stralcio con un saldo iniziale delle risorse disponibili al primo gennaio 2016 di 27,7 milioni, ed un saldo al 31 dicembre 2016 delle stesse, di circa 27,2 milioni[99].

Ufficiale n. 14 del 19 gennaio 2005, nella misura di un terzo delle risorse complessive, nonché i rientri dei finanziamenti erogati dalla citata Agenzia ai sensi delle disposizioni del titolo I del citato decreto legislativo n. 185 del 2000.".

[95] Il Gestore comunica che i crediti in sofferenza riconducibili al conto 22043 sono pari a 813,4 milioni e quelli riconducibili al conto 22048 pari a circa un miliardo.

[96] Conto di Tesoreria n. 22047 denominato "AG*NAZ*A.I.S.I.*S.p.A.*F.R*350-03". La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che tale conto è inattivo. Il Gestore (Invitalia) ha comunicato la conclusione delle attività relative al Fondo. Il MEF, con nota n. 9935 dell'8 febbraio 2017, ha invitato il Gestore a richiedere la chiusura del conto di Tesoreria n. 22047 e a versare le somme disponibili sul conto di Tesoreria suddetto in conto entrata (capitolo 2368, art. 8, capo X). Con nota n. 24342 del 27 marzo 2017, RGS – IGEPA ha comunicato di aver autorizzato la Banca d'Italia per la chiusura del conto di Tesoreria in argomento. Con nota n. 16989 del 3 marzo 2017 la Direzione VI ha comunicato all'UCB di poter procedere alla chiusura del dettaglio di posta patrimoniale 014 AA GA AA AA BA. Il conto n. 22047 è stato ricompreso nell'allegato 2 al dPCM, in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della definitiva soppressione.

[97] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 16989 – 3 marzo 2017 ha precisato che con DMT n. 83207 del 2016, registrato alla Corte dei Conti il 2 dicembre 2016, è stata riassegnata la somma di 100 milioni al capitolo 7184, pg. 91 e pertanto con proprio decreto n. 102999 del 6 dicembre 2016, ai sensi del decreto-legge n. 5 del 2009, ne è stato autorizzato il trasferimento a favore del conto infruttifero n. 22034 aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato e denominato "MEDCEN L.662 del 1996 GARANZIA PIM".

[98] L'attività istruttoria sulle domande pervenute al MIUR entro il 31 dicembre 1999 si è conclusa nel 2001. L'attività deliberativa delle domande pervenute al MIUR entro il 31 dicembre 1999 si è conclusa nel 2011.

[99] Nel 2016 tra le uscite si evidenziano le erogazioni relative ai Programmi Nazionali di Ricerca per 0,8 milioni e oneri di gestione per 0,6 milioni. Tra le entrate si evidenziano incassi vari su progetti per 0,8 milioni.

2.8. SIMEST S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero

Con d.lgs. n. 143 del 1998, 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 MedioCreditoCentrale. L'attività riguarda la concessione di contributi per operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II) e per investimenti in imprese all'estero (legge n. 100 del 1990, art. 4 e legge n. 317 del 1991, art. 14), 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.

Il 28 marzo 2014 sono state sottoscritte le nuove convenzioni per la gestione dei due Fondi sopra citati, con il Ministero dello sviluppo economico (MISE), che prevedono una diversa metodologia di quantificazione delle commissioni spettanti al Gestore rispetto al passato. In concreto, si introduce il principio del "rimborso costi", unitamente ad un altro di premialità legato al raggiungimento di specifici obiettivi.

L'Amministrazione dei citati Fondi è affidata ad uno specifico Comitato ministeriale[100] (Comitato Agevolazioni), istituito presso la SIMEST stessa.

La SIMEST svolge, per conto della FINEST S.p.A., le attività di istruttoria ed erogazione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge n. 295 del 1973, relativamente alle operazioni di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 19 del 1991, per gli investimenti in imprese estere partecipate dalla FINEST S.p.A. in Paesi dell'Europa centrale e orientale.

2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi (SIMEST D.LGS.143-98 F,ESTERO)

La SIMEST S.p.A., gestisce alcuni interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che operano attraverso Fondi di rotazione.

Il Fondo[101], istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, avente carattere rotativo[102], è alimentato sia da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato che dagli introiti dei cd. "contributi negativi" (differenziali di interessi pagati dalle banche al Fondo) ed è destinato alla corresponsione di contributi agli interessi:

- per il finanziamento di crediti all'esportazione riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, progettazioni, lavori e relativi servizi (d.lgs. n. 143 del 1998);
- concessi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio nelle società o imprese all'estero partecipate dalla

---

[100] Tale Comitato, scaduto per decorso del triennio di mandato, è stato rinnovato, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 28 novembre 2014, per la durata di un triennio e, comunque, non oltre la data di adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico istitutivo del Comitato agevolazioni previsto dalle attuali Convenzioni per la gestione dei Fondi in questione. Il Comitato agevolazioni, presieduto dal MISE, è composto da tre rappresentanti del MISE, di cui uno appunto con funzioni di presidente, da un rappresentante del MEF, da un rappresentante del MAECI, da un rappresentante designato dalle Regioni e da un rappresentante designato dall'ABI.

[101] Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 22039 sul quale sono giacenti al 31 dicembre 2016 risorse per 2,191 miliardi nonché si avvale di altri conti correnti sui quali alla stessa data sono giacenti 20,13 milioni.

[102] Si tratta di un Fondo nella titolarità del MEF, destinato al sostegno alle esportazioni. Il Fondo è elencato nel dPCM 25 novembre 2003, che individua le gestioni fuori bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione del MEF. Tale Fondo, in virtù del d.lgs. n. 143 del 1998, è gestito dalla SIMEST e amministrato da un Comitato, il c.d. Comitato agevolazioni, che approva le operazioni. Il Comitato agevolazioni è composto da tre rappresentanti del MISE, di cui uno con funzioni di presidente, da un rappresentante del MEF, da un rappresentante del MAECI, da un rappresentante designato dalle Regioni e da un rappresentante designato dall'ABI. Anche se il Fondo è nella titolarità del MEF, l'Amministrazione vigilante è il MISE.

SIMEST S.p.A. e aventi sede in Paesi non facenti parte dell'Unione europea (art. 4, della legge n. 100 del 1990);

- concessi alle imprese con stabile e prevalente organizzazione nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da FINEST (legge n. 19 del 1991);
- - riconosciuti alle piccole e medie imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero (art. 14 della legge n. 317 del 1991)[103].

Il Fondo di cui alla legge n. 295 del 1973 è stato rifinanziato con la legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208) per 300 milioni, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività a fronte dell'afflusso di nuove richieste.

Con riferimento agli interventi a valere sulle disponibilità del Fondo, nel corso del 2016, il Comitato ha approvato la circolare n. 1 del 5 febbraio 2016 recante modifiche ai criteri di intervento a sostegno delle operazioni di credito fornitore, e la circolare n. 3 del 24 giugno 2016 relativa all'aumento dei limiti massimi di importo dei finanziamenti agevolabili per la partecipazione di imprese italiane in società o imprese all'estero ai sensi dell'art. 4 della legge 24 aprile 1990, n. 100.

Nel 2016 il Comitato ha approvato 96 nuove operazioni per il credito all'esportazione credito capitale dilazionato – "c.c.d.", riguardanti interventi di concessione di contributi agli interessi per un importo di 5.931 milioni e un impegno di spesa per contributi agli interessi di 241 milioni; di tali 96 operazioni, 64 per un importo, in termini di "c.c.d.", pari a 5.808 milioni e un impegno di spesa pari a 235 milioni, si riferiscono alla concessione di agevolazioni in conto interessi su operazioni di credito all'esportazione e 32 operazioni, per un importo in termini di "c.c.d." di 123 milioni e un impegno di spesa pari a 6 milioni, riguardano la concessione di agevolazioni in conto interessi su finanziamenti destinati alla realizzazione di investimenti di società italiane in imprese estere.

Al 31 dicembre 2016 risultano in essere otto procedimenti giudiziali[104].

Tra le entrate del Fondo si evidenzia in particolare l'assegnazione di legge per 300 milioni ed è oggetto di esame da parte del MEF e del CIPE l'assegnazione di 251 milioni per il 2017.

Tra le uscite del Fondo, preponderanti risultano le operazioni per la copertura dei rischi, relativi ai differenziali sui tassi di interesse pagati a fronte dei contratti *Interest Rate Swap* (IRS), per 49,78 milioni.

Nelle spese di gestione[105] rilevante è anche la commissione corrisposta al Gestore pari a 5,07 milioni relativi al saldo 2015 e al primo semestre 2016[106].

---

[103] Tale intervento è assorbito da quello ai sensi della legge n. 100 del 1990.

[104] In particolare sei si riferiscono ad operazioni di credito all'esportazione ai sensi della legge n. 227 del 1977 (ora decreto legislativo n. 143 del 1998, capo II), e di due ad operazioni ai sensi della legge n. 100 del 1990. Non risulta in contenzioso alcuna operazione ai sensi della legge n. 19 del 1991. Dei 6 contenziosi relativi alle operazioni di cui al decreto legislativo n. 143 del 1998, 2 sono relativi alla revoca dei contributi erogati alla ILVA S.p.A. per un totale di 103,40 milioni e 4 sono relativi a contributi - per un totale di 3,64 milioni - anticipati dal Banco Popolare a tre aziende e successivamente non erogati in conseguenza della delibera del Comitato Agevolazioni di decadenza dal diritto di tali aziende ad ottenerli.

[105] Tra le altre spese si segnalano, altresì, le spese per Commissioni Upfront pagate sui contratti IRS per 8,62 milioni; le spese per commissioni nonché legali e notarili complessivamente pari a 150,39 migliaia; le spese sostenute per il funzionamento del Comitato stesso per 2,57 migliaia; i versamenti delle ritenute fiscali per 9,71 migliaia e le spese bancarie e diverse per 2,95 migliaia. Infine accrediti in valuta estera del periodo precedente imputati nel 2016 per 214,54 migliaia.

[106] Il Ministero dello sviluppo economico ha comunicato che le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sulla base delle nuove convenzioni stipulate il 28 marzo 2014, sono pari al "totale dei costi diretti ed indiretti, come da bilancio civilistico, sostenuti dalla SIMEST". Le stesse saranno riconosciute dal Ministero "entro 60 giorni dalla presentazione da parte di SIMEST del rendiconto sulla gestione dei Fondi, corredato dalla relazione della Società incaricata della revisione legale dei conti in merito alla verifica del totale dei costi diretti ed indiretti che la SIMEST ha sostenuto per

Si osserva come le uscite, diverse dalle erogazioni di capitale, rappresentino il 79 per cento del totale delle uscite del Fondo.

In relazione alle operazioni di copertura dei rischi (IRS) non viene precisato nulla sul rispetto delle percentuali stabilite nella predetta Direttiva e su eventuali istruzioni impartite alla SIMEST dall'Amministrazione vigilante.

Di seguito si illustrano i singoli interventi a valere sul Fondo distinti per la finalità normativa:

- *INTERVENTO FINANZIARIO*[107] *SULLE OPERAZIONI DI CREDITO ALL'ESPORTAZIONE*[108]

Le attività della SIMEST sono condotte per stabilire parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi paesi OCSE che si avvalgono del settore pubblico e consentire una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità e il prezzo. 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[109], 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 alla concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali.

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.

Nel corso del 2016 i volumi complessivi sono stati pari a 5.808 milioni in termini di "c.c.d.", con un impegno di spesa per contributi in conto interessi di 235 milioni.

- *AGEVOLAZIONE DEGLI INVESTIMENTI IN SOCIETA' O IMPRESE ALL'ESTERO*[110]

Il contributo è concesso, a fronte di finanziamento di banca abilitata a operare in Italia, per una durata massima di 8 anni e in misura pari al 50 per cento del tasso di riferimento per il settore industriale (nel 2016, il tasso medio di riferimento e il tasso medio di contributo sono stati pari rispettivamente al 1,83 per cento e allo 0,915 per cento).

L'intervento copre il 90 per cento della quota di partecipazione dell'impresa italiana richiedente e fino al 51 per cento del capitale dell'impresa estera.

Nel 2016 sono state accolte 32 operazioni per un importo di finanziamenti agevolabili di 123 milioni, di cui 29 - per un importo di 118 milioni - relative ad iniziative partecipate da SIMEST e 3 - per un importo di 5 milioni – relative a quelle partecipate da FINEST.

All'interno dell'intervento in questione sono riassorbiti quelli di cui alla legge n. 317 del 1991, art. 14.

---

la gestione dei Fondi". Il compenso tiene conto sia del rimborso costi che del raggiungimento degli obiettivi concordati, di anno in anno, tra il Ministero dello sviluppo economico e la SIMEST.

[107] Tale intervento sembrerebbe avere natura mista, in quanto unisce la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contributi. Inoltre, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari e i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali sembrerebbero configurare un'ipotesi di rotatività più formale che sostanziale.

[108] D.lgs. n. 143 del 1998, capo II, ex lege n. 227 del 1977.

[109] Alla base delle attività della SIMEST S.p.A. vi sono accordi internazionali che stabiliscono la parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi Paesi OCSE che si avvalgono del sostegno pubblico, per assicurare una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità ed il prezzo. Gli interventi sono regolati da due accordi internazionali: Accordo sui Sussidi e le Misure Compensative dell'OMC (ASCM – Uruguay Round del 1995); Accordo OCSE sui Crediti all'esportazione che beneficiano del sostegno pubblico, recepito nella normativa comunitaria.

[110] Legge n. 100 del 1990, art. 4, e legge n. 19 del 1991, art. 2, comma 7.

2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato[111] (SIMEST FONDO *EX LEGE* N. 394-81)[112]

Il Fondo 394 del 1981[113] è stato istituito con l'art. 2 del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981, n. 394, per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri.

L'art. 6 (Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese) della legge 6 agosto 2008, n. 133[114], ha riformato i finanziamenti a tasso agevolato di cui alla legge n. 394 del 1981 rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 1407 del 2013, relativo agli aiuti di importanza minore "*de minimis*".

Successivamente, l'art. 42, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, ha apportato lievi modifiche all'art. 6 della legge n. 133 del 2008, con l'introduzione di una riserva di destinazione alle piccole e medie imprese (PMI) pari al 70 per cento annuo delle risorse del Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981, e con l'indicazione che i termini, le modalità e le condizioni delle iniziative, le attività e gli obblighi del gestore, le funzioni di controllo, nonché la composizione e i compiti del Comitato agevolazioni, sono determinati con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, in luogo delle precedenti delibere del CIPE. Pertanto, in attuazione della suddetta normativa, il Ministro dello sviluppo economico ha emanato il decreto 21 dicembre 2012 pubblicato sulla G.U. n. 85 dell'11 aprile 2013. Il decreto ha apportato modifiche ai finanziamenti già individuati dalla precedente normativa (programmi di inserimento sui mercati esteri, studi di prefattibilità, fattibilità e programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, finanziamenti per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici) ed ha introdotto un nuovo intervento (*marketing* e/o promozione del marchio italiano) destinato a finanziare la partecipazione a fiere e mostre nei mercati extra UE da parte delle PMI.

Con l'emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2015, pubblicato sulla G.U. n. 280 del 1° dicembre 2015, è stata data in gestione alla SIMEST, una quota di 80 milioni del Fondo per la crescita sostenibile di cui al decreto-legge n. 83 del 2012. Tali risorse saranno utilizzate per il finanziamento di una quota dei programmi di inserimento sui mercati extra UE e dei finanziamenti agevolati per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici.

Il Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, con decreto interministeriale del 7 settembre 2016 ha abrogato e sostituito il decreto ministeriale del 21.12.2012, modificando le condizioni degli interventi agevolativi a carico del Fondo per rendere tali strumenti più rispondenti alle esigenze di internazionalizzazione delle imprese.

Per quanto concerne i risultati della gestione si rileva che i volumi operativi sono da attribuire ai finanziamenti per programmi di inserimento sui mercati extra UE, pari nel 2016 a 117 per un ammontare di 83,8 milioni, rispetto ai 103 per un ammontare di 79,5 milioni registrati nel 2015.

Nel 2016 il Comitato ha approvato complessivamente 188 nuove operazioni relative alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per un importo di finanziamenti pari a 93,18 milioni (151 per un importo di finanziamenti di 86,8 milioni nel 2015).

---

[111] Art. 2, della legge n. 394 del 1981.

[112] Il Fondo si avvale di un conto di Tesoreria (22044) sul quale risultano, al 31 dicembre 2016, giacenti risorse per circa 396 milioni e di altri conti correnti sui quali sono giacenti alla medesima data 37,34 milioni.

[113] Il Fondo è a carattere rotativo ed è alimentato dai rientri dei finanziamenti erogati e da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato. Si tratta di un Fondo nella titolarità del MEF, destinato all'internazionalizzazione delle imprese italiane. Il Fondo è elencato nel dPCM 25 novembre 2003, che individua le gestioni fuori bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione del MEF. Tale Fondo, in virtù del d.lgs. n. 143 del 1998, è gestito dalla SIMEST e amministrato da un Comitato, il c.d. Comitato agevolazioni, che approva le operazioni. Il Comitato agevolazioni è composto da tre rappresentanti del MISE, di cui uno con funzioni di presidente, da un rappresentante del MEF, da un rappresentante del MAECI, da un rappresentante designato dalle Regioni e da un rappresentante designato dall'ABI. Anche se il Fondo è nella titolarità del MEF, l'Amministrazione vigilante è il MISE

[114] Il DL n. 112 del 2008 ha abrogato la legge n. 394 del 1981 (ad eccezione dell'art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presente relazione) modificando l'ambito di operatività del Fondo.

Le operazioni con procedimenti giudiziali in corso al 31 dicembre 2016 sono state complessivamente 220[115].

I crediti in sofferenza risultano pari a 69,31 milioni e quelli per i quali è in essere un procedimento contenzioso, ammontano complessivamente a 66,3 milioni mentre le perdite da procedure di contenzioso sono state pari a circa un milione. Tra le entrate si evidenziano quelle derivanti da incassi rate in linea capitale pari a circa 96 milioni. Tra le uscite si evidenziano i finanziamenti alle imprese per circa 33 milioni.

Le spese di gestione, nel 2016, nel loro complesso sono pari a 7,38 milioni, di cui 7,17 milioni rappresentano le commissioni al Gestore per il saldo 2015 e per l'acconto 2014[116].

Tali spese rappresentano circa il 22 per cento delle erogazioni di capitale.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, dal quale risultano i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti di seguito elencati.

A) Finanziamenti a tasso agevolato di programmi di inserimento sui mercati esteri[117]

Il d.m. 21 dicembre 2012 e la circolare n. 5 del 2013 fino al mese di ottobre 2016 e successivamente il d.m. 7 settembre 2016 e la circolare n. 4 del 2016, regolamentano tale forma di finanziamento.

I finanziamenti hanno ora una durata massima di sei anni di cui due di preammortamento.

Con riguardo alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2016, quest'ultimo è stato pari a 0,50 per cento (15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite dello 0,50 per cento annuo), partendo da un tasso di riferimento medio nel 2016 dell'1 per cento; successivamente, a seguito della riforma, è stato ridotto dal 15 per cento al 10 per cento del tasso di riferimento UE, con il limite minimo a zero.

Per quanto attiene i volumi di attività, nel 2016 le richieste accolte sono state 117 per 83,8 milioni, in aumento del 12 per cento circa in termini numerici e del 5 per cento in termini di importo rispetto all'anno precedente (103 richieste accolte per 79,5 milioni).

Nel 2015 le domande di finanziamento presentate, sono state 133, in aumento rispetto al 2015 (115 richieste pervenute).

Nell'esercizio di riferimento, inoltre, non sono state approvate dal Comitato o sono state archiviate (per rinuncia o per documentazione carente) 24 operazioni, cioè il 18 per cento di quelle pervenute.

B) Finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica[118]

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

---

[115] Di cui: 111 riferite a finanziamenti per programmi di penetrazione commerciale o inserimento sui mercati esteri; 78 ad operazioni di patrimonializzazione; 28 a finanziamenti per studi di fattibilità e 3 a finanziamenti per programmi di assistenza tecnica. A tali procedimenti giudiziali vanno aggiunti ulteriori 6 procedimenti nei confronti dei garanti Banca Popolare di Garanzia, Consorzio Europeo di Garanzia, Vittoria Assicurazione, Europe Insurance Group (E.I.G.), Confidi Prof. e SIC.

[116] Le altre spese si riferiscono: alle spese sostenute per il funzionamento del Comitato per 0,514 migliaia (decreto del Ministero delle attività produttive del 26 novembre 2003); alle spese e ritenute fiscali subite su c/c bancari per circa 183,39 migliaia; ai costi per importi restituiti (diff.le tasso patrimonializzazione) per 21,64 migliaia. Le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sulla base delle nuove convenzioni stipulate con il Ministero dello sviluppo economico il 28 marzo 2014, sono pari al "totale dei costi diretti ed indiretti, come da bilancio civilistico, sostenuti dalla SIMEST". Le stesse saranno riconosciute dal Ministero "entro 60 giorni dalla presentazione da parte di SIMEST del rendiconto sulla gestione dei Fondi, corredato dalla relazione della Società incaricata della revisione legale dei conti in merito alla verifica del totale dei costi diretti ed indiretti che la SIMEST ha sostenuto per la gestione dei Fondi". Il compenso tiene conto sia del rimborso costi che del raggiungimento degli obiettivi concordati, di anno in anno, tra il Ministero dello sviluppo economico e la SIMEST.

[117] Articolo 2, legge n. 394 del 1981; articolo 6, comma 2, lettera a), legge n. 133 del 2008; art. 3, comma 1, lettera a) e artt. 4 e 6 del d.m. del 21 dicembre 2012.

[118] Legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera b); d.m.21 dicembre 2012, art. 3, comma 1, lettera b) e artt. 5 e 6.

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.

I finanziamenti per *studi di prefattibilità, fattibilità e programmi di assistenza tecnica*, sono stati regolamentati dal d.m. del 21 dicembre 2012 (circolare n. 6 del 2013) fino al mese di ottobre 2016 e successivamente dal d.m. del 7 settembre 2016 (circolare n. 5 del 2016).

I finanziamenti hanno una durata massima di quattro anni e mezzo di cui uno e mezzo di preammortamento e tre anni di ammortamento, rispetto alla precedente normativa che prevedeva tre anni (per *studi*) e tre anni e mezzo (per *programmi di assistenza tecnica*), di cui due di preammortamento.

L'importo massimo è stato modificato come segue:

- 150 mila per gli studi collegati ad investimenti commerciali (rispetto a 100 mila);
- 300 mila per gli studi collegati ad investimenti produttivi (rispetto a 200 mila);
- 300 mila per l'assistenza tecnica.

Per quanto attiene alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2016, quest'ultimo è stato pari a 0,50 per cento (15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite dello 0,50 per cento annuo), partendo da un tasso di riferimento medio dell'1 per cento; successivamente, a seguito della riforma, è stato ridotto dal 15 per cento al 10 per cento del tasso di riferimento UE, con il limite minimo a zero.

Nel 2016 sono pervenute 26 domande per circa 3,3 milioni, di cui un programma di assistenza tecnica, in sensibile crescita rispetto all'anno precedente quanto al numero ed importo (12 domande per 1,6 milioni).

Nello stesso periodo, il Comitato ha accolto 16 operazioni per circa 2 milioni in aumento rispetto al 2015 (10 finanziamenti accolti per 1,1 milioni), mentre le domande non approvate e le archiviazioni sono state complessivamente 4 (2 nel 2015).

C) Finanziamenti agevolati a favore delle PMI esportatrici per il miglioramento e la salvaguardia della loro solidità patrimoniale al fine di accrescerne la competitività sui mercati esteri[119]

I finanziamenti per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici, regolamentati dal d.m. del 21 dicembre 2012 (circolare n.7 del 2013) fino al mese di ottobre 2016 e successivamente dal d.m. del 7 settembre 2016 (circolare n. 6 del 2016), hanno una durata massima di sette anni, di cui due di preammortamento.

Il d.m. del 7 settembre 2016, rispetto al d.m. del 21 dicembre 2012, ha aumentato la misura massima del finanziamento fissandola a 400 mila (300 mila in base alla precedente normativa) e ha regolamentato in termini più favorevoli alle imprese le fasi di verifica e di rimborso del finanziamento. Riguardo alle garanzie, le imprese che richiedono il finanziamento hanno diritto a una quota del FCS, che si traduce in una riduzione delle garanzie eventualmente richieste

Nel corso del 2016, sono state presentate 40 domande di finanziamento per un importo di 12,6 milioni e accolte 23 per 6,2 milioni.

D) Finanziamenti agevolati a favore delle PMI per la realizzazione di iniziative promozionali per la prima partecipazione ad una fiera e/o mostra sui mercati extra UE – marketing e/o promozione del marchio italiano[120]

I finanziamenti per la partecipazione a fiere e/o mostre, sono stati regolamentati dal d.m. del 21 dicembre 2012 e dalla circolare n. 8 del 2013 fino a ottobre 2016 e successivamente dal d.m. del 7 settembre 2016 e dalla circolare n. 7 del 2016, che ne hanno modificato radicalmente termini e condizioni.

---

[119] Legge n. 133 del 2008, art. 6, comma 2, lettera c); d.m. 21 dicembre 2012, art. 3, comma 1, lettera c-1) e artt. 7 e 8.
[120] Legge n. 133 del 2008, art. 6, comma 2, lettera c); d.m. 21 dicembre 2012, art. 3, comma 1, lettera c-2) e art. 9.

La durata massima dei finanziamenti è stata ridotta da quattro anni, di cui due di preammortamento a 3 anni e mezzo di cui 18 mesi di preammortamento.

Nel corso del 2016, sono state presentate 49 domande di finanziamento per un importo di 2,2 milioni e accolte 32 per 1,2 milioni.

2.8.3. Fondo unico di *Venture Capital* (SIMEST FONDI *VENTURE CAPITAL*)[121]

Il Fondo unico di *Venture Capital*, ha cominciato ad operare nel 2007[122], 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 razionalizzare l'operatività dei diversi Fondi anche alla luce dell'intervento dei Fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche.

Nel corso dell'esercizio 2016 le delibere di partecipazione assunte dal Comitato di indirizzo e Rendicontazione sono state in totale 27, di cui 11 nuovi progetti di investimento, 2 aumenti di capitale sociale in società già partecipate e 14 ridefinizioni di piano per progetti precedentemente approvati.

Il rendiconto della gestione del 2016 evidenzia una contrazione dell'importo degli impegni del Fondo complessivamente accolti nell'anno (-51 per cento), dovuto in parte alla riduzione del numero delle iniziative accolte (-26 per cento) ed in parte alla diminuzione dell'impegno medio richiesto al Fondo.

Nel corso del 2016 le acquisizioni di quote di partecipazione a valere sulle disponibilità del Fondo Unico di *Venture Capital* sono state nel complesso pari a 7,8 milioni[123], mentre, in attuazione degli accordi con le imprese *partner*, sono state dismesse 16 partecipazioni per complessivi 20,7 milioni. Pertanto alla fine dell'esercizio 2016 il portafoglio delle partecipazioni detenute da SIMEST[124] a valere sul Fondo Unico di *Venture Capital* ammonta a 135 milioni (147,8 milioni nel 2015) in 182 società all'estero (190 nel 2015).

Con riferimento alle iniziative partecipate dal Fondo, al 31 dicembre 2016 delle complessive 55 posizioni gestite: 12 sono relative a precontenziosi, trattative in corso per il rientro del credito o transazioni concluse in esecuzione delle quali SIMEST sta ricevendo dei pagamenti. Tali posizioni corrispondono a crediti di SIMEST, per conto del Fondo di *Venture Capital*, per complessivi 14,20 milioni in linea capitale; 43 posizioni riguardano contenziosi (prevalentemente decreti ingiuntivi, concordati preventivi e fallimenti) che corrispondono a crediti di SIMEST, per conto del Fondo di *Venture Capital*, per complessivi 55,77 milioni in linea capitale.

Tra le entrate si evidenziano quelle in conto capitale derivanti dai rientri per le cessioni di partecipazioni giunte a scadenza per 15,2 milioni. Le uscite complessive ammontano a 12,15 milioni di cui 7,89 milioni in linea capitale e 4,26 milioni di parte corrente. Tra quest'ultime si evidenziano, 4,17 milioni riferiti alla commissione riconosciuta al Gestore[125] e circa 69 mila relative a spese legali.

---

[121] Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 22046.

[122] Deriva dall'unificazione, ad opera della legge finanziaria 2007, di tutti i preesistenti Fondi regionali di Venture Capital.

[123] In particolare: otto nuove partecipazioni in società all'estero (aggiuntive rispetto alle quote acquisite in proprio da SIMEST e/o FINEST) per un importo complessivo di circa 6 milioni; tre aumenti di capitale in società già partecipate al 31 dicembre 2015 per circa 1,8 milione.

[124] La gestione del Fondo ed i rapporti fra il Ministero e la SIMEST sono regolati da un'apposita Convenzione rinnovata in data 28 marzo 2014 e con scadenza 31 dicembre 2019.

[125] Le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sulla base delle nuove convenzioni stipulate con il Ministero dello sviluppo economico il 28 marzo 2014, sono pari al "totale dei costi diretti ed indiretti, come da bilancio civilistico, sostenuti dalla SIMEST". Le stesse saranno riconosciute dal Ministero "entro 60 giorni dalla presentazione da parte di SIMEST del rendiconto sulla gestione dei Fondi, corredato dalla relazione della Società incaricata della revisione legale dei conti in merito alla verifica del totale dei costi diretti ed indiretti che la SIMEST ha sostenuto per la gestione dei Fondi". Il compenso tiene conto sia del rimborso costi che del raggiungimento degli obiettivi concordati, di anno in anno, tra il Ministero dello sviluppo economico e la SIMEST.

Il Ministero vigilante segnala che, anche se il numero ed il valore complessivo delle operazioni agevolate confermano l'operatività del Fondo e la piena aderenza dell'attività alle finalità previste dalla normativa di riferimento, è allo studio una modifica delle modalità e delle condizioni di intervento che consenta un miglior utilizzo dello strumento soprattutto da parte delle PMI.

2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start up* (SIMEST S.P.A. FONDO *START UP* LEGGE 23-7-2009 N. 99)[126]

Nel 2013 ha avuto inizio l'operatività del Fondo *Start Up*, nuovo strumento a disposizione delle imprese, istituito con il decreto n. 102 del 4 marzo 2011 e affidato in gestione a SIMEST S.p.A.[127].

Si tratta di un fondo rotativo istituito con l'obiettivo di rafforzare il sostegno pubblico alle PMI per favorire la fase di avvio di progetti di internazionalizzazione promossi in Paesi al di fuori dell'Unione Europea, da parte di singole PMI nazionali o da loro raggruppamenti.

L'esercizio 2016, conferma la ridotta operatività e nessun nuovo accoglimento di iniziative di investimento[128].

Nel corso dell'anno è stata acquisita una nuova partecipazione dell'importo di 0,2 milioni a valere su delibera di accoglimento del 2015 (sottoscrizione nel 2016 e versamento effettuato a gennaio 2017).

In attuazione degli accordi con le imprese *partner*, è inoltre stata dismessa – in anticipo rispetto alla scadenza concordata – una partecipazione dell'importo di 0,2 milioni.

Pertanto il portafoglio alla data del 31 dicembre 2016 resta composto da 4 iniziative per un importo complessivo di 0,8 milioni.

Nel 2016 si rileva una disponibilità di fine anno sul conto di Tesoreria centrale di 3,47 milioni nel 2016 e si registrano entrate per circa 240 mila di cui 200 mila in linea capitale.

2.9. UniCredit S.p.A.

2.9.1. Fondo per l'attività di micro-credito nell'Area balcanica (UNICREDIT SPA)

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6,4 milioni, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001, per il Fondo di rotazione indirizzato ad attività di micro-credito nell'area balcanica.

Il Fondo[129], destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare nei primi mesi del 2007. I prestiti, di importo non superiore a 10 mila euro ciascuno[130], sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

In data 12 ottobre 2015 è scaduta la convenzione tra UniCredit S.p.A. e MISE[131]. Tuttavia al fine di assicurare la continuità amministrativa della gestione dei rientri al Fondo dei

---

[126] Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria 5650.

[127] La gestione è disciplinata da apposita convenzione MISE/SIMEST stipulata in data 7 maggio 2012 e di durata quinquennale. L'Amministrazione del fondo è affidata al Comitato interministeriale istituito presso la Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi del MISE e rinnovato per un triennio, da ultimo, con d.m. in data 27 maggio 2015.

[128] Nella relazione del Ministero si apprende che lo stesso ha avviato un approfondimento con il vertice politico che ha portato alla formulazione di una proposta per la chiusura del Fondo che dovrà trovare quanto prima il corretto veicolo normativo.

[129] Il Fondo utilizza il conto di Tesoreria n. 22049.

[130] Tale limite è stato elevato a 20 mila euro per la Romania.

[131] Disdetta del MISE entro i termini previsti con nota n. 6671 del 17 marzo 2015.

finanziamenti in essere fino all'ultima scadenza è stata sottoscritta il 28 ottobre 2015 e registrata il primo dicembre 2015 una nuova convenzione per la gestione stralcio del Fondo tra il MISE ed UniCredit S.p.A. escludendo la concessione di nuove erogazioni. Tale convenzione tenuto conto della durata massima dei finanziamenti erogati, ha durata fino al 31 dicembre 2022.

Al 31 dicembre 2016 risultavano ancora in essere 384 prestiti per un debito residuo in linea capitale pari a 1,68 milioni, rate non pagate per circa 39 mila e stralciate 98 posizioni per 642,62 migliaia (recuperate circa 20,23 migliaia). Le rate scadute incassate nel 2016 sono state pari a 800,3 migliaia di cui circa 773 mila in linea capitale e 27,3 migliaia in quota interessi.

Le spese di gestione del Fondo, nel 2016, sono state pari a 60,33 migliaia di cui 24,38 a titolo di rimborso forfettario al Gestore (20 mila per il 2016 e 4,38 migliaia per il rateo relativo all'anno 2015).

La disponibilità iniziale del Fondo presso la Tesoreria è stata rettificata da 3,509 milioni a 3,503 milioni a causa di un errato versamento di 5,61 migliaia effettuato da terzi e per il quale Unicredit ha in corso una complessa procedura di storno.

2.10. CONSAP S.p.A.

2.10.1. Fondo per i nuovi nati[132]

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto la soppressione del "Fondo di credito per i nuovi nati" e contestualmente ha previsto l'istituzione dal 1° gennaio 2014 del *"Fondo nuovi nati"* destinato a contribuire alle spese per il sostegno di bambini "*nuovi nati o adottati*" appartenenti a famiglie residenti a basso reddito. Il Fondo non è mai stato operativo in quanto non ha svolto attività.

A seguito dell'entrata in vigore del comma 201 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, la società CONSAP prosegue la gestione del soppresso "Fondo di credito per i nuovi nati" solo fino alla naturale scadenza delle garanzie concesse entro il termine del 31 dicembre 2013, ovvero, in caso di escussione, fino al termine delle attività di recupero delle somme liquidate alle banche finanziatrici[133].

Il relativo decreto ministeriale di attuazione, adottato in data 23 giugno 2016, ha previsto che le risorse del soppresso "Fondo di credito per i nuovi nati" venissero versate al "Fondo Carta acquisti" di cui all'art. 81, comma 29 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

2.10.2. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (FONDO DI ROTAZIONE PER LA SOLIDARIETÀ ALLE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO, DELLE RICHIESTE ESTORSIVE E DELL'USURA)[134]

L'art. 2, comma 6-*sexies*, della legge n. 10 del 2011 ha disposto l'unificazione, a far data dal 31 marzo 2011, del *"Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso"* (istituito con legge n. 512 del 22 dicembre 1999) e del *"Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura"* (istituito con legge n. 44 del 23 febbraio 1999) nel nuovo *"Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste*

---

[132]Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[133] Con la nota prot. DIPFAM 0001206 del 23/04/2015 la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva comunque precisato che "in considerazione del fatto che tale Fondo per i nuovi nati è finalizzato, come già ricordato, alla concessione, una tantum, di un contributo per il sostegno di bambini nati o adottati appartenenti a famiglie residenti a basso reddito, sembrava potersi escludere, per lo stesso il carattere di "rotatività".

[134] Per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 122 del 2016 la denominazione si modifica in: "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti".

estorsive e dell'usura", demandando al Governo di provvedere, entro tre mesi dalla pubblicazione della legge, all'adozione di un regolamento che lo disciplini[135].

Il DL n. 79 del 20 giugno 2012, convertito dalla legge n 131 del 2012, ha stabilito che le disponibilità del Fondo, residue alla fine di ogni esercizio, vengano riassegnate, senza pregiudicare le finalità istituzionali del Fondo stesso, per essere destinate alle esigenze dei Ministeri. Per il 2016 non sono stati effettuati trasferimenti a tale titolo.

L'art. 14 della legge n. 122 del 7 luglio 2016 ha previsto che detto Fondo sia destinato anche all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti, come indicati all'art. 11 della norma stessa. Trattasi dei reati dolosi commessi con violenza alla persona - fatta eccezione per i reati di percosse e lesione personale non aggravata come previsti dal codice penale - con particolare attenzione ai fatti di violenza sessuale ed omicidio ed al reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

L'art. 12 della stessa legge prevede i requisiti soggettivi ed oggettivi per ottenere l'indennizzo tramite l'accesso al Fondo[136].

All'art. 14, comma 2, della citata legge è previsto, per l'alimentazione del Fondo, un ulteriore contributo annuale di 2,6 milioni a decorrere dall'anno 2016. Le disposizioni normative prevedono, altresì, che gli indennizzi vengano deliberati dall'attuale Comitato vittime dei reati di tipo mafioso, integrato da un ulteriore membro in rappresentanza del Ministero di giustizia[137].

Il Fondo è alimentato, da un contributo dello Stato, da un contributo sui premi assicurativi, dai proventi derivanti dall'incasso delle rate di ammortamento dei mutui, dal rientro dei benefici revocati o riformati e dall'esercizio del diritto di surroga nei diritti delle vittime nei confronti degli autori dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.

Con riguardo alle somme corrisposte agli aventi titolo, il Fondo si surroga, nei diritti della parte civile o dell'autore, verso il soggetto condannato al risarcimento del danno avvalendosi dello strumento dell'iscrizione a ruolo.

Nel corso del 2016 il Ministero concedente ha ritenuto necessario procedere all'informatizzazione dell'intero procedimento di concessione dei benefici destinati alle vittime dell'estorsione e dell'usura, incaricando CONSAP per l'analisi delle esigenze, per il supporto all'Ufficio del Commissario *antiracket* e antiusura durante le fasi di sviluppo e di messa in esercizio del sistema informatico (condotte dall'Ufficio informatico del Dipartimento del personale del Ministero) e di formazione del personale delle Prefetture e dell'Ufficio del Commissario.

Nel 2016 tra le entrate si evidenziano in particolare: quelle da contributi sui premi assicurativi[138] ammontanti a 41,4 milioni (119,4 milioni nel 2015); quelle derivanti dai contributi statali[139] pari a circa 2 milioni e quelle da contributo per le vittime dei reati intenzionali violenti per 2,6 milioni[140].

Tutte le somme che alimentano il fondo confluiscono nel capitolo di bilancio 2341 dello

---

[135] Il 26 aprile 2011, nelle more dell'adozione del regolamento, è stato sottoscritto un atto di concessione transitorio che ha attribuito la gestione del nuovo Fondo a CONSAP. Detto regolamento, emanato con decreto del Presidente della Repubblica il 19 febbraio 2014 n. 60 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 83 del 9 aprile 2014, è entrato in vigore dal 24 aprile 2014. Il 20 gennaio 2015 è stato sottoscritto da CONSAP e dal Ministero dell'interno l'atto di concessione per la gestione da parte di CONSAP del Fondo "unificato".

[136] Tra i requisiti si annoverano: esser vittima di uno dei reati di cui al predetto art. 11, accertati con sentenza di condanna o con decreto di archiviazione per essere rimasti ignoti gli autori del reato; aver preventivamente esperito azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato stesso (se noto); avere un reddito annuo non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato; non aver riportato condanne per i reati di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), del c.p.p. (reati di estorsione, di mafia e altre fattispecie di crimini socialmente odiosi); non aver percepito somme a qualsiasi titolo erogate per lo stesso fatto.

[137] Le modifiche introdotte dalla legge n. 122 del 2016 richiedono che venga adeguato all'atto di Concessione del Ministero dell'interno sottoscritto in data 20 gennaio 2015 anche al fine di istituire il capitolo di bilancio dello Stato di pertinenza del Ministero dell'interno, ove far confluire i recuperi delle somme di competenza del Fondo.

[138] Legge n. 44 del 1999, art. 18, comma 1, lettera a).

[139] Legge n. 108 del 1996, art. 14, comma 11; legge n. 512 del 1999, art. 1, comma 1, lettera a); legge n. 183 del 2011, art. 4, comma 19.

[140] Legge n. 122 del 2016, art 14, comma 2.

stato di previsione del Ministero dell'interno e sono messe a disposizione di CONSAP con le modalità e i tempi previsti nel provvedimento di concessione.

Le uscite si riferiscono prevalentemente alle delibere di erogazione, ai decreti di elargizione e ai decreti di mutuo emessi in favore delle vittime della mafia, dell'estorsione e dell'usura. In particolare le uscite per erogazioni sono pari a 30,8 milioni (56,6 milioni nel 2015) quelle per decreti di elargizione sono pari a 7,29 milioni (18,5 milioni nel 2015), quelle per decreti di mutuo pari a 3,80 milioni (8,7 milioni nel 2015)[141].

Per quanto concerne l'attività di recupero della morosità[142] maturata nel pagamento delle rate di ammortamento delle somme oggetto di decreti di revoca e degli importi per i quali CONSAP esercita la surroga nei confronti degli autori di reato, al 31 dicembre 2016, risultano formalizzati n. 121 ruoli esattoriali per il recupero coattivo di 44,8 milioni.

2.11. MedioCredito Centrale S.p.A.

2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese (MEDCEN CAPIT RISCHIO PMI LEGGE N. 388[143])

L'intervento del Ministero dello sviluppo economico a sostegno del mercato del Capitale di rischio è stato previsto dalla legge finanziaria per il 2001; tale intervento ha ad oggetto la concessione di anticipazioni finanziarie a banche e intermediari finanziari, preventivamente accreditati presso il Ministero, da utilizzare per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di: nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo di processi produttivi, prodotti e servizi nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo innovativi e ad elevato impatto tecnologico; PMI localizzate nelle aree indicate nel regolamento n. 1260 del 1999, a fronte di programmi pluriennali di sviluppo.

L'anticipazione pubblica è concessa in misura pari al 50 per cento del valore di acquisizione della partecipazione e comunque per un importo non superiore ai 2 milioni per ogni operazione.

L'art. 4, comma 11-*octies*, del decreto-legge n. 3 del 24 gennaio 2015 "misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti" ha disposto che le partecipazioni assunte nel capitale delle imprese beneficiando dell'anticipazione finanziaria di cui agli articoli 103 e 106 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, devono essere limitate nel tempo e smobilizzate non appena consentito dal mercato. In particolare viene previsto che la cessione delle azioni o delle quote acquisite deve in ogni caso avvenire entro un periodo massimo di dieci anni dalla data di acquisizione ovvero, qualora l'investitore sia una società di gestione del risparmio,

---

[141] Tra le spese della gestione si evidenziano quelle anticipate da CONSAP per 2,16 milioni e quelle erogate a valere sulle risorse del Fondo per 176,46 migliaia. In particolare tra le prime figurano il costo del personale per 1,55 milioni; le spese generali e i costi dell'attività informatica per 93,16 migliaia; le spese di utilizzazione dei locali e dei servizi accessori per 147,35 migliaia e le altre spese per 367,97 migliaia (tra queste vi sono il compenso forfettario al Gestore previsto dall'art. 8, comma 11, dell'atto di concessione pari a 177,86 migliaia e i costi per il progetto di informatizzazione per circa 90 mila). Nelle seconde si evidenziano, tra le altre: il rimborso spese ai componenti il Comitato per 59,88 migliaia; il premio annuale ai membri del Comitato per 6,31 migliaia; le spese legali per 57,91 migliaia; le spese per il progetto di informatizzazione pari a 33,8 migliaia.

[142] La scarsa "rotatività" del Fondo, tenuto conto del tasso di morosità nella restituzione delle rate dei mutui di oltre l'80 per cento, con elevate spese di gestione e tentativi di recupero spesso infruttuosi ha indotto un riesame delle disposizioni che riguardano il Fondo. Già nella relazione della Corte dello scorso anno si segnalava la deliberazione n. 51 del 2015 della Corte dei conti, Sezione controllo Enti: "Tenuto infatti conto dell'entità della morosità e delle scarse prospettive di recupero a fronte dei rilevanti costi di gestione conseguenti nonché, non secondariamente, del negativo ritorno di immagine per un apparato pubblico costretto a perseguire coattivamente cittadini già in precedenza vessati dagli usurai, appare opportuno un intervento a livello normativo che, con i dovuti accorgimenti, trasformi il beneficio in questione in un contributo "a fondo perduto". CONSAP ha sottoposto un'ipotesi normativa in tal senso, attualmente allo studio del Ministero concedente.".

[143] Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 23514.

entro la data di effettiva scadenza del fondo mobiliare dalla stessa gestito che ha acquisito la partecipazione.

Gli intermediari accreditati, ai quali è demandata la selezione delle imprese da partecipare e la gestione della partecipazione acquisita, possono dismettere le partecipazioni entro 10 anni dalla data di acquisizione, ovvero, nel caso di SGR, entro la data di effettiva scadenza del fondo mobiliare gestito che ha acquisito la partecipazione.

All'atto della dismissione, tali soggetti devono restituire al Ministero il 50 per cento del valore di dismissione della partecipazione, al netto di una commissione annua di gestione. Nel caso in cui l'investimento abbia fatto registrare un buon rendimento il Ministero riconosce all'intermediario anche un premio in ragione dell'efficienza dimostrata.

Per il periodo eccedente i 7 anni, non sono previste a carico degli investitori *management fees* a favore del soggetto accreditato.

Gli intermediari accreditati sono attualmente 25.

Al 31 dicembre 2016, a fronte di 84 richieste di anticipazione ammesse dall'avvio dell'operatività (anno 2004) per complessivi 71,6 milioni ed erogate per circa 31 milioni, risultano in essere, al netto delle operazioni decadute o rinunciate, delle partecipazioni dismesse nonché di quelle relative ad imprese in liquidazione o sottoposte a procedure concorsuali, 8 operazioni di partecipazione relative a 5 imprese, per un ammontare complessivo di anticipazioni pari a 6,98 milioni.

Rimane chiusa la possibilità di presentazione di nuove domande di anticipazione finanziaria. È tuttavia regolarmente attiva la gestione degli adempimenti prevista favore dei soggetti intermediari richiedenti (*management* e *success fees* a fronte delle anticipazioni in essere).

Tra le principali voci di entrata si registrano utili da partecipazioni per 300 mila e rimborso anticipazioni per 3,17 milioni. Tra le principali voci di uscite si rilevano le perdite da partecipazioni per 566,34 migliaia, commissioni a società finanziarie per 434,65 migliaia[144] e le spese per perizie e consulenze esterne per 2,8 migliaia.

Risultano impegnate somme da versare quale, commissione di gestione, a MedioCredito Centrale per 149,9 migliaia.

Le anticipazioni non recuperabili ammontano a 10,9 milioni alle quali si aggiungono 3,37 milioni di anticipazioni erogate la cui perdita è da considerarsi definitiva.

3. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993

L'articolo 24 della legge 23 dicembre 1993 n. 559, titolato "Procedure di controllo" prevede, per le gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del DL n. 65 del 1989, convertito dalla legge n. 155 del 1989, l'obbligo di rendicontazione e il controllo della Corte dei conti con specifiche modalità (pronuncia sulla *"regolarità della gestione"* e referto al Parlamento sull'andamento e sui risultati di tutte le gestioni fuori bilancio nella stessa relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato) e con particolari effetti (obbligo degli Organi gestori di rivalutare gli atti ritenuti illegittimi e di sottoporre a controllo preventivo le conseguenti determinazioni)[145].

Il paragrafo che segue riferisce su tutte le ulteriori tipologie di fondi[146] comprese nell'allegato obbligatorio al disegno di legge di bilancio 2017, diverse dai Fondi di rotazione

[144] Il gestore dichiara che l'importo si riferisce al pagamento per l'anno 2016 delle commissioni di gestione maturate in favore di 5 intermediari, ai sensi del punto 23 delle disposizioni del decreto Ministero attività produttive del 19 gennaio 2004.

[145] Deliberazione Corte dei conti Sezione di controllo - III Collegio n. 44 del 4 aprile 2000.

[146] Per ciascun fondo viene riportato in parentesi la denominazione utilizzata nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

gestiti da Organismi esterni, di cui all'articolo 23 della legge 23 dicembre 1993 n. 559, riportando in Appendice (Allegato 2) i risultati finanziari dell'esercizio 2016.

Restano estranee a questa relazione valutazioni *"sulla regolarità della gestione"*, in quanto tale tipologia rientra nell'alveo del controllo successivo sulla gestione, e non riguarda le finalità dell'attività di parifica del bilancio generale dello Stato.

3.1. Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie[147]

Tale Fondo è stato istituito dall'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, concernente il coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.

Dal 1993 il Fondo si è avvalso di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali, c/c n. 23209 e finanziamenti CEE c/c n. 23211).

Per facilitare la gestione dei programmi complementari alla programmazione comunitaria (*Piano di Azione Coesione* del 2011 e successivi interventi di cui all'art. 1, comma 242, della legge di stabilità 2014, n. 147 del 2013), nel 2013 è stato aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato il conto corrente infruttifero n. 25051, denominato "MEF Interventi complementari alla programmazione comunitaria".

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 1, comma 703, lettera l), della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) è stato istituto il conto corrente infruttifero n. 25058, aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato, avente la seguente denominazione: "MEF risorse Fondo Sviluppo e Coesione".

La suddetta norma prevede, tra l'altro, che "*le risorse assegnate al piano stralcio e ai piani operativi di cui alla lettera i), sono trasferite dal Fondo Sviluppo e Coesione, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5, della legge 16 aprile 1987, n. 183, sulla base dei profili finanziari previsti dalle delibere del CIPE di approvazione dei piani stessi. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione del piano stralcio e dei piani operativi degli interventi approvati dal CIPE, secondo l'articolazione temporale indicata dalle relative delibere, e provvede ad effettuare i pagamenti a valere sulle medesime risorse in favore delle suddette Amministrazioni secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, sulla base delle richieste presentate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri...*"

I complessivi movimenti finanziari posti in essere dal Fondo di rotazione nel corso dell'anno 2016 portano alle seguenti risultanze:

---

[147] In relazione al Fondo non risultano inclusi nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019 i seguenti conti: 25051; 23209; 23211. Il conto 25058 è denominato nell'allegato suddetto come "Ministero economia e finanze IGRUE risorse rivenienti dal fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)".

TAVOLA 2

MOVIMENTI FINANZIARI

(*in milioni*)

Numero conto corrente	Disponibilità iniziale all'1/1/2016	Erogazioni 2016	Rientri 2016	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2016	Disponibilità finale al 31/12/2016
25051	8.415	1.709	3.125	-	9.830
23209	16.010	5.713	685	4.350	15.333
23211	1.151	5.626	5.938	-	1.463
25058	3.278	1.991	1.121	-	2.409
Totali	**28.855**	**15.039**	**10.869**	**4.350**	**29.035**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - Ispettorato generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea

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, sovvenzioni e rimborsi erogati dall'Unione europea a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e da recuperi vari e restituzioni.

A valere sulle proprie disponibilità, il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche e agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria; ad erogare, ai titolari delle azioni di cui ai programmi sopradetti, anticipazioni a fronte dei contributi facenti carico al bilancio dell'Unione Europea; ad alimentare il conto corrente n. 25051 per finanziare gli interventi complementari alla programmazione comunitaria 2007/2013.

L'articolo 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, stabilisce che il Fondo di rotazione *ex lege* n.183 del 1987 "destina le risorse finanziarie a proprio carico, provenienti da un'eventuale riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007/2013, alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi".

Per effetto della riduzione della quota di cofinanziamento a carico della legge n. 183 del 1987, le relative risorse sono state assegnate, con decreti direttoriali dell'IGRUE, in favore dei programmi che fanno parte del Piano di azione coesione (PAC); di conseguenza si è proceduto a trasferire le risorse dal conto corrente 23209, in favore del conto corrente n. 25051, risorse che sono state imputate ai singoli programmi.

Per quanto attiene invece il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti CEE" (c/c n. 23211), questo è alimentato dalle somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia e dalle restituzioni delle somme non utilizzate dagli assegnatari.

Infine, il conto corrente n. 25058 è alimentato prevalentemente degli apporti provenienti dal capitolo 8000 dello stato della previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze.

3.2. Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro

3.2.1. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento[148] (MEF DIPARTIMENTO TESORO RIMBORSO FONDAZIONI LIRICHE SINFONICHE LEGGE N. 112-2013)

Nel 2014 è stato istituito[149] nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo di rotazione con dotazione pari a 75 milioni, sia in termini di competenza che di cassa, per la concessione a favore delle Fondazioni lirico-sinfoniche di finanziamenti di durata fino a un massimo di trenta anni.

In particolare, al fine di pervenire al risanamento delle gestioni e al rilancio delle attività delle Fondazioni lirico-sinfoniche, gli enti di cui al d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367, e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 e successive modificazioni, che versino nelle condizioni di cui all'art. 21 del d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367, ovvero che non possano far fronte ai debiti certi ed esigibili da parte di terzi, che siano stati in regime di Amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi, ma non abbiano ancora terminato la ricapitalizzazione, presentano, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge 7 ottobre 2013, n. 112, al commissario straordinario[150], un piano di risanamento che intervenga su tutte le voci di bilancio strutturalmente non compatibili con la necessità di assicurare gli equilibri strutturali del bilancio stesso, sia sotto il profilo patrimoniale che economico-finanziario, entro i tre successivi esercizi finanziari.

La dotazione del fondo è stata incrementata, per l'anno 2014, di 50 milioni[151].

Con decreto n. 54921 del 10 luglio 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è stato approvato lo schema di contratto tipo di finanziamento ed è stato, altresì, disposto che le Fondazioni lirico-sinfoniche si obblighino ad effettuare il pagamento di quanto dovuto, per il rimborso delle rate di ammortamento del finanziamento a titolo di capitale ed interessi alle scadenze stabilite su un apposito conto corrente infruttifero n. 25056, intestato al MEF, presso la Tesoreria centrale dello Stato[152].

Con decreti interministeriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il MEF, in data 16 settembre 2014, sono stati approvati i piani di risanamento presentati dalle seguenti Fondazioni e nel mese di dicembre 2014 sono stati stipulati i relativi contratti di finanziamento[153]:

- Fondazione Teatro San Carlo di Napoli per 25,3 milioni[154];
- Fondazione Teatro Comunale di Bologna per 14,4 milioni;

---

[148] Il MEF con nota prot. DT 42321 del 3 maggio 2016 ha comunicato che non trattasi di fondo rotativo, in quanto il suddetto capitolo 7351 consente le erogazioni in conto mutuo a favore delle Fondazioni mutuatarie.

[149] Art. 11, al comma 6, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante: "Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo" convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112.

[150] Previsto al comma 3 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112 (in G.U. 8 ottobre 2013, n. 236).

[151] Art. 5, comma 6, decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 16.

[152] Nota n. 89283 del 14 novembre 2014 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la finanza delle Pubbliche amministrazioni.

[153] Con lettera n. 98743 del 31 dicembre 2014, è stato chiesto all'Ufficio Centrale del Bilancio di provvedere alla conservazione della disponibilità 103,3 milioni risultante sul citato capitolo 7351, piano di gestione n. 1, dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, alla chiusura dell'esercizio finanziario 2014, in quanto le richieste di erogazione delle somme da parte delle Fondazioni Lirico Sinfoniche, sulla base dei relativi contratti di finanziamento stipulati, non sono pervenute in tempo utile per poter procedere al versamento delle somme stesse nell'anno 2014.

[154] Con autorizzazione n. 96154 del 17 dicembre 2014, a carico del capitolo di spesa 7351, è stato disposto il versamento, a favore della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli, della somma di 21,7 milioni a titolo di prima erogazione del contratto di finanziamento approvato.

- Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino per 27,8 milioni[155];
- Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste per 11 milioni;
- Fondazione Teatro dell'Opera di Roma per 20 milioni;

Con decreto interministeriale del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 5 agosto 2016, è stata approvata, ai sensi del comma 355 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015, l'integrazione del Piano di risanamento per il triennio 2016-2018 presentata dalla Fondazione Teatro Massimo di Palermo.

Con decreto interministeriale del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 23 novembre 2016, è stata approvata, ai sensi di quanto previsto dal comma 355, dell'articolo 1, della legge n. 208 del 2015, l'integrazione del piano di risanamento presentata dalla Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari ed è stato confermato il finanziamento a valere sul fondo di rotazione di cui all'articolo 11, comma 6, del decreto-legge n. 91 del 2013 e all'articolo 5, comma 6, del decreto-legge n. 83 del 2014, pari a 4,48 milioni. Nel mese di marzo è stato stipulato il contratto con la Fondazione lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari.

Per l'anno finanziario 2015 con d.m. n. 3969 del 3 febbraio 2015 è stato istituto il capitolo 7351 denominato "Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti a favore delle Fondazioni lirico sinfoniche", nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze[156].

Il comma 356 dell'articolo 1, della legge n. 208 del 2016 ha incrementato il fondo di rotazione in discorso, stanziando sul capitolo di spesa 7351 la somma di 10 milioni in termini di competenza.

---

[155]La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 27065 – 31 marzo 2017, precisa che alla data del 30 giugno 2016 è stata erogata a favore della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, a valere sul finanziamento concesso 27,8 milioni, la minor somma di 25,95 milioni, rendendosi necessario provvedere ad un adeguamento e rimodulazione dell'originario Piano di ammortamento del finanziamento.

[156]La legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)" all'articolo 1, fra l'altro, ha disposto che:

- "Le Fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno presentato il piano di risanamento, ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, sono tenute al raggiungimento del pareggio economico, in ciascun esercizio, e del tendenziale equilibrio patrimoniale e finanziario, entro l'esercizio finanziario 2018, previa integrazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, del piano di risanamento per il triennio 2016-2018. Il predetto piano di risanamento è approvato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La mancata presentazione dell'integrazione del piano nel termine di cui al primo periodo del presente comma determina la sospensione dell'erogazione alle Fondazioni lirico-sinfoniche inadempienti dei contributi a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163." (comma 355);
- "La procedura di cui all'articolo 11 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, si applica anche alle fondazioni lirico-sinfoniche che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non versino nelle condizioni indicate nel comma 1 del medesimo articolo 11. Le fondazioni interessate possono presentare, entro il 30 giugno 2016, il piano triennale per il periodo 2016-2018, dopo l'approvazione del bilancio di esercizio per l'anno 2015, secondo le disposizioni definite nel citato articolo 11 del decreto-legge n. 91 del 2013 e nelle linee guida adottate per la redazione dei piani di risanamento. Per i piani di cui al presente comma, ai fini della definizione delle misure di cui alle lettere a) e c) del comma 1 del citato articolo 11 del decreto-legge n. 91 del 2013, si fa riferimento rispettivamente al debito esistente al 31 dicembre 2015 e alla dotazione organica in essere al 31 dicembre 2015. Ai fini dell'attuazione del presente comma, il fondo di rotazione di cui al medesimo articolo 11, comma 6, del decreto-legge n. 91 del 2013 è incrementato, per l'anno 2016, di 10 milioni. Al fine dell'erogazione delle risorse di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui al comma 7 dell'articolo 11 del decreto-legge n. 91 del 2013." (comma 356);
- "Al fine di consentire la prosecuzione del percorso di risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche di cui al comma 355 e di procedere all'approvazione e al monitoraggio dei nuovi piani di risanamento in attuazione del comma 356 del presente articolo, sono prorogate fino al 31 dicembre 2018 le funzioni del commissario straordinario di cui al comma 3 dell'articolo 11 del citato decreto-legge n. 91 del 2013....." (comma 357).

Al termine dell'esercizio finanziario 2016 è stata conservata in bilancio sul capitolo 7351 la somma di 10 milioni disponibile in termini di competenza, in quanto è ancora in fase di istruttoria la concessione del finanziamento da erogare alla Fondazione Teatro Arena di Verona.

Le somme che affluiranno nel conto corrente n. 25056, a seguito del rimborso delle rate di ammortamento, saranno riversate all'entrata del bilancio dello Stato.

Nel corso dell'esercizio 2016 le Fondazioni hanno versato sul conto di Tesoreria n. 25056 importi per un saldo complessivo di 1,37 milioni[157].

In data 22 dicembre 2016 si è provveduto, pertanto, a versare 1,75 milioni all'entrata del bilancio dello Stato relativo alla suddetta somma di 1,37 milioni e al saldo iniziale del conto n. 25056 pari a 0,38 milioni (di cui 0,65 milioni sul capitolo 3222 per la quota interessi e 1,10 milioni sul capitolo 4555 per la quota capitale).

Infine, nel 2016, risulta versato sul conto n. 25056 l'importo di 0,58 milioni[158].

3.2.2. Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane (DIPARTIMENTO DEL TESORO ARTICOLO 8, COMMA 4 DEL DL 6-12-2011, N. 201, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 22-12-2011, N. 214.)

L'articolo 8 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha previsto l'istituzione di un fondo di garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane, autorizzando la spesa di 200 milioni annui per il periodo 2012-2016 su apposita contabilità speciale, destinata alla copertura dell'eventuale escussione delle suddette garanzie.

Inoltre, il decreto-legge 29 dicembre 2011 n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, riguardante la concessione della garanzia statale nei confronti della Banca d'Italia su operazioni di prestito derivanti da accordi con il Fondo monetario internazionale, all'articolo 25, comma 6, stabilisce che "per la concessione della garanzia dello Stato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, anche mediante l'eventuale utilizzo delle risorse finanziarie ivi previste. Conseguentemente l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementata di 100 milioni per l'anno 2012".

La legge di bilancio per l'anno 2016 ha stanziato sul capitolo di spesa 7609 la somma di 200 milioni, sia in termini di competenza che di cassa, per la copertura dell'eventuale escussione delle garanzie concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane e con autorizzazione di pagamento n. 71351 del 3 agosto 2016, a carico del capitolo 7609, è stato disposto il versamento, sulla contabilità speciale n. 5676, della suddetta somma di 200 milioni. Pertanto, al 31 dicembre 2016, risulta versato su detta contabilità speciale l'importo complessivo di 1.100 milioni (200 milioni per ciascuno degli anni dal 2012 al 2016, ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2011 e 100 milioni per l'anno 2012, ai sensi del decreto-legge n. 216 del 2011) e non si sono verificate escussioni delle garanzie.

---

[157] In particolare, l'ammontare di 1,37 milioni si riferisce: per 1,17 milioni al rimborso delle rate di ammortamento sui finanziamenti concessi in scadenza il 30 giugno 2016 (di cui 0,92 milioni per quota capitale ed 0,25 milioni per quota interessi); e per 0,20 milioni al rimborso degli interessi di pre-ammortamento.

[158] Tale ammontare si riferisce alle rate di ammortamento dei finanziamenti della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste (3^ rata) e della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma (2^ rata), di cui 0,51 milioni per quota capitale e 0,07 milioni per quota interessi.

3.2.3. Ristrutturazione del debito delle Regioni (ARTICOLO 4, COMMA 3, DECRETO-LEGGE 16 DICEMBRE 2014, N. 185)

L'articolo 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, avente ad oggetto la concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari da esse emessi che, al 31 dicembre 2013, presentavano una vita residua pari o superiore a cinque anni e valore nominale in circolazione pari o superiore a 250 milioni.

Per finanziare tale operazione il MEF è stato autorizzato ad emettere titoli di Stato ed erogare prestiti a favore delle Regioni con ammortamento in trenta rate annuali di importo costante, istituendo la contabilità speciale n. 5866[159] (art. 4, comma 3, DL del 16 dicembre 2014 n. 185) per agevolare la gestione delle operazioni di Tesoreria relative al riacquisto, da parte delle Regioni, dei propri titoli obbligazionari (*buy-back*), disciplinato dall'articolo 45.

Nell'esercizio 2014 il conto non è stato movimentato, talché alla fine dell'esercizio le disponibilità ammontavano a 8,7 milioni, pari alla dotazione iniziale; nel dicembre 2015 sono stati trasferiti a sei Regioni (Campania, Lazio, Liguria, Marche, Puglia e Lombardia)[160] 3,2 miliardi per le finalità di ristrutturazione del debito di cui all'art. 45.

Altri 300 milioni sono stati trasferiti al Ministero dello sviluppo economico in forza dell'art. 1, comma 4, del DL n. 191 del 2015, che ne ha autorizzato il prelievo dalle somme giacenti nella contabilità speciale n. 5866 e non utilizzate per le finalità di cui all'articolo 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. Secondo RGS tale conto non riveste la natura di fondo di rotazione, in quanto si tratta di operazioni *una tantum*, la cui restituzione è acquisita all'entrata del bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 687 e 884, legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016)[161]. In attuazione della suddetta normativa il 21 luglio 2016. L'Amministrazione ha provveduto ad effettuare, a valere sulla contabilità speciale n. 5866, due trasferimenti, uno di 1.550 milioni (art. 1, comma 687, della legge 208 del 2015) e l'altro di 1.500 milioni (art. 1, comma 884, della legge 208 del 2015), sul capitolo di entrata di capo 10 n. 2368 "Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica", articolo 8, "Altre entrate di carattere straordinario".

Le risorse del Fondo sono state utilizzate anche per far fronte alle esigenze derivanti da due disposizioni normative: l'articolo 11 del decreto-legge n. 113 del 2016[162], il cui contenuto

---

[159] L'istituzione del conto è stata autorizzata dal comma 2 dell'articolo 45 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, così come integrato dapprima dall'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 185 del 2014, poi dall'articolo 1, comma 700, della legge n. 190 del 2014 e infine dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2015.

[160] Il Ministero ha comunicato che l'operazione di riacquisto dei titoli obbligazionari, conclusosi nel dicembre 2015, "oltre a produrre una riduzione di quasi 400 milioni del debito complessivo delle Pubbliche Amministrazioni, ha anche consentito alle regioni di allungare la scadenza del proprio debito, di abbassare il costo dello stesso per i prossimi 10 anni (in media di circa 110 milioni l'anno) e di estinguere anticipatamente circa 3,5 milioni di nozionale di strumenti finanziari derivati". Cfr. sul punto Sezioni riunite in sede di controllo Relazione quadrimestrale maggio-agosto 2014 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

[161] Articolo 1, commi 687 e 884, della legge n. 208 del 2015. La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) ha previsto:

- al comma 687 dell'articolo unico, che "Le somme giacenti sulla contabilità speciale di cui all'articolo 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, non utilizzate per le finalità di cui al medesimo articolo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, nell'anno 2016, per un importo pari a 1.550 milioni";
- al comma 884 che "Le somme giacenti sulla contabilità speciale di cui all'articolo 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, non utilizzate per le finalità di cui al medesimo articolo, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, nell'anno 2016, per un importo pari a 1.500 milioni".

[162] Art.11 comma 1 del decreto-legge n. 113 del 2016: "In attuazione dell'accordo fra il Governo e la Regione Siciliana sottoscritto in data 20 giugno 2016, nelle more dell'approvazione delle modifiche da apportare a decorrere dall'anno 2016 alle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 685, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, viene assegnato alla Regione Siciliana, a titolo di acconto sulla compartecipazione spettante

riguarda la Regione Sicilia ma per una finalità estranea alla ristrutturazione del debito[163] e l'articolo 45 del decreto-legge n. 66 del 2014, per la ristrutturazione del debito.

La Ragioneria Generale dello Stato[164] ha incluso la contabilità speciale n. 5866 nell'elenco delle contabilità speciali da sopprimere in via definitiva, per effetto dell'articolo 44-*ter* della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo n. 90 del 2016[165].

3.2.4. Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore (DIP.TES.F.GARANZIA PC STUDENTI)

L'articolo 103, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, (legge finanziaria 2001) ha previsto l'istituzione presso il MEF di un Fondo di garanzia destinato alla copertura dei rischi sui crediti erogati dalle banche e dagli intermediari finanziari che effettuino operazioni di credito al consumo, in attuazione dell'accordo firmato in data 17 marzo 2000 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Associazione bancaria italiana, relativo al programma denominato "PC per gli studenti", diretto alla diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola superiore secondaria.

Il conto di Tesoreria n. 21143 non presenta movimentazioni dal 2004 essendo l'iniziativa esaurita da diversi anni. Pertanto è stato ricompreso nell'allegato 2 al dPCM, in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della definitiva soppressione.

3.2.5. Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese (DIP.TESORO ART.2 L.341-95)

L'art. 9, comma 3, del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, ha previsto l'istituzione di misure idonee a favorire il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese operanti nelle aree depresse del territorio nazionale mediante il potenziamento della base produttiva e della dotazione infrastrutturale.

In attuazione di quanto previsto dal citato articolo 9, l'art. 2 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, ha previsto l'istituzione di un Fondo di garanzia finalizzato al miglioramento della struttura finanziaria delle piccole e medie imprese operanti nelle aree dell'Obiettivo 1, mediante la concessione di contributi in conto interessi per operazioni di consolidamento dei debiti a breve termine esistenti verso le banche al 30 settembre 1994 e la prestazione di garanzie sulle medesime operazioni.

La gestione di detto Fondo, secondo le modalità previste dal comma 3 del citato art. 2 del DL n. 244 del 1995, è stata inizialmente affidata all'Istituto bancario Sanpaolo di Torino S.p.A.; alla data di scadenza (dicembre 2006) della convenzione stipulata tra il MEF e il predetto Istituto, la

---

alla medesima regione per l'anno 2016, un importo pari a 5,61 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) determinata con riferimento al gettito maturato nel territorio regionale, al netto degli importi attribuiti, per compartecipazioni al predetto gettito, alla regione, in applicazione della legislazione vigente, mediante attribuzione diretta da parte della struttura di gestione, individuata dal decreto del Ministro delle finanze 22 maggio 1998, n. 183, da accreditare sul sottoconto infruttifero della contabilità speciale di Tesoreria unica intestata alla regione medesima - gestione ordinaria - e aperta presso la Tesoreria statale."

[163] Si veda nota prot. DT 75650-31/08/2016 della Direzione II del Dipartimento del tesoro del MEF.

[164] Nota RGS n. 65934 del 4 agosto 2016.

[165] La Direzione II del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 34503 – 26 aprile 2017 fa presente altresì che l'11 gennaio 2017 le somme residue presenti nella contabilità speciale, pari a 1,20 miliardi, sono state versate all'entrata del bilancio dello Stato con due distinti ordinativi: uno per un ammontare di 500 milioni e l'altro per un ammontare di 703,54 milioni. Pertanto, allo stato attuale, il saldo della contabilità speciale n. 5866 è pari a zero, in attesa di una sua definitiva chiusura formale.

gestione del Fondo è stata assunta direttamente dal Dipartimento del tesoro, con relativa intestazione del conto di Tesoreria dedicato.

Nel corso dell'anno 2016 non si sono registrate movimentazioni sul conto di Tesoreria n. 22027.

3.2.6. Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA (DIPARTIMENTO DEL TESORO ARTICOLO 3, COMMA 1-TER,DEL DL 5-01-15 CONV CON MOD. DALLA LEGGE N. 4-03-2015 N. 20)

L'articolo 3, comma 1-*ter*, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 ha previsto l'istituzione di un fondo di garanzia per finanziamenti contratti dall'organo commissariale di ILVA S.p.A., finalizzati alla realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Tali finanziamenti sono assistiti, fino ad un ammontare complessivo di 400 milioni, dalla garanzia dello Stato. Pertanto, per il 2015 è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo a copertura delle garanzie dello Stato con una dotazione iniziale di 150 milioni per l'anno 2015, autorizzando, allo scopo, l'istituzione di un'apposita contabilità speciale (5874) su cui confluiscono le predette risorse. Su detta contabilità vengono altresì versate la commissioni a titolo di corrispettivo della garanzia, previste a carico di ILVA dal decreto ministeriale di concessione della garanzia[166]. Non ci sono state richieste di escussione.

3.2.7. Fondo di garanzia dello Stato a favore degli investitori società *turn-around* (DIPARTIMENTO DEL TESORO, ARTICOLO 7, COMMA 8,DL 24-01-2015-N.3,CONV. CON MOD. DALLA LEGGE N. 24-03-2015, N. 33)

L'art. 7, comma 8, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, prevede che *"Le disponibilità in conto residui iscritte in bilancio per l'anno 2015, relative all'autorizzazione di spesa di cui all'art. 37, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sono versate, nell'anno 2015, nel limite di euro 300.000.000,00, ad apposita contabilità speciale, di nuova istituzione, a copertura delle garanzie dallo Stato previste dal presente articolo."*.

In attuazione della predetta disposizione è stato emanato il dPCM del 4 maggio 2015, recante "Disposizioni relative alla concessione della garanzia dello Stato per gli investimenti nella società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese (c.d. *turn-around*)", il quale, all'art. 5, prevede che la garanzia è concessa a titolo oneroso ed i corrispettivi ricevuti sono versati nell'apposito Fondo, istituito ai sensi del comma 8 dell'articolo 15 e, all'art. 10, dispone che gli oneri inerenti sono posti a carico del Fondo, di cui al comma 8 dell'articolo 15, comunque nel limite di cinquantamila.

Il saldo della predetta contabilità speciale n. 5953, alla data del 31 dicembre 2015, ammonta a 300 milioni.

L'Amministrazione vigilante comunica che non è pervenuta alcuna specifica richiesta di garanzia e che nel corso dell'anno 2016 non si sono registrate movimentazioni sul conto.

---

[166] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 459 del 30 aprile 2015, registrato dalla Corte dei conti l'11 maggio 2015 al n. 1360 e dall'Ufficio centrale del bilancio MEF il 22 maggio 2015, in attuazione delle disposizioni sopracitate è stata accordata la garanzia dello Stato sul finanziamento dell'importo complessivo in linea capitale di 400 milioni, a favore di ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria, da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A. e Banco Popolare, per le finalità indicate nel citato articolo 3, comma 1-*ter* del decreto-legge n. 1 del 2015.

3.2.8. Fondo per la razionalizzazione degli spazi[167]

L'art. 1, comma 272, legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), modificando il comma 222-*quinquies* dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2015, presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo denominato "Fondo per la razionalizzazione degli spazi", con una dotazione iniziale di 20 milioni, con finalità di finanziare le opere di riadattamento e ristrutturazione necessarie alla riallocazione delle Amministrazioni statali in altre sedi di proprietà dello Stato.

Il predetto Fondo per la razionalizzazione degli spazi" è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - cap. 7596, con uno stanziamento di 20 milioni per l'anno 2015. Alla fine dell'anno 2015, il predetto importo è stato conservato in bilancio quale residuo di stanziamento, trattandosi di risorse destinate alla spesa in conto capitale.

Con il decreto a firma del Ministro dell'economia e delle finanze n. 65014 del 30 dicembre 2016, il predetto importo è stato assegnato all'Agenzia del demanio per essere destinato alla realizzazione degli interventi programmati nel Piano degli investimenti immobiliari 2017-2019, approvato in data 13 dicembre 2016 dal Comitato di gestione[168]. Con lo stesso decreto ministeriale è stata attuata una variazione di bilancio, riallocando le risorse dal capitolo n. 7596 al capitolo n. 7754, specificamente destinato alla predetta Agenzia.

Per tali considerazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze esclude che le somme in parola diano luogo a gestioni fuori bilancio.

3.2.9. Intervento straordinario nel Mezzogiorno – Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AG. SVILUPPO MEZZOGIORNO)

Con legge n. 64 del 01 marzo 1986 è stata disposta la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno e l'istituzione della Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AGENSUD) ed è stata istituita, all'interno dell'AGENSUD, una gestione separata, con autonomia organizzativa e contabile, finalizzata al compimento delle iniziative avviate dalla CASMEZ.

Con il d.lgs. n. 96 del 1993, è stata disposta la soppressione dell'Agenzia per la promozione del Mezzogiorno e tutte le funzioni di completamento delle iniziative in corso sono transitate ai Ministeri competenti per materia.

Nello specifico, la materia relativa alle "acque irrigue", a norma dell'art. 10 comma 6 del predetto decreto legislativo, è stata assegnata al Ministero dell'agricoltura, prevedendo, all'art. 9, la figura di un Commissario *ad acta* per le opere attribuite al Ministero dei lavori pubblici.

Per le opere (1080 progetti per un importo assegnato di 539,1 milioni) assegnate al Ministero dell'agricoltura, ora Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF), il Commissario *ad acta* è stato istituito con DL dell'8 febbraio 1995, n. 32, art.19, comma 5, convertito dalla legge n. 104 del 1995.

L'intervento risulta collegato al conto corrente di Tesoreria centrale n. 20550 - Agensud (oggi disciolta), che dal 2000 in poi registra entrate non derivanti né dal bilancio dello Stato né da giro-fondi, e non registra alcuna uscita[169].

---

[167] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[168] La Convenzione per l'erogazione dei servizi immobiliari e la gestione del patrimonio dello Stato tra il Ministro dell'economia e delle finanze e l'Agenzia del demanio per il triennio 2016-2018, attuativa dell'articolo 59, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, tra le premesse alla lettera e) indica tra le attività in capo all'Agenzia anche la gestione degli spazi allocativi delle Amministrazioni dello Stato e l'elaborazione dei piani di razionalizzazione degli spazi, al fine di ridurre la spesa per locazioni passive.

[169] La RGS ha verificato che in base ai sistemi informativi che i versamenti dal bilancio dello Stato risultano anteriori al 2000, a valere sui capitoli dello stato di previsione del Ministero del tesoro relativi a trasferimenti in favore dell'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno - AGENSUD (ad es. si è registrato un pagamento nel 1993, a valere sul capitolo 7759, pari a 4,4 miliardi). Riguardo alle entrate del conto dal 2000 in poi, la Ragioneria ha

Tale conto di Tesoreria nel 2016 è stato movimentato solo con entrate per 228,64 migliaia dovute a versamenti effettuate da istituti bancari per rimesse di mutui stipulati in ordine a convenzioni con la Cassa per il Mezzogiorno (successivamente Agensud). Il conto presenta un saldo di fine esercizio di 122,91 milioni. Nell'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2017-2019 tale conto viene ricompreso tra quelli riconducibili al MEF. Tuttavia, quest'ultimo ha fornito solo i saldi e la movimentazione senza alcuna informazione sulla gestione[170].

3.2.10. Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE (MINTES.DIP.TES.DL 143-98 ART.7)

Il Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE è stato costituito in virtù dell'art. 7 del d.lgs. n. 143del 1998, con le somme relative ai crediti indennizzati dalla SACE oggetto degli accordi bilaterali intergovernativi di ristrutturazione del debito, stipulati dal Ministero degli affari esteri d'intesa con il MEF, affluite sino alla data di trasformazione della SACE nella SACE S.p.A., avvenuta con l'art. 6 del DL n. 269 del 2003, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Il MEF, ai sensi dell'art. 7 comma 2-*bis* d.lgs. n. 143 del 1998, è autorizzato ad avvalersi delle disponibilità del conto corrente n. 20013, acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, per finanziare la sottoscrizione di aumenti di capitale della SACE S.p.A. e per onorare la garanzia statale degli impegni assunti dalla SACE ai sensi delle disposizioni vigenti, nonché per ogni altro scopo e finalità connesso con l'esercizio dell'attività della SACE, nonché con l'attività nazionale sull'estero, anche in collaborazione o coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali, nel rispetto delle esigenze di finanza pubblica.

Le risorse del conto non risultano movimentate per la finalità primaria dal 2004, mentre sono stati effettuati riversamenti a vari capitoli di entrata del bilancio dello Stato sulla base di specifiche disposizioni normative.

Nel 2012, nel 2013, nel 2014 e nel 2016 le risorse del Fondo sono state utilizzate per rifinanziare il Fondo n. 295 del 1973 destinato al sostegno alle esportazioni, gestito dalla SIMEST, per un ammontare rispettivamente di 150 milioni nel 2012, di 150 milioni nel 2013, di 200 milioni nel 2014 e di 300 milioni nel 2016.

Inoltre, l'art. 7, comma 3, del DL n. 201 del 2011 ha previsto che dal 2012 al 2017 venga prelevato dal conto in oggetto una somma complessiva di 226 milioni per finanziare la partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle Banche Multilaterali di Sviluppo[171]. In particolare, nel 2016, dal conto sono state prelevate risorse per un ammontare pari a 35 milioni per il rifinanziamento della Banche Multilaterali di Sviluppo, in attuazione del predetto DL 201 del 2011.

Nel 2016 le risorse del conto sono state, inoltre, utilizzate per finanziare la partecipazione italiana alla Banca Asiatica di investimenti in infrastrutture (AIIB)[172], come previsto dall'art. 4,

---

precisato che i soggetti versanti risultano essere una pluralità di istituti di credito; per tale motivo le comunicazioni relative al c/c sono trasmesse dall'istituto tesoriere alla Banca Nazionale del Lavoro (Gruppo BNP PARIBAS), che presumibilmente svolge un ruolo di capofila delle banche coinvolte.

[170] Il Direttore dell'Ufficio DISR I "Competitività dell'impresa agricola. Acqua e irrigazione" del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha segnalato che, dal verbale di adempimento al decreto legislativo n. 96 del 3 aprile 1993, sottoscritto tra l'allora Ministero del bilancio e della programmazione economica ed il Commissario liquidatore dell'Agensud, nonché dal decreto interministeriale con il quale il Ministero del bilancio trasferisce al MIPAAF le attività residue della soppressa Agensud, non risulterebbe trasferito tale conto di Tesoreria.

[171] La Direzione III del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 29655 - 07 aprile 2017 precisa che per il 2017 è stato richiesto il prelevamento di 29,5 milioni per la ricapitalizzazione delle Banche Multilaterali di Sviluppo *ex* DL n. 201 del 2011.

[172] La Direzione III del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 29655 - 07 aprile 2017 precisa che per il 2017 è stato richiesto il prelevamento di 103 milioni per l'AIIB, *ex lege* n. 110 del 2016.

comma 1, della legge 22 giugno 2016, n. 110. A tal fine nel 2016 è stata prelevata una somma di 206 milioni.

Il saldo iniziale del conto, al 1° gennaio 2016 era pari a 826,4 milioni, mentre il saldo finale, al 31 dicembre 2016, era pari a 284,9 milioni.

3.3. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura[173] (FONDO SVIL MECC AGRIC LEGGE N. 910-66)

Trattasi di "gestione stralcio", che non ha più carattere di rotatività[174].

Pertanto ad oggi rimane solo l'attività residuale di controllo contabile dei rientri delle rate dei prestiti ancora in ammortamento, nonché di erogazione delle agevolazioni richieste prima del termine del 31 dicembre 2008.

Con riguardo alla gestione, nel 2016 non ci sono state entrate. Tra le uscite risultano pagamenti, per circa 88,58 migliaia, relativi a ordinativi rimasti da pagare per titoli inestinti inerenti atti di pignoramento derivanti da sentenze esecutive del Tribunale di Roma eseguiti nel 2016, e le restanti 79,23 migliaia per riconduzione in bilancio delle somme disponibili sul conto 23507 ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2002 (avvenuta il 18 aprile 2016 a favore del capitolo 3585/00 del bilancio dello Stato).

A fine 2016, il saldo effettivo di cassa sul c/c n. 23507 è stato pari a 360,27 migliaia ed il saldo disponibile di cassa, sullo stesso conto è stato pari a 1,24 migliaia in quanto incidono accantonamenti pari a circa 359 mila per titoli inestinti[175]. Sull'altro conto (c/c n. 23512) il saldo è pari a zero. Tale ultimo conto è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio[176] (FONDO CENTR CRED PESCH. LEGGE N. 41-82)

Trattasi di gestione stralcio, con attività limitata all'erogazione delle somme residue per agevolazioni perfezionate in data anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 154 del 2004[177].

Relativamente all'esercizio 2016, i rientri per versamenti per rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora, estinzioni anticipate parziali o totali di mutui, sono stati di 363,86 migliaia. Tra le uscite si rileva il prelevamento per 1,93 milioni dal c/c n. 23511 e

---

[173] Il fondo era destinato 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; di mezzi agricoli per trasporto persone, animali e cose, a favore delle aziende silvo-pastorali situate in zone carenti di rete viaria.

[174] Dalla nota del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, prot. n. 0009487 dell'11 maggio 2015, si apprende che il Fondo non ha più il carattere di rotatività.

[175] Per completezza di esposizione si rappresenta che l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ha segnalato al Ministero alcune inesattezze su alcuni importi di dettaglio del rendiconto. Inoltre, tenuto conto che la gestione stralcio del Fondo è da considerare conclusa per l'esaurirsi dei rientri relativi alle rate di ammortamento, l'UCB ha invitato il Ministero a ricondurre in bilancio le somme giacenti al 31 dicembre 2016 sul conto corrente di contabilità speciale n. 23507 pari a 360,27 migliaia, da riversare nel pertinente capitolo di entrata 3585 ("versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del ministero delle politiche agricole e forestali da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2002"), per essere eventualmente riassegnate ad un capitolo di spesa.

[176] Il Fondo, veniva utilizzato ad esempio per: la promozione, lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare; la gestione di aree e sistemi di pesca; l'installazione e il funzionamento di sistemi di localizzazione e controllo satellitare delle navi da pesca nazionali.

[177] Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982, abrogata e sostituita dal d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154.

contestuale versamento sul capitolo di entrata 3585/00 per riconduzione in bilancio delle somme disponibili sul Fondo ai fini della riassegnazione sul capitolo di spesa 7044/01 per di finanziare le spese relative alle "Convenzioni per lo sviluppo della filiera pesca" art. 67 del DL 24 gennaio 2012, n. 1.

Inoltre si rilevano titoli inestinti il cui ammontare di 10,76 migliaia risulta accantonato[178].

Al 31 dicembre 2016 il saldo effettivo di cassa risultava pari a 181,93 migliaia e quello disponibile 171,16 migliaia per effetto di accantonamenti per titoli inestinti per 10,76 migliaia. Inoltre si evidenzia la presenza di crediti in sofferenza per 4,72 milioni.

In al credito residuo verso i beneficiari[179] dei mutui a tasso agevolato, presunto al 31/12/2016, comunicato dal Ministero sembrerebbe esserci un saldo pari a zero (quota capitale). Tuttavia si evidenzia che l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ha chiesto al Ministero di adottare le opportune iniziative finalizzate ad ottenere dagli Istituti bancari i dati aggiornati relativi ai rientri dei mutui ancora in essere, nonché al debito residuo da corrispondere al MIPAAF[180].

Il conto di Tesoreria 23511 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice[181] (BANCA NAZIONALE DEL LAVORO)

Trattasi di gestione stralcio[182], che non ha più il carattere della rotatività[183], costituita esclusivamente da somme dovute all'Erario dalle banche convenzionate per rate di ammortamento e relativi interessi di mutui già concessi e per somme versate a seguito di estinzioni anticipate di mutui.

Nell'anno 2016 sono state versate complessive 1,83 migliaia, per rate di ammortamento e relativi interessi di pre-ammortamento. Tali somme sono state versate direttamente al capitolo 3347 del Capo X (Ministero dell'economia e delle finanze) del bilancio dello Stato.

Il debito residuo che i mutuatari sono contrattualmente obbligati a rimborsare, alla data del 31 dicembre 2016, è di circa 11 mila[184].

---

[178] Si tratta di accantonamento per effetto di atto di pignoramento promosso contro il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali presso il Tribunale di Roma.

[179] I debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare (ai sensi del decreto MEF n. 117735 del 18 aprile 2002).

[180] L'Ufficio centrale di bilancio ha evidenziato perplessità sul dato del credito residuo comunicato dal Ministero. Infatti in esito a proprie verifiche, il credito residuo alla fine dell'esercizio precedente era pari a 322,1 migliaia tuttavia nel corso del 2017 sul c/c di Tesoreria n. 23511, risultano affluiti, mediante versamenti da parte delle banche, circa 182 mila, presumibilmente per ulteriori rimborsi relativi alle rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora, estinzioni anticipate parziali o totali mutui.

[181] Il Fondo doveva dare attuazione ad iniziative relative al miglioramento ed allo sviluppo della proprietà coltivatrice mediante finanziamenti a favore dei lavoratori agricoli. Il Fondo risultava istituito presso la Tesoreria centrale dello Stato conto 23502 sulla base delle disposizioni di cui all'art. 20 della legge n. 590 del 1965.

[182] Il Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice, istituito dall'art.16, legge 26 maggio 1965, n.590, è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616 e reso infruttifero dal Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1982.

[183] Nota del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, prot. n. 0009487 dell'11 maggio 2015.

[184] Come già segnalato nella relazione dello scorso anno per l'anno 2015, l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ha riscontrato anche per l'anno 2016 una discordanza del debito residuo al 31 dicembre 2016 a carico delle banche, relativamente ai mutui erogati ai beneficiari. L'Ufficio evidenzia un'incongruenza contabile e ha invitato il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali a voler assumere ogni utile iniziativa al fine di conoscere l'esatto debito residuo, nonché a voler adottare ogni utile iniziativa al fine di richiedere alla Banca Nazionale del Lavoro: di adempiere al versamento della rata di ammortamento dovuta per il 2016, che non risulta effettuato nonché, a procedere alla chiusura del c/c di Tesoreria n. 29838 intestato alla BNL, attivandosi anche presso l'IGEPA, una volta effettuato il versamento della giacenza in conto entrata.

In base alle rate di ammortamento rimaste da versare dai mutuatari, l'attività dei rientri dovrebbe concludersi entro il 2019 per la BNL, ed entro il 2022 per la Unicredit[185].

3.3.4. Fondo di solidarietà nazionale (M.A.F.-FONDO SOLIDARIETA NAZ)[186]

Il fondo è finalizzato ad interventi indennizzatori di cui al d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, modificato dal decreto legislativo 18 aprile 2008, n. 82, articolo 1, comma 3, lettere b) e c).

Per la dotazione finanziaria annuale del fondo si provvede a valere sulle risorse del Fondo per la protezione civile, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468[187], e successive modificazioni con particolare riferimento all'articolo 1, comma 84, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005)[188]. Gli aspetti riguardanti la dotazione finanziaria del Fondo sono normati dall'art. 15 del citato decreto legislativo n. 102 del 2004.

In data 2 agosto 2016 è stata accreditata sul conto n. 24101 la somma di 20 milioni, recata dalla legge n. 171 del 2015 di assestamento di bilancio 2015.

In data 24 novembre 2016 il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto a versare nel fondo 12,8 milioni, che in data 7 dicembre 2016 sono stati prelevati ed accreditati nei conti correnti regionali secondo le rispettive quote di riparto stabilite con decreto Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali dell'11 febbraio 2016.

In data 21 dicembre è stata accreditata sul conto la somma di 20 milioni, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 3 del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, per gli interventi compensativi di sostegno in favore delle imprese danneggiate da eventi atmosferici eccezionali e da fitopatie. Tale somma si aggiunge a quella di un milione già presente nel conto corrente di Tesoreria dal 2015, recata dalla stessa norma. A fronte di una somma ripartita di 21 milioni, è stato possibile prelevare 19,8 milioni, al netto degli accantonamenti effettuati dal Tesoriere a causa di pignoramenti di terzi creditori.

Nel corso dell'anno sono state pagate ai creditori somme pignorate per 1,18 milioni; sono stati svincolati 496,23 migliaia e sono stati effettuati ulteriori accantonamenti per pignoramenti da parte di terzi per complessivi 1,71 milioni.

---

[185] L'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha chiarito che, sulla base dell'art. 4 del d.P.R. n. 1390 del 1965, le anticipazioni agli Istituti di credito venivano versate in un conto corrente infruttifero vincolato, presso la Tesoreria centrale a favore degli stessi Istituti bancari. La Banca d'Italia, in data 1/2/2006 (giusta nota del 03 febbraio 2006), ha provveduto a chiudere il c/c di Tesoreria centrale n. 23502, autorizzata dal MEF con nota n. 14697 del 27 gennaio 2006. Conseguentemente risultano chiusi anche i c/c intestati alle Banche convenzionate (ancora operanti sono n. 2 su un totale di n. 17 Istituti di credito), ad esclusione del c/c n. 29838 della BNL acceso presso la Tesoreria centrale. Quest'ultimo conto presenta, a fine 2016, una giacenza di 104,39 migliaia (stessa giacenza ad inizio anno) e potrebbe e dovrebbe essere chiuso, su indicazione dell'Amministrazione.

[186] Il Ministero ha comunicato che non si tratta di un fondo di rotazione e che si alimenta solamente con somme provenienti dal bilancio dello Stato, che transitano tramite il capitolo di spesa n. 7411.

[187] Provvedimento abrogato dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 51, legge 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dal comma 6 dell'art. 52 della medesima legge.

[188] In sostanza la Protezione civile comunica annualmente le disponibilità del proprio Fondo da destinare al Fondo di solidarietà nazionale e successivamente versa la somma in conto entrate dello Stato (capitolo n. 2368, art. 7 dello stato di previsione delle entrate del Ministero dell'economia e delle finanze). Il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto di variazione di bilancio provvede alla riassegnazione della somma disponibile nel capitolo di spesa 7411 del proprio stato di previsione. Successivamente, su richiesta del MIPAAF, presentata a seguito dell'approvazione di apposito riparto tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, predisposto ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 102 del 2004 e s.m.i., il Ministero dell'economia e delle finanze provvede a versare nel conto corrente di Tesoreria n. 24101 le somme assegnate.

3.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.4.1. Fondo per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo (MIN.LAV LEGGE N. 236-93 FIN.NAZIONALI) (MINLAV L.236-93 FIN.COMUNITARI)

Il Fondo, istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978 per favorire l'accesso al Fondo Sociale Europeo (FSE) ed al Fondo Regionale Europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego, ha natura solo parzialmente rotativa[189].

Il Fondo rientra tra le risorse complessive attribuite all'ANPAL[190] (Agenzia per le Politiche Attive del Lavoro) ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 150 del 2015, che ha istituito l'Agenzia in questione.

Il combinato disposto dell'art. 33 del decreto legislativo n. 150 del 2015 e dell'art. 15 del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78, ha previsto a carico del Fondo l'onere di finanziamento dei centri per l'impiego garantendo livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive. Il legislatore, a tal fine ha stanziato per gli anni 2015[191] e 2016, 140 milioni annui a carico del Fondo di Rotazione, che è stato integrato di 100 milioni derivanti dalla dotazione dell'art. 1 del decreto-legge n. 76 del 2013[192].

Nell'esercizio 2016 sono stati avviati gli interventi e le procedure per il passaggio delle funzionalità contabili e istituzionali dalla Direzione generale PASFL del Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'Agenzia ANPAL[193].

Dal punto di vista della gestione finanziaria, questa sarà unica e svolta in base al bilancio di previsione formulato in termini di competenza e di cassa. Il Fondo di Rotazione costituirà gestione amministrativa e contabile separata del bilancio dell'ANPAL. Nella nuova struttura, il bilancio di previsione sarà articolato in una gestione "ordinaria", relativa all'attività istituzionale comprensiva del funzionamento, e in una gestione relativa al Fondo di Rotazione che comprende le attività finanziate dal Fondo.

Nell'esercizio 2016 è stata importante la partecipazione del fondo, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 845 del 1978 così come modificata dall'articolo 9 della legge n. 236 del 1993, alla chiusura della programmazione 2007-2013 e all'implementazione della programmazione 2014/2020.

---

[189] 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 dalla UE e/o dalle Regioni. L'art. 9 del DL n. 148 del 1993, 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, ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo.

[190] Il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 16 dicembre 2016 ha previsto il trasferimento all'ANPAL delle risorse finanziarie già contenute nei capitoli di missione 26 "Politiche per il lavoro, programma 26.10, "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione'' già in capo alla Direzione generale per le politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione, prevedendo inoltre che l'ANPAL subentri, a far data dal 1° gennaio 2017, nella titolarità dei relativi rapporti giuridici attivi e passivi. Pertanto, a far data dal 1° gennaio 2017, la gestione del fondo di rotazione è passata all'ANPAL, che di conseguenza ne redige il bilancio consuntivo dall'anno 2016.

[191] A questo scopo era stato istituito nel 2015 il capitolo 7040, in virtù anche del potenziamento del Fondo anche in vista dell'implementazione del contratto di ricollocazione (combinato disposto dell'art. 1 comma 215 della legge n. 147 del 2013 e dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo n. 22 del 4 marzo 2015, così come integrato dall'art. 43, comma 6, della legge n. 183 del 2014).

[192] Nell'esercizio 2016 è stato istituito nella sezione entrata un nuovo capitolo per l'acquisizione della somma pari a 100 milioni (art. 33, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2015) relativamente alle annualità 2015 e 2016. A tal proposito si evidenzia che, a norma dell'articolo 4, comma 2, del d.lgs. n. 185 del 2016, l'importo destinato al cofinanziamento delle spese di funzionamento dei centri per l'impiego (di cui al citato articolo 33, comma 1, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150) è stato incrementato di 30 milioni per l'anno 2016, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22. Si segnala che tali fondi non sono tuttavia affluiti al Fondo di rotazione, bensì ad apposito capitolo di spesa nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[193] È stata istituita, in fase di bilancio di previsione 2016, il capitolo di uscita 5010 per "Spese di funzionamento per l'Agenzia ANPAL e per la contrattazione collettiva".

Nel corso dell'esercizio sono stati chiusi due conti correnti aperti presso la Banca Popolare di Bari in virtù del contratto stipulato in data 9 febbraio 2010. L'Agenzia riferisce che i suddetti conti erano stati mantenuti attivi al fine di consentire l'acquisizione di rimesse da terzi soggetti a valere su detti conti correnti da trasferirsi successivamente, tramite giro fondi, al Monte dei Paschi di Siena.

Al 31 dicembre 2016 sul conto della Tesoreria Centrale, in essere presso il MEF, risultano vincoli pignoratizi pari a 1,5 milioni che si riferiscono, in larga maggioranza, a procedure esecutive instaurate nei confronti del Ministero della salute nel periodo antecedente alla legge n. 172 del 2009. Altre procedure sono state intentate, invece, nei confronti di altre Direzioni Generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'Ufficio competente monitora costantemente l'andamento dei predetti vincoli pignoratizi richiedendo l'integrazione delle somme corrisposte dalla Banca d'Italia in esecuzione delle ordinanze emesse dall'Autorità giudiziaria.

Tra le entrate, oltre ai 100 milioni di cui si è già detto, si evidenziano i 76,37 milioni relativi ai versamenti da parte dell'INPS, ai sensi dell'art. 25 legge n. 845 del 1978, per l'esercizio 2016 e al saldo 2015. Le altre entrate ammontano a 21,5 milioni.

Le uscite, per erogazioni in conto capitale sono pari a 276,29 milioni[194] mentre quelle diverse dalle erogazioni di capitale sono state pari a 19,4 milioni[195].

La giacenza sul Fondo al 31 dicembre 2016 è pari a 779,7 milioni di cui circa 776 milioni relativi ai conti di Tesoreria centrale presso Banca d'Italia nn. 21097 e 20705 e circa 3,5 milioni relativi ad altri conti correnti (Monte dei Paschi di Siena, Banca Popolare di Bari).

3.5. Ministero dello sviluppo economico

3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata (INTERV.AREE DEPRESSE)

Gli interventi di cui trattasi, previsti dalla legge n. 488 del 1992, gravano su un fondo rotativo misto[196], mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29).

Il DL n. 81 del 2007, all'art. 8-*bis* ha previsto una semplificazione delle procedure e la modifica dei criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni ai sensi della legge n. 488 del 1992.

Con delibera CIPE n. 25 del 10 agosto 2016 (G.U. n. 266 del 14 novembre 2016) il Comitato ha approvato, in attuazione dell'art. 1, comma 703, lettere a) e b), della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), l'individuazione delle Aree tematiche e degli obiettivi strategici su cui impiegare la dotazione finanziaria del Fondo Sviluppo e coesione (FSC).

Con delibera CIPE n. 10 del 1° maggio 2016 (G.U. n. 186 del 10 agosto 2016) è stato approvato il programma nazionale complementare "Imprese e competitività 2014". Il valore complessivo del Programma è pari a 696,25 milioni. Il programma prevede il finanziamento di due principali categorie di interventi (oltre ad uno stanziamento di 27,85 milioni per assistenza tecnica): interventi di sostegno ai processi di ricerca, sviluppo e innovazione delle imprese (cui sono destinati 165 milioni); interventi per lo sviluppo produttivo e occupazionale dei territori di destinazione (cui sono destinati 503,4 milioni).

Con decreto ministeriale del primo giugno 2016, sono stati definiti i criteri e le modalità per l'attuazione di un intervento agevolativo a favore di progetti di ricerca e sviluppo di rilevanza

---

[194] Tra queste quella principale si riferisce al trasferimento al F.S.E. di contributi da restituire per responsabilità principale o sussidiaria dello Stato membro per 16,8 milioni.

[195] Tra queste quella principale si riferisce al funzionamento per i servizi per l'impiego (ex Fondo Politiche Attive, ex art. 1, comma 429, legge 24 dicembre 2014 n. 190 - legge di stabilità 2015) per 210 milioni.

[196] L'art. 3 dPCM del 25 novembre 2003 ha stabilito che, per gli specifici interventi per le aree depresse (legge n. 488 del 1992 e programmazione negoziata), limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dall'Unione europea e/o delle Regioni, permangono le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione. Con la circolare n. 29 del 30/06/2004 del MEF, la contabilità speciale 1726 è stata considerata fondo rotativo misto e pertanto mantenuta fuori bilancio.

strategica per il sistema produttivo e, in particolare, per la competitività delle piccole e medie imprese, cd. "*Horizon* 2020 PON", a valere sulle risorse del Programma operativo nazionale "Industria e competitività" 2014-2020 FESR. I territori interessati sono quelli delle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e delle regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna). Per tale intervento sono state stanziate risorse pari a 180 milioni, di cui 150 milioni per le regioni meno sviluppate e 30 milioni per quelle in transizione, con una riserva del 60 per cento per i progetti promossi da PMI e da reti d'impresa.

Con ulteriore decreto ministeriale del primo giugno 2016, sono stati definiti i criteri e le modalità per l'attuazione di un intervento agevolativo a favore dei grandi progetti di ricerca e sviluppo nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione elettroniche e per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana e nell'ambito di specifiche tematiche rilevanti per "l'industria sostenibile" a valere sulle risorse del Programma operativo nazionale "Industria e competitività" 2014-2020 FESR. I territori interessati sono quelli delle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Per tale intervento sono state stanziate risorse pari a 200 milioni, con una riserva del 20 per cento per i progetti di Agenda digitale.

Nel corso del 2016 le entrate complessivamente ammontano a circa 436 milioni di cui circa 336 milioni si riferiscono agli interventi cofinanziati (nazionali e UE)[197]. Le uscite totali ammontano a 426,11 milioni.

3.5.2. Fondo crescita sostenibile (già Fondo per l'innovazione tecnologica[198]) (LEGGE N. 46-82 FONDO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE) (FONDO FIT-PIA) (FONDO FIT-START-UP) (FONDO FIT-*REACH*) (FONDO FIT-GENERALISTA) (FONDO FIT-ANALISI FATTUALE) (CONTRIBUTI INVESTIMNETI BENI STRUMENTALIDL N. 91-14)

L'art. 14 della legge n. 46 del 1982 ha previsto la costituzione presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno.

Trattasi di un fondo misto (contabilità speciale n. 1201), che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di Istituti di credito, parzialmente convertibili a fondo perduto.

Nel 2016, tra le uscite si evidenziano le erogazioni di capitale per 92,86 milioni (di cui 6,38 milioni trasferiti dalla gestione al bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, legge n. 289 del 2002)[199].

La legge di stabilità 2016[200] ha istituito il "Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti" avente come finalità il sostegno alle piccole e medie imprese che entrano in crisi a causa della mancata corresponsione di denaro da parte di altre aziende debitrici.

Possono accedere al Fondo suddetto le piccole e medie imprese che risultano parti offese in un procedimento penale, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, a carico delle aziende debitrici imputate dei delitti di cui agli articoli 629 (estorsione), 640 (truffa), 641 (insolvenza fraudolenta) del codice penale e di cui all'articolo 2621 del codice civile (false comunicazioni sociali).

---

[197] La restante parte pari a circa 99 milioni riguarda Fondi regionali e restituzioni.

[198] Con l'art. 23, comma 2, del DL del 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, è stato stabilito che il Fondo speciale di cui sopra, assume la denominazione di "Fondo per la crescita sostenibile". In attuazione del citato decreto, è stato emanato in data 8 marzo 2013 il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che disciplina le modalità attuative per gli investimenti in ricerca e sviluppo di piccola e media dimensione nei settori tecnologici identificati nel Programma quadro di ricerca e innovazione comunitario per il periodo 2014-2020 "Orizzonte 2020". L'intervento si rivolge prevalentemente alle PMI. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 20 giugno 2013, si attua il primo intervento del nuovo Fondo per la crescita sostenibile volto al sostegno delle attività di ricerca e sviluppo delle imprese.

[199] Vi sono altre voci di spesa, tra le quali si segnalano: per circa 4 milioni i pignoramenti; per circa 3 milioni i compensi alle Commissioni di accertamento, Commissioni di controllo e missioni; per circa 2,35 milioni i compensi alle Banche concessionarie e agli esperti; per 43,71 migliaia compenso dirigenti; per circa 22 mila le spese di funzionamento.

[200] In particolare i commi 199-202, dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Con decreto interministeriale 17 ottobre 2016 sono stati disciplinati i limiti, i criteri e le modalità per la concessione dei finanziamenti agevolati a valere sul Fondo. Con circolare direttoriale 22 dicembre 2016, n. 127554 sono state definite le modalità e i termini per la presentazione delle domande.

Per le finalità del Fondo sopra descritto è stata prevista una dotazione di 10 milioni annui per il triennio 2016-2018. Pertanto nel 2016 è stata versata sul conto 1201 la somma di 10 milioni.

La legge di stabilità 2016[201] ha stanziato 30 milioni per il triennio 2016-2018 per la concessione di agevolazioni alle imprese oggetto di sequestro o confisca alla criminalità organizzata, alle imprese che acquistano o affittano imprese sequestrate o confiscate, alle cooperative sociali assegnatarie di beni immobili confiscati e alle cooperative di lavoratori dipendenti locatarie di beni aziendali confiscati.

Per il 2016 sono stati stanziati 10 milioni; di questi, 3 milioni sono destinati alla concessione di garanzie e sono pertanto allocati in un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e i restanti 7 milioni sono utilizzati per l'erogazione di finanziamenti agevolati e sono allocati in un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile.

Con decreto interministeriale 4 novembre 2016 sono stati disciplinati i limiti, i criteri, le modalità e le procedure per la concessione alle imprese beneficiarie di garanzie dirette e controgaranzie a valere sulla Sezione del Fondo di garanzia e per la concessione e l'erogazione alle imprese beneficiarie di finanziamenti agevolati a tasso zero a valere sulla Sezione del Fondo crescita.

Inoltre sono state istituite presso la Tesoreria provinciale dello Stato di Roma in Banca d'Italia delle nuove sezioni del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica di cui all'art. 14 della legge 17 febbraio 1982 di seguito riportate: (3103 - Fondo Fit-Pia)[202]; nonché (5643 - Fondo Fit-Start Up; 5644 - Fondo Fit-Reach; 5645 - Fondo Fit-Generalista; 5646 - Fondo Fit-Analisi Fattuale)[203].

Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato. La percentuale di copertura varia in relazione alla dimensione di impresa; il finanziamento agevolato, a un tasso pari al 20 per cento del tasso di riferimento e non inferiore comunque allo 0,8 per cento, ha una durata massima di otto anni.

Al fine di dare attuazione[204] allo strumento agevolativo definito in breve "Beni strumentali - Nuova Sabatini", finalizzato ad accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese e migliorare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI) per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature, è stata istituita, presso la Tesoreria provinciale dello Stato di Roma in Banca d'Italia e nell'ambito del Fondo per la crescita sostenibile, un'apposita contabilità speciale n. 5850 denominata "Contributi per investimenti in beni strumentali".

Per tale intervento lo stanziamento di bilancio (capitolo 7489) per la corresponsione del contributo a parziale copertura degli interessi sui finanziamenti bancari, relativo agli anni 2014-2021, in base a quanto disposto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) è pari a 383,86 milioni, come di seguito ripartito:

---

[201] In particolare il comma 195, dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 stabilisce che: "Per ciascun anno del triennio 2016-2018 è autorizzata la spesa di 10 milioni al fine di assicurare alle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata nei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e nei procedimenti di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, limitatamente ai soggetti destinatari di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, la continuità del credito bancario e l'accesso al medesimo, il sostegno agli investimenti e agli oneri necessari per gli interventi di ristrutturazione aziendale, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza del lavoro, il sostegno alle cooperative previste dall'articolo 48, comma 3, lettera c), e comma 8, lettera a), del citato codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011".

[202] Istituito per dare attuazione al regolamento (CE) n. 1145 del 2003 della Commissione del 27 giugno 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea n. 160 del 1948 del 28 giugno 2003.

[203] Sono state istituite per dare piena attuazione al regolamento (CE) n. 1083 del 2006 dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sui fondi strutturali e al Regolamento (CE) n. 1828 del 2006 del Consiglio del 5 luglio 2006, recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 1083 del 2006.

[204] Art. 18, comma 9-bis, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116).

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI BILANCIO

(in milioni)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
7,5	*30,96*	*61,79*	*76,71*	*76,71*	*69,21*	*45,92*	*15,06*	*383,86*

Fonte: elaborazione MISE – Direzione generale per gli incentivi alle imprese

Pertanto, sono stati impegnati e versati, a valere sull'esercizio finanziario 2016, sulla contabilità speciale n. 5850, complessivi 30,9 milioni[205].

Con decreto 25 gennaio 2016 del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze[206], sono stati stabiliti, ai sensi dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, i requisiti, le condizioni di accesso e la misura massima dei contributi concedibili.

Con riferimento alle richieste di erogazione del contributo, nell'anno 2016 sono state presentate n. 11.308 domande e sono state autorizzate per l'erogazione n. 6.138 richieste.

Nelle tavole di seguito riportate, si rappresentano i dati relativi alla movimentazione finanziaria e alla gestione amministrativa di ciascuna contabilità speciale, al fine di evidenziarne la rilevanza, sia in termini finanziari che di operatività.

TAVOLA 4

MOVIMENTI FINANZIARI

(in migliaia)

n. contabilità speciale	giacenza iniziale all'1/1/16	A) Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016 diverse da A)	Entrate al fondo 2016	Giacenza finale al 31/12/16
1201	1.782.204	92.861	16.023	129.656	1.802.977
3103	115.658	298	0	-	115.360
5643	2.525	393	0	-	2.132
5644	5.358	959	0	-	4.399
5645	44.421	11.816	0	-	32.606
5646	24.082	9.772	0	-	14.311
5850	35.443	15.611	0	61.796	81.629
Totale	**2.009.692**	**131.710**	**16.023**	**191.453**	**2.053.412**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MISE

3.5.3. Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia (FONDO GARANZIAPER GLI INTERVENTISETTOREALTATECNOLOGIA DECRETO-LEGGE N.40 DEL 25-3-2010)

Si tratta di un Fondo di garanzia per il settore dell'alta tecnologia (imprese del settore aeronautico di cui alla legge n. 808 del 1985) istituito con l'art. 4, comma 5, del DL n. 40 del 2010.

---

[205] Infatti, come stabilito dalla norma che ha istituito la predetta contabilità speciale, si è provveduto al trasferimento delle risorse disponibili, sia in termini di competenza che di cassa, dal capitolo 7489, pg. 1, alla contabilità speciale n. 5850. A tal fine, con decreto n. 1387 del 11 marzo 2016, Reg. SIRGS n. 1 del 24 marzo 2016, è stato disposto il versamento di circa 59,91 milioni disponibili in termini di competenza e cassa sul sopra menzionato capitolo 7489. Inoltre, con successivo decreto, n. 1253 del 17 marzo 2016, Reg. SIRGS n. 561 del 4 aprile 2016, si è provveduto al versamento di 1,88 milioni, disponibili in termini di cassa sul medesimo capitolo (totale 61,79 milioni).

[206] Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 58 del 10 marzo 2016.

Con d.i. (MISE, MEF, MATTM) del 15 febbraio 2011 sono state assegnate al fondo 20,8 milioni[207].

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 4 agosto 2011, sono state definite, anche sulla base di quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia, le modalità di funzionamento del Fondo, la cui gestione era affidata, come previsto dalla stessa norma del DL n. 40 del 2010, a Invitalia[208].

In fase di predisposizione della convenzione fra MISE ed Invitalia e dei conseguenti necessari approfondimenti, sono emerse alcune difficoltà di natura tecnica riguardo alle caratteristiche e alle modalità operative del Fondo. In conseguenza di tali difficoltà, il MISE ha individuato e ha dato attuazione ad alcuni interventi alternativi lasciando non operativa la gestione suddetta che non ha svolto attività alcuna, né nel 2016 e neppure negli anni precedenti.

Il Fondo non è mai stato operativo e il conto n. 25047 è stato ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

3.6. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.6.1. Fondo agevolazioni alla ricerca – FAR (FONDO AGEVOLAZIONI RICERCA-FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 il Fondo agevolazioni alla ricerca - FAR include la gestione residua del Fondo speciale ricerca applicata (FSRA).

La normativa di riferimento, consente di agevolare iniziative che prevedono interventi in forma mista (credito agevolato e contributo nella spesa) e in forma di solo contributo nella spesa[209].

È continuata, anche nel 2016, l'attività del fondo legata al recupero dei crediti accertati che, nella maggior parte dei casi, riguarda finanziamenti revocati per morosità delle imprese beneficiarie o per procedure concorsuali.

Nel 2016 sono state attivate 30 procedure di recupero: 16 a valere su Fondi FAR, per un importo pari a 6,65 milioni; 14 a valere su Fondi PON, per un importo pari a 10 milioni.

I recuperi realizzati nel 2016, soprattutto attraverso l'intervento diretto dell'Amministrazione, derivano principalmente da procedure attivate negli anni precedenti e ammontano complessivamente a 5,4 milioni, di cui 2,6 relativi a finanziamenti a valere sulle disponibilità FAR e 2,8 a valere sulle disponibilità del PON.

Nel corso del 2016 si sono concluse negativamente due attività di recupero per un valore di 0,99 milioni dovuto alla carenza di attivo nelle procedure concorsuali. Negli anni precedenti l'Amministrazione segnala 18 attività di recupero concluse negativamente, per un importo non recuperabile pari a 22,85 milioni.

Al 31 dicembre 2016 le perdite su crediti dall'inizio dell'attività del Fondo sono pari a circa 26 milioni e i titoli inestinti ammontano a circa 23,5 milioni riducendo per tale importo il saldo disponibile di cassa del Fondo a tale data.

Nel 2016 sono stati eseguiti pagamenti a seguito di atti di assegnazione di pignoramento presso terzi, attivati da soggetti che vantavano crediti nei confronti del Ministero per 9,2 milioni. Inoltre, risulta accantonato sul conto di contabilità speciale n. 3001 un importo di 23,54 milioni che sarà presumibilmente erogato nel corso del 2017. Sulla base dell'art. 1[210], comma 304, della

---

[207] La predetta somma di 20,8 milioni è stata appostata sul capitolo 7424 appositamente istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico ed è stato successivamente istituito, presso la Tesoreria centrale, il conto di Tesoreria n. 25047 denominato "Fondo garanzia DL n. 40-2010".

[208] L'allegato conoscitivo al d.d.l. di bilancio 2017-2019 riporta come Gestore il MISE.

[209] Nella nota del MIUR, prot. n. 5970 del 29 marzo 2017, si legge che tali pignoramenti non riguardano attività di ricerca ma altre competenze del Ministero. Tuttavia, prosegue l'Amministrazione, tale situazione riduce le disponibilità del Fondo per le agevolazioni alla ricerca.

[210] L'art. 1, comma 304, della legge 11 dicembre 2016 n. 232, recante il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 297 del 21

legge 11 dicembre 2016 n. 232, la Banca d'Italia, nei casi di un suo coinvolgimento in qualità di terzo pignorato, sta predisponendo le dichiarazioni ai sensi dell'art. 547 del c.p.c. specificando quanto indicato dalla citata normativa, vincolando le somme oggetto di pignoramento.

3.7. Ministero dell'interno

3.7.1. Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali (FONDO DI ROTAZIONE PER LA CONCESSIONE DI ANTICIPAZIONI ENTI LOCALI GRAVE SQUILIBRIO FINANZIARIO)

L'art. 4, comma 1, del DL n. 174 del 2012, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012 ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno il "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali", con una dotazione di 30 milioni per il 2012, 100 milioni per il 2013 e 200 milioni per ciascuna annualità dal 2014 al 2020 alimentato, altresì, dalle somme rimborsate dagli Enti locali beneficiari, nonché, per l'anno 2012, da ulteriori risorse pari a 558 milioni.

Il Fondo[211] è destinato a quegli Enti che hanno deliberato la "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale" di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000. In particolare, si stabilisce che per il risanamento finanziario degli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario, disciplinata all'art. 243-*bis*, lo Stato conceda un'anticipazione a valere sul Fondo in questione.

La concessione dell'anticipazione è disposta dal Ministero dell'interno, previa approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Come previsto dall'art. 5 del DL n. 174 del 2012, l'eventuale diniego del piano di riequilibrio da parte della citata sezione regionale di controllo comporta anche la mancata concessione dell'anticipazione sul Fondo in questione e la restituzione dell'eventuale anticipazione straordinaria ottenuta in precedenza.

Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 11 gennaio 2013 sono stati stabiliti i criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione di cui all'articolo 243-*ter* del d.lgs. n. 267 del 2000, attribuibile a ciascun Ente locale, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione dell'anticipazione stessa. L'art. 2 del citato decreto dispone che la disponibilità annua del Fondo è determinata dalla dotazione annua stabilita dalla legge e dalle somme rimborsate dagli Enti beneficiari[212], nonché dalle risorse non attribuite negli anni precedenti.

In merito alle modalità di restituzione dell'anticipazione, l'art. 5 del decreto 11 gennaio 2013 stabilisce che le anticipazioni ricevute dal Fondo di rotazione devono essere restituite dall'Ente locale nel periodo massimo di dieci anni, decorrenti dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione, con rate semestrali di pari importo, entro il termine del 30 aprile e del 30 ottobre di ciascun anno. Inoltre lo stesso articolo precisa che la restituzione dell'anticipazione è effettuata mediante operazione di giro fondi sulla apposita contabilità speciale intestata al Ministero dell'interno, con rate semestrali di pari importo. In caso di mancata restituzione delle rate semestrali entro i termini previsti, una pari somma è recuperata dalle risorse a qualunque titolo dovute all'ente dal Ministero dell'interno, con relativo versamento sulla predetta contabilità speciale.

---

dicembre 2016 - Supplemento Ordinario n. 57, dispone che "le somme destinate, a qualsiasi titolo, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca al finanziamento delle attività di ricerca non sono soggette ad esecuzione forzata. Gli atti di sequestro e di pignoramento afferenti ai fondi di cui ai commi da 295 a 305 sono nulli e la nullità è rilevabile d'ufficio".

[211] Il Fondo è previsto e disciplinato dall'art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267 del 2000 che è stato introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del DL n. 174 del 2012.

[212] I soggetti beneficiari dell'anticipazione de qua sono i Comuni, le Province e le Città metropolitane che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000.

Nel corso del 2016 alla dotazione iniziale, derivante dagli stanziamenti dei precedenti anni e dal versamento delle prime rate di rimborso, si è aggiunta la dotazione annua pari a 202,7 milioni[213].

Nel 2016, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 hanno aderito 49 Enti dei quali 21 hanno fatto anche richiesta di accesso al Fondo di rotazione in questione ed un Ente in relazione alla procedura di cui all'articolo 243-*quinquies* del TUOEL.

Al 31 dicembre 2016 sono state erogate due anticipazioni pari a 1,6 milioni (riferite anche ad Enti che avevano fatto ricorso alla procedura di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 nel corso degli anni 2012, 2013 e 2014) che avevano conseguito nel 2015 l'approvazione del piano da parte della Corte dei conti, nonché due anticipazioni pari a circa 6 milioni ad Enti di cui all'243-*quinquies* del TUOEL.

Il tempo medio di erogazione delle suddette anticipazioni dipende dalla chiusura definitiva del procedimento coincidente con l'approvazione del piano di riequilibrio da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti.

Al 31 dicembre 2016 sono stati acquisiti 27,5 milioni a titolo di restituzioni delle anticipazioni concesse negli anni precedenti e sono stati recuperati 8,6 milioni a titolo di mancate restituzioni da parte degli Enti. Inoltre sono stati effettuati atti di pignoramento contro il Ministero dell'interno, a valere sulle disponibilità del Fondo in oggetto, per un importo complessivo pari a 5,3 milioni.

Nella relazione ministeriale sulla gestione del Fondo in questione viene precisato che, anche per il 2016, i tempi di definizione dei procedimenti relativi alle istruttorie dei piani di riequilibrio si sono dilatati per effetto della facoltà concessa agli Enti locali di poter accedere all'anticipazione di liquidità di cui all'art.1, comma 13 del decreto-legge 8 aprile 2013, n.35 che al successivo comma 15 prevede che gli Enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 e che richiedono l'anticipazione di cui al suddetto comma 13, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio, da adottarsi obbligatoriamente entro 60 giorni dalla concessione dell'anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai sensi del citato comma 13.

3.8. CONSAP S.p.A.

3.8.1. Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (CONSAP SPA FONDO DI SOLIDARIETA' PER I MUTUI PER L'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA ART. 2, COMMA 475, LEGGE 24-12-2007, N. 244)

L'articolo 2, commi 475 e ss., della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa[214], prevedendo la possibilità per i titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate al verificarsi di situazioni di temporanee difficoltà, destinate ad incidere negativamente sul reddito complessivo del nucleo familiare. A fronte della sospensione, il Fondo interviene rimborsando alle banche gli oneri finanziari, pari alla quota interessi delle rate oggetto di sospensione e, fino all'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, gli eventuali oneri notarili.

La legge n. 244 del 2007 ha previsto una dotazione del Fondo di 10 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Per effetto del cospicuo numero di istanze pervenute, tali disponibilità sono state rapidamente esaurite dal Fondo.

Pertanto, con decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici" ("Manovra Monti") - convertito dalla

---

[213] Sommatoria delle erogazioni provenienti dal capitolo 7030.

[214] Il Fondo si avvale del conto di contabilità speciale n. 25040 (33,16 milioni) e di altri conti correnti (9,65 migliaia).

legge n. 214 del 22 dicembre 2011 - è stato rifinanziato il Fondo nella misura di 10 milioni per ciascuno degli anni 2012 e 2013.

A fronte del rifinanziamento del Fondo, in data 5 ottobre 2012, è stato sottoscritto l'Atto aggiuntivo al Disciplinare dell'8 ottobre 2010[215] che ha prorogato, fino al 31 dicembre 2016, gli effetti del Disciplinare stesso.

Il Gestore CONSAP ha comunicato che dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 sono pervenute da parte delle banche n. 3.524 istanze di sospensione del mutuo per il complessivo importo di 2,1 milioni, in diminuzione rispetto alle richieste 2015.

Il Gestore riconduce tale diminuzione, da un lato, all'andamento del tasso variabile di interesse applicato ai mutui (Euribor 1-3 mesi) che, a partire dal quarto trimestre del 2014, ha assunto valori prossimi allo zero fino a diventare negativo nel corso degli anni 2015 e 2016 e, dall'altro, al maggior ricorso da parte dei cittadini a strumenti alternativi di sospensione del mutuo offerti dalle banche quali, ad esempio, la moratoria prevista dalla legge di stabilità del 2015.

Nel 2016 il Gestore ha disposto rimborsi alle banche, per pratiche concluse in relazione a 6822 istanze di sospensione, per un importo complessivo di 6,9 milioni a titolo di oneri finanziari.

La disponibilità di fine anno sul conto di Tesoreria n. 25040 è stata di 33,16 migliaia e sul conto corrente aperto presso la Banca Popolare di Sondrio di 9,6 migliaia. Le entrate sono state di circa 44 mila e le uscite di 7,3 milioni di cui spese di gestione per circa 334 mila[216].

3.8.2. Fondo di garanzia SACE[217] (CONSAP GESTIONE FONDO SACE DPCM 19-11-2014)[218]

L'art. 6 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 24 novembre 2003, come integrato dall'art. 32 del decreto-legge n. 91 del 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 dell'11 agosto 2014, ha istituito - presso il Ministero dell'economia e delle finanze - il Fondo per la copertura della garanzia dello Stato in favore di SACE S.p.A. rispetto a operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana, ovvero società di rilevante interesse nazionale in grado di determinare in capo a SACE elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o paesi di destinazione (c.d. Fondo SACE).

La garanzia, concessa "a prima domanda" su istanza di SACE S.p.A. con decreto emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze previo parere dell'IVASS, è onerosa ed è conforme con la normativa di riferimento dell'Unione Europea in materia di assicurazione e garanzia per rischi non di mercato.

Tale garanzia opera a copertura di eventuali perdite eccedenti determinate soglie di rischio e fino a un ammontare massimo di capacità, compatibile con i limiti globali degli impegni assumibili in garanzia.

Al fine di disciplinare il funzionamento della garanzia di cui all'art. 6, comma 9-*bis* della legge n. 326 del 2003, il 19 novembre 2014 è stata sottoscritta tra il Ministero dell'economia e delle finanze e SACE S.p.A. un'apposita convenzione di durata decennale, che regola, tra l'altro, il meccanismo di remunerazione del Fondo (art. 8. della Convenzione) prevedendo l'invio di un flusso periodico di dati - relativi al portafoglio in essere di SACE S.p.A. nel trimestre precedente

---

[215] Con il quale è stato affidato a CONSAP S.p.A. la gestione. Il 9 dicembre 2014 è stato sottoscritto il nuovo atto aggiuntivo al Disciplinare dell'8 ottobre 2010 che ha prorogato a tutto il 2019 l'attività di gestione del Fondo a CONSAP S.p.A.

[216] I costi della gestione si distinguono in due tipologie: quelli anticipati da CONSAP pari a circa 327,55 migliaia (riguardano per 224,18 il costo del personale; per 4,32 migliaia i costi per l'attività informatica; per 17,61 migliaia i costi generali e di utilizzo locali e per 81,45 migliaia le altre spese tra cui gli oneri e spese per il Gestore determinati in via forfettaria come previsto dall'art. 7, comma 3, lettera b), del Disciplinare); e quelli erogati dal Fondo per 6,53 migliaia (riguardano le spese di revisione contabile, legali e di consulenza).

[217] La gestione del Fondo - affidata a CONSAP S.p.A. con Disciplinare, sottoscritto in data 5 marzo 2015 - prevede in particolare che il gestore fornisca un supporto tecnico al Comitato e al Dipartimento del tesoro, anche mediante l'assistenza di società di consulenza specializzate in analisi finanziaria di portafogli assicurativi.

[218] Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 25059 (569,9 milioni) e di altri conti correnti (247 euro).

- cui segue la cessione delle relative quote. Il dPCM del 19 novembre 2014 ha disposto l'ambito di applicazione della garanzia nonché l'istituzione di un Comitato, con compiti di analisi e di controllo del portafoglio in essere di SACE S.p.A., i cui membri sono stati successivamente nominati in data 13 febbraio 2015 con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

La dotazione iniziale del Fondo è pari a 100 milioni per l'anno 2014 ed è ulteriormente alimentata da SACE S.p.A. con:

- una quota pari al 10 per cento delle riserve del portafoglio rischi in essere di SACE e non in stato di sinistro al 31 dicembre 2014 (art.8.1a della Convenzione);
- una quota pari al 10 per cento dei premi incassati relativi agli ulteriori impegni assunti da SACE durante il periodo di validità della Convenzione (art.8.1b della Convenzione);
- una quota del premio - determinata su base proporzionale – relativo ai nuovi impegni di SACE per operazioni in eccedente oggetto di istanza per la concessione della garanzia dello Stato (art. 8.1c della Convenzione).

Con il comma 879 dell'art.1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) è stata incrementata la dotazione del Fondo di 150 milioni per l'anno 2016.

Nel 2016 le entrate per rientri di capitale sono stati pari a 103,4 milioni in aggiunta ai 150 milioni sopracitati. Tra le uscite si rilevano 17,7 milioni per liquidazioni ed indennizzi e 0,45 milioni per altre uscite di cui 0,29 milioni per spese di gestione. Quest'ultime si riferiscono per 287,71 migliaia a spese anticipate da CONSAP S.p.A. e per 99,59 a spese erogate direttamente dal Fondo.

Il Gestore, alla data della presente relazione, ha reso disponibile solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.3. Fondo di garanzia per i debiti della Pubblica amministrazione (CONSAP- FONDO DI GARANZIA PER I DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)[219]

Con l'art. 37, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, è stato istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo di garanzia debiti P.A. - con una dotazione pari a euro 150 milioni - per la copertura degli oneri determinati dal rilascio della garanzia dello Stato a fronte della cessione o rinegoziazione dei crediti certificati della P.A.

Al fine di consentire l'immediato pagamento di tutti i debiti di parte corrente della P.A., è stato previsto che i debiti certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e per prestazioni professionali delle Pubbliche Amministrazioni diverse dallo Stato, siano assistiti dalla garanzia dello Stato dal momento dell'effettuazione delle operazioni di cessione *pro soluto* ovvero di ridefinizione del debito certificato.

La garanzia dello Stato è, "a prima richiesta", esplicita, incondizionata e irrevocabile ed è concessa:

- per le operazioni di cessione *pro soluto,* nella misura del 100 per cento del credito certificato in essere al momento dell'intimazione di pagamento dalle banche o intermediari finanziari che hanno perfezionato l'operazione di cessione;
- per le operazioni di ridefinizione, nella misura del 100 per cento del credito certificato in essere al momento dell'intimazione di pagamento dalle banche o intermediari finanziari che hanno perfezionato l'operazione di ridefinizione maggiorato degli eventuali interessi.

In caso di mancato pagamento dell'importo dovuto dalla P.A. debitrice, i soggetti garantiti (banche e intermediari finanziari) possono chiedere al Gestore l'intervento della garanzia del Fondo.

---

[219] Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 25055 (117,4 milioni) e di altri conti correnti (55,77 migliaia).

Per ogni operazione di cessione, ammessa all'intervento della garanzia del Fondo, il Gestore accantona a coefficiente di rischio un ammontare pari all'8 per cento dell'importo del credito certificato. Con d.m. 27 giugno 2014 sono stati definiti i termini e le modalità di intervento del Fondo nonché l'individuazione di CONSAP quale soggetto gestore del Fondo.

In data 16 luglio 2014 è stato sottoscritto tra il Dipartimento del tesoro e CONSAP il disciplinare di affidamento dell'attività.

Il Fondo è alimentato da risorse rivenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2017-2019.

Nel 2016 si registrano entrate per circa 5,2 milioni per somme riversate dai soggetti garantiti. In conto competenza (conto economico) si evidenzia il ricavo derivante dallo storno, per esubero, dal fondo rischi di 23,5 milioni. Tra le uscite si rilevano 29,28 milioni (26,4 milioni in conto competenza 2016) relative a liquidazioni per garanzie attivate e 0,23 milioni per spese di gestione. Quest'ultime si riferiscono parte a spese anticipate da CONSAP e parte a spese erogate a valere direttamente sulle risorse del Fondo.

3.8.4. Fondo per il credito ai giovani[220]

Il decreto interministeriale del 19 novembre 2010, emanato dal Ministro della gioventù di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha rideterminato le finalità e le modalità di utilizzo del "*Fondo rotativo per il credito ai giovani*", operativo dal 2011, istituito dall'art. 15, comma 6, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito dalla legge 3 agosto 2007, n. 127[221]. Tale decreto ha abrogato il previgente decreto 6 dicembre 2007 e la connessa normativa che regolavano la precedente iniziativa c.d. POGAS che resta applicabile esclusivamente alle garanzie ammesse fino al primo febbraio 2011, oggi tutte estinte a seguito di escussione ovvero per il completo rimborso dei finanziamenti.

La nuova iniziativa "Fondo per il credito ai giovani" (c.d. Fondo per lo studio) affidata a CONSAP S.p.A. con Disciplinare sottoscritto in data 23 giugno 2011 prevede il rilascio della fideiussione statale per l'erogazione di prestiti, anche in rate pluriennali dell'importo annuo di 3/5 mila e fino a 25 mila, in favore di studenti regolarmente iscritti ad un corso universitario o postuniversitario, residenti in Italia e di età compresa tra i 18 e i 40 anni[222].

In caso di inadempimento del beneficiario del finanziamento, il Fondo liquida alla banca il 70 per cento dell'importo rimasto insoluto e provvede successivamente a recuperare la somma nei confronti del beneficiario inadempiente, anche mediante la procedura di iscrizione a ruolo.

Nel corso del 2016 sono pervenute 353 richieste di escussione della garanzia del Fondo di cui 346 definite e 7 in fase di istruttoria. Delle prime, 143 sono state respinte e 203 ammesse al Fondo e per quest'ultime i finanziatori hanno confermato l'erogazione per 202 finanziamenti per complessivi circa 2 milioni.

CONSAP S.p.A. svolge anche attività di assistenza alle banche, attraverso contatti telefonici e posta elettronica, fornendo informazioni e chiarimenti prevalentemente in merito all'accesso alla procedura informatica, all'inserimento delle richieste di ammissione alla garanzia del fondo, ai requisiti prescritti e alla documentazione idonea all'istruzione delle richieste di ammissione nonché agli adempimenti necessari in caso di erogazioni delle rate successive alla prima.

---

[220] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019. Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 25045 (17,7 milioni) e di altri conti correnti (372 euro).

[221] Relativamente alla gestione stralcio, regolata dall'abrogato decreto 6 dicembre 2007, al 31 dicembre 2015, a seguito dell'estinzione di tutti i finanziamenti ammessi alla relativa garanzia, non risulta in essere alcuna garanzia ma rimangono da recuperare n. 23 escussioni per circa 22 mila.

[222] Con nota del Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri prot. 10249 del 15 marzo 2017 è stato evidenziato il carattere rotativo del Fondo per la parte attiva dello stesso nonché il rispetto della finalità istitutiva ed attuale e l'assenza di criticità.

Nel corso dell'esercizio risultano pervenute 3 richieste di escussione della garanzia da parte delle banche per un importo complessivo di 10,3 migliaia.

Al 31 dicembre 2016 risultano 24 Convenzioni in essere con altrettante Banche/Gruppi bancari (delle originarie 31 accreditate a seguito di raggruppamenti e/o fusioni)[223].

Le spese di gestione sono pari a 183,7 migliaia e i crediti in sofferenza al netto del fondo svalutazione crediti sono di 9,5 migliaia. Il Gestore, alla data della presente relazione, ha reso disponibile solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.5. Fondo per il credito per i nuovi nati[224]

Il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito. con modificazioni. dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale (volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento) ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo denominato *Fondo di credito per i nuovi nati*[225], finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, per l'erogazione di finanziamenti in favore delle famiglie con un figlio nato o adottato negli anni 2009, 2010 e 2011 (prima fattispecie di intervento) e per la ulteriore corresponsione di contributi in conto interessi, su finanziamenti garantiti dal medesimo Fondo[226], in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel 2009 portatori di malattie rare (seconda fattispecie di intervento)[227].

Al 31 dicembre 2016 risultano ancora in essere 11.305 garanzie a fronte di finanziamenti erogati pari a 55,7 milioni.

Nel corso del 2016, a seguito del mancato pagamento delle rate dei prestiti da parte dei beneficiari dei finanziamenti, sono state accolte 233 istanze di escussione della garanzia. L'*iter* istruttorio delle istanze è stato completato determinando per il Fondo un onere complessivo di circa 273 mila (circa 3,2 milioni dall'inizio dell'attività), interamente liquidato alle banche previa autorizzazione del Dipartimento.

I crediti in sofferenza risultano pari a circa 667 mila. Per quanto concerne l'attività di recupero crediti, affidata in convenzione ad Equitalia, nel 2016, sono stati inviati 385 avvisi di pagamento (c.d. fase pre-coattiva) e nessuna posizione è stata iscritta a ruolo (c.d. fase coattiva). Nel 2016 Equitalia ha riversato le somme recuperate per un importo complessivo di circa 47,3 migliaia.

---

[223] In data 24 febbraio 2016 è pervenuta una nuova Convenzione, perfezionata il 1 dicembre 2015, da Banca Credito Cooperativo di Casalgrasso e Sant'Albano Stura S.C.

[224] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019. Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 25035 (3,33 milioni) e di altri conti correnti (75,7 migliaia).

[225] Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie. Il Dipartimento per le politiche della famiglia, con decreto del 21 ottobre 2009, ha affidato a CONSAP la gestione del Fondo. La gestione a stralcio dell'iniziativa prosegue con una dotazione di 3,3 milioni, accantonamento stimato per le spese che il Fondo dovrà sostenere per gli impegni derivanti dal possibile *default* delle garanzie in essere nonché per i costi di gestione.

[226] La legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto infine la soppressione del "Fondo di credito per i nuovi nati" dal 1 gennaio 2014 e, contestualmente, la costituzione del "Fondo nuovi nati", al quale trasferire le disponibilità della precedente iniziativa. La gestione soppressa proseguirà fino alla naturale scadenza delle garanzie prenotate o già confermate, ovvero in caso di escussione, fino al termine dell'attività di recupero delle somme liquidate alle banche.

[227] Con nota prot. 421 del 9 marzo 2017 il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha evidenziato di non aver rilevato criticità in ordine alla gestione del Fondo con riguardo, in particolare, alla corrispondenza tra l'utilizzo delle risorse finanziarie erogate e le finalità del Fondo stesso, all'attualità di detta finalità in relazione alle esigenze dei soggetti beneficiari, nonché alla permanenza dei caratteri che legittimano la gestione del Fondo. Inoltre, in relazione alla convenzione stipulata con il Gestore di cui trattasi, l'Amministrazione vigilante fa presente che l'esito dell'attività di verifica non ha evidenziato aspetti di problematicità in ordine al raggiungimento degli obiettivi, alla parametrizzazione dei compensi e rimborsi spese nonché alle sanzioni per inadempimenti.

Il Gestore, alla data della presente relazione, ha reso disponibile solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.6. Fondo di garanzia per la prima casa (CONSAP FONDO DI GARANZIA PER LA PRIMA CASA ART 1 COMMA 48 LETTERA C LEGGE27-12-2013 N.147)[228]

L'art. 1, comma 48, lettera c), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il nuovo *"Fondo di garanzia per la prima casa"*, cui sono attribuite risorse pari a 200 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, nonché le attività e le passività del Fondo di cui all'art. 13, comma 3-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "Fondo per la casa" la cui operatività è cessata in data 29 settembre 2014.

Il Fondo è finalizzato alla concessione di garanzie statali - a "prima richiesta", diretta, esplicita, incondizionata ed irrevocabile – nella misura del 50 per cento della quota capitale, su mutui ipotecari di ammontare non superiore a 250 mila, e su portafogli di mutui ipotecari connessi all'acquisto ad intervento di ristrutturazione ed accrescimento di efficienza energetica di unità immobiliari, site sul territorio nazionale, da adibire ad abitazione principale del mutuatario, con priorità, in presenza di domande pervenute nella stessa giornata, a favore delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, nonché da parte dei conduttori di alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari e dei giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico di cui all'art. 1 della legge n. 92 del 2012.

Con decreto interministeriale del 31 luglio 2014, emesso dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti[229], si è disciplinato l'accesso nonché le modalità di funzionamento del Fondo la cui gestione è stata affidata a CONSAP, prevedendo all'art. 2, comma 4, l'emanazione da parte del Dipartimento del tesoro di un apposito Disciplinare per la regolamentazione dei relativi adempimenti, perfezionato in data 15 ottobre 2014[230].

Nel 2016 si registrano entrate per 117,8 milioni, relative al versamento in quattro *tranche* di contributi statali sul conto di Tesoreria intestato al Fondo, ed uscite per 435,6 migliaia di cui circa 379 mila riguardano le spese di gestione. Quest'ultime si riferiscono per 378,9 migliaia alle spese anticipate da CONSAP, e per 6,7 migliaia alle spese sostenute direttamente dal Fondo relativamente alle spese di certificazione del rendiconto di competenza del periodo e all'analisi del processo di formazione del rendiconto. Tra le uscite, in competenza del conto economico, si evidenzia l'accantonamento al fondo rischi per garanzie rilasciate per 49,39 milioni.

Si rappresenta che la CONSAP, alla data della presente relazione, ha reso disponibili solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.7. Fondo legge n. 295 del 1973 - settore interno (MEDCEN EX EX-LEGGE295-73 S.INTERNO[231])

Il Fondo è stato istituto presso Banca del Mezzogiorno - MedioCredito Centrale S.p.A. con la legge n. 295 del 1973 ed è finalizzato alla corresponsione di contributi su finanziamenti concessi dalle Banche alle imprese nella misura e per gli investimenti o le finalità previste da

---

[228] Il Fondo si avvale del conto di Tesoreria n. 25044 (548,8 milioni) e di altri conti correnti (184 euro).

[229] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 29 settembre 2014, n. 226.

[230] In data 8 ottobre 2014 è stato stipulato il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) per la disciplina delle modalità di adesione dei soggetti finanziatori all'iniziativa del Fondo, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del d.i. del 31 luglio 2014.

[231] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che la denominazione attuale del conto di Tesoreria n. 22041 è: CONSAP EX L.295-73 S. INTERNO. Il conto di Tesoreria volturato a CONSAP presentava al 13 ottobre 2016 l'importo di 69,35 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 69,35 milioni (di cui 200 euro su altri conti bancari).

specifiche leggi agevolative e con le modalità e le procedure stabilite in decreti ministeriali di attuazione delle medesime[232]. Si articola in due linee di attività:

- *Agevolazioni per investimenti per l'innovazione tecnologica e/o per la tutela ambientale*

L'art. 11 della legge n. 598 del 1994 prevede la corresponsione di contributi agli interessi su finanziamenti in favore di piccole e medie imprese industriali che effettuano operazioni di investimento per l'innovazione tecnologica e la tutela ambientale. Sono esclusi dall'intervento gli investimenti finalizzati all'esercizio delle seguenti attività economiche: industria carboniera, siderurgia, costruzioni navali, pesca, trasporto. Sono, inoltre, sottoposti a particolari limitazioni gli investimenti finalizzati ad alcune delle attività economiche rientranti nella categoria della produzione, della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli. Per le imprese che effettuano investimenti finalizzati all'esercizio delle attività economiche "fibre sintetiche" e "industria automobilistica" è applicato il limite di contributo "*de minimis*" (aiuto di controvalore non superiore a 200 mila erogabili in tre anni).

- *Agevolazioni per l'acquisto o la locazione finanziaria di nuove macchine utensili o di produzione*

L'intervento, previsto con la legge n. 1329 del 1965 (c.d. legge Sabatini) è finalizzato al sostegno agli investimenti in macchinari, effettuati dalle piccole e medie imprese, ed ha per oggetto l'acquisto o la locazione finanziaria di macchine utensili o di produzione, nuove di fabbrica, con esclusione dei veicoli, natanti e velivoli iscritti ai pubblici registri, nonché le macchine acquistate per finalità dimostrative. Beneficiarie dell'agevolazione sono le piccole e medie imprese rientranti nei parametri dimensionali stabiliti dalla UE.

Sono, tuttavia, esclusi dall'intervento gli investimenti finalizzati all'esercizio delle seguenti attività economiche: industria carboniera, siderurgia, costruzioni navali, pesca, trasporto. Sono, inoltre, sottoposti a particolari limitazioni gli investimenti finalizzati ad alcune delle attività economiche rientranti nella categoria della produzione, della trasformazione e della commercializzazione di prodotti.

Durante il mese di settembre 2016 la gestione dello strumento è stata trasferita a CONSAP S.p.A.[233], su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze ed a seguito della scadenza della convenzione stipulata tra quest'ultimo e Banca del Mezzogiorno — Mediocredito Centrale S.p.A.[234].

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 della gestione non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio 2017-2019 in quanto quest'ultimo non considera le risorse giacenti su altri conti correnti diversi dal conto 22041. Nel periodo di gestione Mediocredito, le entrate sono state pari a 219,79 migliaia e le uscite pari a 122,63 migliaia di cui 14,16 migliaia relative a spese legali. Nel periodo CONSAP, tra le uscite si evidenziano spese di gestione per 10,6 migliaia anticipate da CONSAP e 0,7 migliaia erogate direttamente dal Fondo.

Il conto di Tesoreria n. 22041 è stato, pertanto, ricompreso nell'allegato 1 al dPCM in applicazione dell'art. 44 *ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della riconduzione al regime di contabilità ordinaria.

Si rappresenta che la CONSAP, alla data della presente relazione, ha reso disponibili solo i dati di preconsuntivo 2016.

---

[232] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 30015 – 7 aprile 2017 precisa che non ci sono più "sportelli agevolativi" aperti e la gestione attiene essenzialmente ai recuperi e al contenzioso.

[233] Con Disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016, registrato alla Corte dei conti l'11 marzo 2016, la gestione (c.d. "legge Sabatini" che prevedeva un contributo per acquisto macchinari. La gestione ricomprendeva sia l'operatività nazionale ante decentramento c.d. leggi Bassanini, che quella post decentramento, quest'ultima circoscritta alle regioni a statuto speciale sino alla loro adesione al decentramento stesso), già affidata a Mediocredito Centrale, ora Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC), è stata affidata a CONSAP S.p.A.

[234] Il conto di Tesoreria n. 22041 volturato a CONSAP presentava, al 13 ottobre 2016, l'importo di 69,35 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 69,35 milioni (di cui 200 euro su altri conti bancari).

3.8.8. Rifinanziamento del fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (eventi alluvioni del 1994) (MED.CENTR. LEGGE35-95 ART.3 BIS[235])

Il contributo è concesso alle imprese, ai titolari di studi professionali o ai privati proprietari di immobili o impianti destinati all'esercizio di un'impresa o di beni dati in lavorazione, riparazione, deposito, ecc., ad imprese, distrutti o danneggiati dagli eventi alluvionali. Il contributo è pari al 75 per cento del valore dei danni subiti, attestato da una perizia giurata e nel limite massimo complessivo di 259 mila per ciascun beneficiario e può concorrere con il finanziamento agevolato, nei limiti, comunque, dei danni subiti dallo stesso beneficiario.

Con la legge n. 257 del 19 ottobre 2004 il contributo a fondo perduto, quantificato inizialmente dall'art. 3-*bis* della legge n. 35 del 1995 in un importo pari al 30 per cento del valore dei danni subiti dai beni aziendali e nel limite massimo complessivo di 154,9 migliaia per ciascuna impresa, è stato innalzato al 75 per cento, nel limite massimo di 259 mila per soggetto beneficiario (c/c n. 22025).

Durante il mese di settembre 2016 la gestione dello strumento è stata trasferita a CONSAP S.p.A.[236], su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze ed a seguito della scadenza della convenzione stipulata tra quest'ultimo e Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A.[237] I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 della gestione non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio 2017-2019 in quanto quest'ultimo non considera le risorse giacenti su altri conti correnti diversi dal conto n. 22025. Nel periodo gestito da Mediocredito, non vi sono state né entrate e né uscite. Nel periodo gestito da CONSAP, tra le uscite si evidenziano spese di gestione per 5,3 migliaia anticipate da CONSAP e 0,4 migliaia erogate direttamente dal Fondo.

Il conto di Tesoreria 22025 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

Si rappresenta che la CONSAP, alla data della presente relazione, ha reso disponibili solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.9. Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali (MED.CRE.CENTR.F.CENTR.GARANZ.[238])

Il Fondo, istituito con il DL n. 976 del 1966, convertito dalla legge n. 1142 del 1966 è stato rifinanziato con successive leggi emanate in occasione di diverse calamità naturali.

La concessione di agevolazioni a favore di imprese industriali, commerciali e di servizi, comprese quelle turistiche e alberghiere, dichiarate danneggiate dalle avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994, avviene mediante:

a) contributi interessi su finanziamenti concessi dalle banche per il ripristino degli impianti, delle strutture aziendali e per la ricostituzione delle scorte;
b) contributi a fondo perduto pari al 75 per cento dei danni subiti;

---

[235] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che la denominazione attuale del conto di Tesoreria n. 22025 è: CONSAP L.35-95 ART. 3BIS.

[236] Con Disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016, registrato alla Corte dei conti l'11 marzo 2016, la gestione, (che attiene al pagamento di contributi a fondo perduto a favore di imprese colpite da specifici eventi calamitosi), già affidata a Mediocredito Centrale, ora Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC), è stata affidata a CONSAP S.p.A.

[237] Il conto di Tesoreria volturato a CONSAP presentava, al 13 ottobre 2016, l'importo di 2,40 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 2,40 milioni (di cui 200 euro su altri conti bancari).

[238] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che la denominazione attuale del conto di Tesoreria n. 22010 è: CONSAP F. CENTR. GARANZ. Il conto di Tesoreria volturato a CONSAP presentava al 13 ottobre 2016 l'importo di 98,7 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 95,7 milioni (di cui 200 euro su altri conti bancari).

c) garanzia sostitutiva a copertura del 100 per cento dei rischi di credito connessi ai finanziamenti.

Le agevolazioni di cui ai precedenti punti a) e b) vengono corrisposte a valere sulle disponibilità del Fondo istituito con la legge n. 35 del 1995.

La garanzia sostitutiva di cui al precedente punto c) è concessa a valere sul Fondo centrale di garanzia di cui all'art. 28 della legge n. 1142 del 1966.

Durante il mese di settembre 2016 la gestione dello strumento è stata trasferita a CONSAP S.p.A.[239], su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze ed a seguito della scadenza della convenzione stipulata tra quest'ultimo e Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A.[240] I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 della gestione non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio 2017-2019 in quanto quest'ultimo non considera le risorse giacenti su altri conti correnti diversi dal conto 22010.

Nel periodo gestito da Mediocredito, si registrano entrate per circa 2,96 migliaia e uscite per 71,20 migliaia (acconto perdite liquidate). Nel periodo di gestione di CONSAP, tra le uscite si evidenziano 2,8 milioni di liquidazioni perdite e spese di gestione pari a 142,2 migliaia di cui 133 migliaia anticipate da CONSAP e 9,2 migliaia erogate direttamente dal Fondo. Si rappresenta che la CONSAP, alla data della presente relazione, ha reso disponibili solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.10. Reintegro fondi di garanzia costituiti da Consorzi di garanzia fidi (MED.CENTR.LEGGE317-91-ART.31[241])

L'intervento, istituito con la legge n. 317 del 1991, ha ad oggetto la gestione degli interventi di reintegro dei fondi rischi costituiti da Confidi a fronte degli esborsi da questi effettuati per garanzie dai Confidi medesimi prestate a fronte di finanziamenti concessi a piccole imprese industriali, commerciali e di servizi.

In base al Regolamento, emanato con decreto del Ministro del tesoro n. 693 dell'1.2.1994, modificato con successivo decreto del 9 gennaio 1996 n. 43, il gestore MedioCredito Centrale svolge attività di servizio per conto del Ministero dell'economia e delle finanze consistente nell'istruttoria delle domande di contributo presentate dai Confidi, nell'erogazione ai beneficiari del contributo concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base delle risultanze istruttorie di MCC stesso e nella rendicontazione delle disponibilità assegnate.

La gestione è inattiva da anni[242]. Durante il mese di settembre 2016 la gestione dello strumento è stata trasferita a CONSAP S.p.A.[243], su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze ed a seguito della scadenza della convenzione stipulata tra quest'ultimo e Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A.[244]

---

[239] Con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016, registrato alla Corte dei conti l'11 marzo 2016, la gestione, già affidata a Mediocredito Centrale, ora Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC), è stata affidata a CONSAP S.p.A.

[240] Il conto di Tesoreria n. 22010 volturato a CONSAP S.p.A. presentava, al 13 ottobre 2016, l'importo di 98,67 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 95,87 milioni (di cui 200 euro su altri conti bancari).

[241] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che la denominazione attuale del conto di Tesoreria n. 22023 è: CONSAP L.317-91ART.31. Il conto di Tesoreria volturato a CONSAP presentava, al 4 novembre 2016, l'importo di 672,5 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 672,5 milioni.

[242] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 30015 – 7 aprile 2017 precisa che MCC, con nota del 24 giugno 2015, aveva comunicato al suddetto Ufficio che per la chiusura del conto di Tesoreria si attendeva l'esito di un giudizio in corso.

[243] Con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016, registrato alla Corte dei conti l'11 marzo 2016, la gestione, già affidata a Mediocredito Centrale, ora Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC), è stata affidata a CONSAP S.p.A.

[244] Il conto di Tesoreria n. 22023 volturato a CONSAP presentava, al 13 ottobre 2016, l'importo di 672,53 migliaia. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 672,53 migliaia.

Nel periodo di gestione Mediocredito, non vi sono state né entrate e né uscite. Nel periodo di gestione CONSAP, tra le uscite si evidenziano spese di gestione per 10,6 migliaia anticipate da CONSAP e 0,7 migliaia erogate direttamente dal Fondo.

Il conto di Tesoreria n. 22023 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2009 ai fini della soppressione in via definitiva.

Si rappresenta che la CONSAP, alla data della presente relazione, ha reso disponibili solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.11. Fondo per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle PMI danneggiate da calamità naturali – (Contributi in conto interessi su finanziamenti concessi alle imprese danneggiate dagli eventi alluvionali del novembre 1994) (MED.CENTR.CONC.STAT.LEGGE1142-67[245])

Il Fondo in oggetto, istituito con la legge n. 35 del 1995, è finalizzato alla corresponsione di contributi in conto interessi sui finanziamenti concessi dalle Banche ad imprese industriali, commerciali e di servizi, comprese quelle turistiche e alberghiere, nonché ai professionisti, dichiarati danneggiati dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994 (c/c n. 22021).

I finanziamenti agevolati, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 35 del 1995, sono diretti al ripristino, anche, migliorativo, degli impianti, delle strutture aziendali ed alla ricostituzione delle scorte.

La durata non può superare i 10 anni ed il tasso di interesse agevolato a carico dei soggetti beneficiari è pari al 3 per cento, nominale annuo posticipato, corrisposto in via semestrale a decorrere dall'inizio dell'ammortamento del finanziamento; durante il periodo di preammortamento l'intero onere per interessi è a carico del Fondo.

A valere sul Fondo in oggetto possono, inoltre, essere concessi, ai sensi della legge n. 228 del 1997, contributi in conto interesse sui finanziamenti concessi dalle Banche (con garanzia a copertura dei rischi di credito a carico del Fondo centrale *ex lege* n.1142 del 23 dicembre 1966) alle imprese industriali, commerciali, di servizi, turistico alberghiere, nonché ai professionisti che hanno insediamenti produttivi in aree soggette a rischio di esondazione, individuate ai sensi della delibera n. 26 dell'11 dicembre 1997 del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino del fiume Po, ed intendono rilocalizzarsi in aree sicure.

Sono ammessi anche titolari di aziende agricole, singole e associate, comprese le cooperative per la raccolta, trasformazione, commercializzazione e vendita dei prodotti agricoli.

Con successivi interventi normativi è stata disposta l'estensione dell'intervento ad altre ipotesi calamitose, nonché disposto l'allungamento dei termini per la concessione dei finanziamenti agevolati[246].

---

[245] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF precisa che la denominazione attuale del conto di Tesoreria n. 22021 è: CONSAP C.STA L1142-67 L35-95A2. Il conto di Tesoreria volturato a CONSAP S.p.A. presentava, al 13 ottobre 2016, l'importo di 142,6 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 142,11 milioni (di cui 3,7 migliaia su altri conti bancari).

[246] Con la legge n. 257 del 19 ottobre 2004 la durata dei finanziamenti agevolati *ex lege* n. 228 del 1997, deliberati in favore dei soggetti danneggiati dagli eventi alluvionali della prima decade del novembre 1994, è stata portata da 10 a 15 anni, fissati successivamente a 25 con la legge finanziaria 2006. L'art. 3-*quinquies* della legge n. 17 del 2007 ha disposto la riapertura dei termini per la presentazione di domande ai sensi della legge n. 228 del 1997 ed ha, altresì, esteso le zone considerate a rischio di esondazione alle aree soggette a vincolo derivante da delibera regionale. Lo stesso art. 3-*quinquies* della legge n. 17 del 2007 ha riconosciuto la facoltà di chiedere la proroga della durata dei finanziamenti *ex lege* n. 228 del 1997 da 10 a 25 anni a tutti i titolari di imprese aventi insediamenti ricompresi nelle fasce fluviali soggette a vincolo (danneggiati e non). In sede di conversione del DL 13 maggio 1999 n. 132 è stato inoltre introdotto dalla legge n. 226 del 1999, l'art. 3-*quinquies*, il quale attribuisce ai soggetti beneficiari dei finanziamenti di cui all'art. 2 della legge n. 35 del 1995, ivi compresi i soggetti mutuatari di cui all'art. 4-*quinquies* della legge n. 438 del 1995, la facoltà di chiedere di rinegoziare le operazioni finanziarie, già stipulate, ai vigenti tassi di interesse e nell'ulteriore termine di anni 10, di cui 3 di preammortamento, con oneri a carico del fondo in questione.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 della gestione non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio 2017-2019 in quanto quest'ultimo non considera le risorse giacenti su altri conti correnti diversi dal conto n. 22021.

Durante il mese di settembre 2016 la gestione dello strumento (ad eccezione della legge n. 228 del 1997, di competenza della Regione Piemonte) è stata trasferita a CONSAP S.p.A.[247], su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze ed a seguito della scadenza della convenzione stipulata tra quest'ultimo e Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A.[248]

Nel periodo gestito da Mediocredito, si registrano entrate per circa 137 mila. Per quanto concerne le uscite si evidenziano 2,42 milioni di erogazioni di capitale e circa 732 mila di altre uscite di cui circa 626 mila per spese legali. Nel periodo gestito da CONSAP, tra le uscite si evidenziano 458 mila per liquidazioni contributi e spese di gestione pari a 106,4 migliaia anticipate da CONSAP e 11 mila erogate direttamente dal Fondo.

Il conto di Tesoreria n. 22021 è ricompreso nell'allegato 1 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della riconduzione al regime di contabilità ordinaria.

Si rappresenta che la CONSAP, alla data della presente relazione, ha reso disponibili solo i dati di preconsuntivo 2016.

3.8.12. Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane (ARTIGIANCASSA)

Trattasi di un fondo istituito ai sensi dell'art. 37 della legge n. 949 del 1952 per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane; con l'art. 23 della legge n. 240 del 1981 è stata prevista la possibilità di concedere contributi in conto canoni di locazione finanziaria a favore di consorzi e società consortili tra piccole e medie imprese nonché a favore di società consortili miste e consorzi artigiani. L'agevolazione si concretizza nell'abbattimento del tasso di interesse di una operazione di credito/*leasing*, finalizzata a supportare gli investimenti/spese di gestione delle piccole e medie imprese artigiane.

In particolare, le modalità operative prevedono che dopo l'ammissione all'agevolazione si corrisponda all'impresa con cadenza semestrale ovvero, in un'unica soluzione, una somma calcolata come differenziale tra il tasso di riferimento ed il tasso agevolato.

La dotazione finanziaria del Fondo è costituita da conferimenti dello Stato, da conferimenti delle Regioni da destinarsi secondo le relative leggi regionali e nell'ambito dei territori di riferimento, dal dividendo spettante allo Stato sul Fondo di dotazione di Artigiancassa, nonché dall'ottanta per cento dei fondi di riserva di Artigiancassa esistenti alla chiusura dell'esercizio 1957.

La concessione del contributo è deliberata da appositi comitati tecnici regionali costituiti presso gli uffici della Cassa in ogni capoluogo di Regione, avvalendosi del conto di contabilità speciale n. 22009 presso la Tesoreria dello Stato.

Il Gestore[249] ha comunicato che, nel corso del 2016, vi sono state erogazioni per la gestione

---

[247] Con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016, registrato alla Corte dei conti l'11 marzo 2016, la gestione (che attiene al pagamento di contributi in conto interessi su finanziamenti in favore di imprese colpite da specifici eventi calamitosi), già affidata a Mediocredito Centrale, ora Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale (MCC), è stata affidata a CONSAP S.p.A.

[248] Il conto di Tesoreria n. 22021 volturato a CONSAP presentava, al 13 ottobre 2016, l'importo di 142,57 milioni. Al 31 dicembre 2016 il saldo della gestione era pari a 142,11 milioni (di cui 3.753 euro su altri conti bancari).

[249] Con disciplinare sottoscritto in data 1° settembre 2016, registrato alla Corte dei conti l'11 ottobre 2016, la gestione è stata affidata a CONSAP S.p.A. fine di garantire la piena continuità nella gestione degli interventi, il disciplinare ha previsto che CONSAP operi in affiancamento con ARTIGIANCASSA per un periodo di 5 mesi al termine del quale dovrà trasmettere alla Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF una relazione sulle attività poste in essere

degli interventi del fondo per il concorso nel pagamento degli interessi/canoni di cui alle leggi 949 del 1952 e 240 del 1981 e successive modificazioni al fine di agevolare l'accesso al credito delle imprese artigiane.

Dal punto di vista finanziario, il conto n. 22009 non è stato movimentato. Pertanto il saldo finale, identico a quello di inizio esercizio, al 31 dicembre 2016 è pari a 40,8 milioni. Il saldo al 31 dicembre 2016 dei conti correnti (250002 e 250011 presso BNL), che sono stati movimentati nel corso dell'anno 2016, è complessivamente pari a 4,3 milioni.

3.8.13. Fondo di garanzia Artigiancassa (ARTIGIANCASSA FONDO GARANZIA)

Il Fondo, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1068 del 1964, è relativo alla copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine, a favore delle imprese artigiane, effettuate ai sensi della legge 25 luglio 1952, n. 949.

La garanzia è di natura sussidiaria e si esplica fino all'ammontare del 70 per cento della perdita che gli istituti ed aziende di credito di cui all'articolo 35 della legge 25 luglio 952, n. 949, dimostrino di aver sofferto dopo l'esperimento delle procedure di riscossione coattiva sui beni che comunque garantiscono il credito. La predetta garanzia ha efficacia, a tutti gli effetti, entro i limiti delle disponibilità del Fondo e non è cumulabile con altri analoghi benefici previsti dalle leggi dello Stato o delle Regioni.

Il Gestore[250] ha comunicato che i movimenti del fondo di cui trattasi sul conto di contabilità speciale n. 22013 nell'esercizio 2016 hanno riguardato esclusivamente erogazioni per la liquidazione di perdite riferite ad operazioni di credito effettuate da altri intermediari finanziari assistite dalla garanzia del Fondo centrale di garanzia. Il saldo al 31 dicembre 2016 del conto n. 22013 è pari a 94,72 milioni e quello del conto corrente (n. 250001 presso BNL) è pari a 378,85 migliaia.

3.9. C.D.P. Investimenti S.G.R.

3.9.1. Fondo Piano nazionale edilizia abitativa (MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI PIANO NAZIONALE EDILIZIA ABITATIVA DPCM 16 LUGLIO 2009)

Trattasi di risorse destinate dal MIT a rafforzare un sistema integrato di fondi immobiliari per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione. La gestione del Fondo è stata affidata a C.D.P. Investimenti Società di gestione del risparmio S.p.A.

Ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e dell'articolo 11 del dPCM 16 luglio 2009, recante "Piano nazionale di edilizia abitativa", il Ministero bandiva, nel 2010, una gara a procedura aperta (G.U.C.E. cod. 2010/S106 - Linee guida per il Piano nazionale di edilizia abitativa. Sistema integrato di Fondi immobiliari (SIF) 6 161418 del 3 giugno 2010; G.U. 5^ serie n. 65 del 9 giugno 2010), a conclusione della quale "*C.D.P. Investimenti SGR S.p.A.*" - costituita nel 2009 da Cassa depositi e prestiti S.p.A., dall'Associazione delle Fondazioni bancarie (ACRI) e dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI) - risultava aggiudicataria, in qualità di società di gestione del "Fondo investimenti per l'abitare (FIA)". Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottoscriveva, nel 2011, n. 280 quote di classe "B" del FIA e "*C.D.P. Investimenti SGR S.p.A.*" e richiedeva

---

congiuntamente a ARTIGIANCASSA. Il Ministero ha segnalato che CONSAP ha assunto l'operatività solo dal primo aprile 2017.

[250] Con disciplinare sottoscritto in data 1° settembre 2016, registrato alla Corte dei conti l'11 ottobre 2016, la gestione, già affidata ad ARTIGIANCASSA S.p.A., è stata affidata a CONSAP S.p.A. Al fine di garantire la piena continuità nella gestione degli interventi, il disciplinare ha previsto che CONSAP operi in affiancamento con ARTIGIANCASSA per un periodo di 5 mesi al termine del quale dovrà trasmettere alla Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF una relazione sulle attività poste in essere congiuntamente a ARTIGIANCASSA. Il Ministero ha segnalato che CONSAP ha assunto l'operatività solo dal primo aprile 2017.

l'apertura di un conto corrente di Tesoreria ad esso intestato per la gestione di quota parte delle risorse relative al Piano nazionale di edilizia abitativa. L'apertura del conto corrente n. 25041 veniva, autorizzata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 marzo 2011, n. 17154. Tale conto corrente è stato destinato ad accogliere l'ammontare totale dell'impegno di sottoscrizione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (140 milioni) nel FIA. Da tale conto "*C.D.P. Investimenti SGR S.p.A.*" ha proceduto ad attingere le risorse necessarie alla copertura degli impegni di sottoscrizione del Ministero nel Fondo.

La Direzione generale per la condizione abitativa ha rappresentato che le risorse giacenti sul conto 25041 sono a tutt'oggi pignorate nell'ambito del procedimento esecutivo in corso nei confronti del MIT in esecuzione del c.d. "Lodo Longarini" e, risultano accantonate dalla Banca d'Italia a garanzia di procedure esecutive ad oggi non ancora risolte; pertanto, dalla data del 20 febbraio 2015 non è stato più consentito il prelievo delle somme richieste, che ammontavano a 107,8 milioni, secondo quanto comunicato dall'Ufficio XI dell'Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

3.10. ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare

3.10.1. Fondo per l'imprenditorialità in agricoltura (ISMEA-SUBENTRO IN AGRICOLTURA D. LGS. 185-00 2000)

Il Fondo, istituito dal d.lgs. 21 aprile 2000 n. 185, è finalizzato a favorire la creazione di nuova imprenditorialità in agricoltura per giovani di età compresa tra i 18 ed i 39 anni subentranti nella conduzione di una azienda agricola, che presentino progetti per lo sviluppo o il consolidamento di iniziative nel settore della produzione, commercializzazione e trasformazione di prodotti in agricoltura.

Il Fondo, movimentato attraverso il c/c di Tesoreria n. 22054, è gestito da ISMEA in forza della convenzione stipulata con il MIPAAF in data 21 dicembre 2007 e risulta operativo dal 2011, anno nel quale sono stati conclusi i primi piani di investimento da parte delle aziende ammesse al contributo.

Il Gestore ha comunicato che nel corso del 2016 sono state istruite e deliberate 9 domande di ammissione presentate dalle imprese richiedenti le agevolazioni, di cui 8 concluse positivamente, che hanno comportato un impegno di spesa pari a 3 milioni.

Nel corso dell'esercizio sono stati oggetto di valutazione 40 stati di avanzamento lavori (SAL) relativi a 29 progetti ammessi negli esercizi precedenti, con una uscita pari a 5,2 milioni.

Con riferimento alle movimentazioni effettuate nel 2016 dal conto di Tesoreria n. 22054 è stato prelevato l'importo complessivo di 4,4 milioni che comprende sia i pagamenti per i benefici concessi ai giovani imprenditori (art. 4 della Convenzione) sia il corrispettivo maturato da ISMEA per la gestione degli interventi (art. 6 della Convenzione).

Le caratteristiche che regolano la concessione delle agevolazioni di cui al decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 185 (concessione di contributi a fondo perduto e mutui agevolati, contributi a fondo perduto per l'erogazione del premio di primo insediamento, contributi a fondo perduto per le attività di assistenza tecnica) sono state modificate con il DL 24 giugno 2014 n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n. 116; i criteri e le modalità per accedere alle nuove agevolazioni sono stati definiti con decreto del 18 gennaio 2016 del MEF di concerto con il MIPAAF.

Le principali modifiche apportate hanno riguardato la tipologia delle agevolazioni concedibili e le finalità della misura agevolata gestita, talché dal 2016 è possibile concedere unicamente mutui a tasso zero per un importo pari al 75 per cento delle spese ammissibili e non sono più previste agevolazioni a fondo perduto. Inoltre, la misura è rivolta a favorire non solo il ricambio generazionale, ma anche l'ampliamento di aziende agricole già esistenti condotte da giovani.

Tale fondo, come riferito dal gestore ISMEA, ha assunto natura rotativa, in quanto le risorse economiche che rientrano dalle aziende che rimborsano le rate di mutuo agevolato dovranno essere utilizzate per il finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali.

3.10.2. Contratti di filiera (ISMEA-CONTRATTI DI FILIERA LEGGE80-05 E LEGGE 208 DEL 28.12.2015 ART.1 COMMA 659) (CONTRATTI FILIERA)[251]

Lo strumento dei Contratti di filiera, consentito dall'Unione europea con regime d'aiuto n. 379/2008, è stato previsto dal MIPAAF, in applicazione dell'art. 66 legge n. 289 del 27 dicembre 2002, al fine di favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo ed agroalimentare ed il rafforzamento dei distretti agroalimentari nelle aree sottoutilizzate.

Con d.m. del 5 giugno 2006 il MIPAAF ha affidato ad ISA S.p.A. (oggi ISMEA) la gestione per l'attuazione dei contratti di filiera.

Ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 il MIPAAF ha istituito il c/c infruttifero n. 21099 presso la Tesoreria centrale dello Stato intestato ad "ISA-Contratti di filiera legge 80-05", sul quale far affluire le risorse destinate all'attuazione di tali contratti per i singoli beneficiari delle agevolazioni.

A decorrere dal 1° gennaio 2016, in forza dell'art.1, comma 659, della legge n. 208 del 2015, ISMEA è subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi di ISA S.p.A.[252]

Il Gestore ha comunicato, inoltre, che la disponibilità iniziale del Fondo al primo gennaio 2016 risulta pari a 12,08 milioni, data dalla somma delle disponibilità iniziali presso il conto di Tesoreria n. 21099 pari a 4,2 milioni, del saldo del conto ISMEA dedicato alle erogazioni pari a 2,5 milioni e dal saldo relativo al conto ISMEA dedicato agli incassi pari a 5,4 milioni[253]. Le erogazioni effettuate da ISMEA nel corso del 2016 sono state pari a 5,76 milioni[254]. I rientri di capitale al Fondo, relativi a rientri di finanziamento agevolato avvenuti nell'anno, sono stati per 5,52 milioni[255]. Nel corso del 2016 dal conto di Tesoreria presso la Banca d'Italia sono stati effettuati prelievi per 5,53 milioni. La disponibilità finale al 31 dicembre 2016 risulta pari a 22,42 milioni, data dalla somma delle disponibilità presso il conto di Tesoreria per 9,1 milioni, del saldo del conto ISMEA dedicato alle erogazioni pari a 2,27 milioni e del saldo relativo al conto ISMEA dedicato agli incassi pari a circa 11 milioni.

Nel 2016 sono state effettuate 36 erogazioni a singoli beneficiari per circa 5,76 milioni.

---

[251] La RGS in via istruttoria ha comunicato la natura di fondo rotativo per la quota parte gestita sul conto di Tesoreria pari a circa 9,1 milioni al 31 dicembre 2016, mentre ha definito genericamente "altri fondi" la quota parte gestita su conti correnti che al 31 dicembre 2016 risulta complessivamente pari a circa 13,3 milioni. Pertanto il fondo "contratti di filiera" è stato considerato tra i fondi ex art. 24 in base al criterio della "prevalenza".

[252] ISA S.p.A. (oggi ISMEA) operava per l'erogazione ai beneficiari tramite c/c bancario, denominato "C/C erogazioni" (nel 2016 presso la Banca Popolare di Bari), sul quale vengono fatte confluire le somme prelevate dal succitato conto infruttifero; i rientri di somme a qualunque titolo (finanziamenti agevolati sia per parte interessi che per parte capitale; escussioni garanzie sia per le erogazioni di agevolazioni in conto capitale che a titolo di finanziamento agevolato, restituzioni unilaterali di entrambe le tipologie di agevolazioni) sono operati attraverso un apposito c/c bancario, denominato "C/C incassi".

[253] Il Gestore ha segnalato che: la disponibilità finale al 31 dicembre 2015 del conto dedicato agli incassi, era pari a 5,73 milioni e non a 5,65 milioni (in quanto sono stati conteggiati due volte quote di rimborso finanziamento agevolato incassate nel 2015, ma di competenza del 2014); la disponibilità all'1 gennaio 2016 da contabilità dell'Amministrazione, è pari a 5,37 milioni (la differenza con il saldo a chiusura 31 dicembre 2015 è dovuto all'incasso di quote interessi con valuta 31/12 e contabile 4/1; tale saldo, inoltre, non tiene conto della quota interessi maturati sulle somme in giacenza presso ISMEA e non più erogabili).

[254] Le altre uscite sono relative a spese per commissioni e bolli per euro 185.

[255] Gli altri rientri al Fondo, relativi agli interessi maturati da restituire al MIPAAF, inizialmente giacenti su conto corrente non dedicato ai contratti di filiera e successivamente trasferiti su conto dedicato, sono pari a 0,15 milioni.

Il rimborso delle spese di gestione viene liquidato direttamente dal Ministero, previa rendicontazione delle attività svolte, secondo la convenzione sottoscritta il 21 giugno 2006 con ISA S.p.A. (d.m. n. 42 del 21 giugno 2006, modificato con d.m. n. 4 del 11 gennaio 2008)[256].

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2017-2019.

3.11. Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.

3.11.1. Fondo centrale di garanzia per PMI (MEDCEN LEGGE662-96 GARANZIA PIM)

Il Fondo di garanzia, istituito ai sensi dell'art.2, comma 100, lett. a), della legge n. 662 del 1996 interviene a favore di operazioni finanziarie concesse alle piccole e medie imprese da banche, intermediari finanziari di cui all'art. 107 del Testo Unico bancario (TUB), da SFIS (Società Finanziaria per l'innovazione e lo sviluppo), da Società di gestione del risparmio, da Società di gestione armonizzate, dalle imprese di assicurazione e dai Gestori di cui alla lettera q-*bis* del Testo Unico finanza (TUF). È, inoltre, prevista la controgaranzia del Fondo a favore delle garanzie prestate da Confidi e dai fondi di garanzia gestiti da banche, da intermediari finanziari o da soggetti iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del TUB (Testo Unico Bancario).

La garanzia del Fondo, in adeguamento alle regole imposte dall'Accordo di Basilea, è escutibile "a prima richiesta", esplicita, incondizionata, irrevocabile ed è diretta (nel senso che si riferisce ad una singola esposizione). La controgaranzia del Fondo interviene "a prima richiesta" solo a favore di Confidi e degli altri fondi di garanzia che prestano una garanzia esplicita, incondizionata, irrevocabile ed "a prima richiesta". La controgaranzia rimane invece "sussidiaria" a favore di Confidi che non operano secondo le modalità sopra descritte.

Nel 2016 le richieste di accesso hanno avuto un tasso d'incremento del 10,9 per cento rispetto al 2015. Nel 2016 sono state presentate n. 116.645 domande e ne sono state ammesse alla garanzia n. 114.487 operazioni (+11,6 per cento rispetto all'anno precedente), per un volume totale di finanziamenti pari a 16,7 miliardi ed un importo garantito pari a 11,6 miliardi.

Nel corso del 2016, il Fondo è stato rifinanziato per 825,2 milioni, di cui:

- 704,1 milioni previsti della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("legge di stabilità 2014");
- 4,1 milioni quali contributi su base volontaria per interventi destinati alla micro-imprenditorialità, ai sensi del comma 5 *ter*, articolo l del DL 21 giugno 2013, n. 69;
- 4 milioni a valere sulla Sezione speciale Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità per interventi a sostegno delle imprese femminili;
- 3 milioni previsti dall'articolo 1, comma 192, della legge del 28 dicembre 2015, n. 208 in favore della Riserva imprese sequestrate e confiscate come stabilito dal d.m. 4 novembre 2016;
- 100 milioni previsti art. 7-*quinquies*, comma 5, del DL n. 5 del 10 febbraio 2009 convertito dalla legge n. 33, del 9 aprile 2009 - Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi;
- 10 milioni previsti dall'articolo 1, comma 650, della legge del 28 dicembre 2015, n 208 ("Legge di Stabilità 2016") in favore della Riserva per l'autotrasporto istituita ai sensi del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 27 luglio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 233 del 7 ottobre 2009.

Nel corso del 2016 è stato sottoscritto un contratto di controgaranzia con il Fondo Europeo per gli Investimenti a valere sul programma COSME. Il contratto, che si riferisce alle domande presentate dal 25 gennaio 2016, prevede una controgaranzia rilasciata da COSME e dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (EFSI) istituito ai sensi del Piano Investimenti per

[256] La convenzione sottoscritta in data 21 giugno 2006 ha assegnato ad ISA S.p.A. (oggi ISMEA) l'importo di 3,5 milioni per la durata di sei anni decorrenti dalla data della stipula. La scadenza, quindi, era prevista per il 20 giugno 2012. L'atto integrativo della predetta convenzione, sottoscritto in data 10 gennaio 2008, relativo ai contratti di filiera del II bando, ha assegnato ad ISA S.p.A. (oggi ISMEA) l'importo di 1,35 milioni per la durata di quattro anni decorrenti dalla data di stipula.

l'Europa (Piano *Juncker*) su operazioni di controgaranzia con durata non inferiore a 12 mesi e di importo del finanziamento fino a 150 mila.

In applicazione di quanto disposto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 23 marzo 2016, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 114 del 17 maggio 2016, sono stati introdotti criteri e modalità semplificati di accesso alla garanzia del Fondo per le PMI Innovative di cui all'art. 4 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33.

In applicazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 7, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 che ha modificato l'articolo 39, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 si evidenzia che l'intervento del Fondo, inizialmente destinato in favore delle sole PMI, è stato esteso anche alle c.d. imprese *small mid-cap* (imprese con un numero di dipendenti fino a 499).

Tra le principali voci in uscita dal Fondo si rilevano perdite liquidate per 221,87 milioni (recuperi perdite liquidate 5,53 milioni) e commissioni di gestione per l'anno 2015 per 43 milioni.

I dati forniti dal Gestore[257] MedioCredito Centrale sul saldo iniziale e finale 2016 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2017-2019 in quanto quest'ultimo non considera le risorse giacenti su altri conti correnti diversi dal conto n. 22034.

3.12. Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare

3.12.1.Progetto operativo Difesa Suolo.

La contabilità speciale n. 2851 "Direzione Generale- Difesa suolo PON ATAS" è stata accesa, in data 1 luglio 2004 presso la Tesoreria provinciale di Roma per la gestione del Progetto operativo difesa del suolo, finalizzato a dare supporto alle Regioni nell'attuazione delle misure previste dai POR in tema di difesa del suolo, secondo le materie di pertinenza definite ai sensi del d.P.R. n. 367 del 1994, artt. 8 e 10.

Le attività individuate hanno sostenuto ed accompagnato i processi di attuazione della programmazione operativa regionale nel settore della difesa e uso del suolo e delle acque, secondo quanto fissato dalla legge n. 183 del 1989. Contestualmente il progetto ha favorito il potenziamento delle capacità tecniche interne alle singole Amministrazioni, indispensabili per il monitoraggio e la gestione del territorio.

La strategia del progetto ha inteso privilegiare, attraverso un'attività di analisi della documentazione progettuale regionale già disponibile nell'ambito del Ministero, le attività di supporto tecniche e tecniche-amministrative relative alla fase di attuazione piuttosto che quelle della fase di programmazione.

Quest'ultima infatti, è risultata già svolta sia nei POR che nei documenti ad esso correlati sulla materia difesa del suolo. In linea di principio, questa attività è stata ripercorsa nelle fasi successive di riprogrammazione, e in tale veste è rientrata nelle attività previste dal progetto.

Il meccanismo operativo è di natura rotativa, trattandosi di risorse finanziarie statali e comunitarie, in quanto i rientri costituiscono fonti di autoalimentazione, destinate al perseguimento delle finalità del fondo e provenienti dai beneficiari finali dei provvedimenti a titolo di restituzione per la componente del finanziamento.

Le attività relative all'esercizio 2016 a valere sul conto di contabilità speciale n. 2851 hanno riguardato il supporto ai vari progetti[258] che negli anni si sono succeduti nell'ambito delle

---

[257] La Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, precisa che la gestione tecnica è affidata ad un RTI composto da Banca del Mezzogiorno - MedioCredito Centrale S.p.A., in qualità di mandataria e da Artigiancassa S.p.A., MPS Capital Services Banca per le Imprese S.p.A., Mediocredito Italiano S.p.A. e ICBPI - Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane S.p.A., in qualità di mandanti). I rapporti tra il Ministero e il Gestore sono regolati da apposita convenzione (sottoscritta, con l'attuale Gestore, in data 28 marzo 2012). L'amministrazione del Fondo è affidata al "distinto Organo" denominato Consiglio di gestione, individuato dal Legislatore (art.1, comma 48, della legge n. 147 del 2013).

[258] Al fine di raccordare quanto prodotto con le varie progettualità, con le economie residue, è stato sottoscritto un

informazioni territoriali ed ambientali con il fine ultimo di arricchire il patrimonio informativo nazionale nonché nella manutenzione evolutiva del Geoportale Nazionale consolidando la collaborazione sul territorio degli Enti Cooperanti, così da garantire un efficace azione di interscambio di dati ed azioni esperibili sul territorio stesso.

Il Ministero ha comunicato che al 31 dicembre 2016 le attività sopra descritte sono formalmente terminate al 31.12.2016 essendo gli obiettivi stati raggiunti nelle tempistiche previste. Pertanto il Ministero fa sapere che la gestione fuori bilancio di cui trattasi è in fase di imminente chiusura essendo in corso di attuazione, gli ultimi residui adempimenti in materia tributaria e contributiva normativamente previsti.

3.13. Cassa depositi e prestiti S.p.A.

3.13.1. Edilizia residenziale (EDIL RESIDENZ.CONTRIBUTI STATO) (EDILIZIA PERSONALE PUBBLICA SICUREZZA LEGGE N.52-76)

Tale gestione, istituita dalla legge n. 457 del 1978 come sezione autonoma, provvedeva al finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica mediante l'utilizzo dei fondi ex GESCAL e degli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, secondo le direttive ed i programmi stabiliti dal Comitato per l'edilizia residenziale (CER).

Ai sensi degli artt. 61 e 63 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, le competenze relative all'edilizia residenziale sono state trasferite alle Regioni.

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, di riordino della C.D.P., ha disposto la chiusura della sezione autonoma e la ridefinizione delle attività da questa svolte.

Con gli Accordi di programma del 2001 tra MIT e le Regioni ed il successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti n. 1724/02 sono stati assegnati tutti i fondi dell'ex Sezione Autonoma Edilizia Residenziale (di cui alla legge 5 agosto 1978 n. 457) alle Regioni (cc/cc nn. 20128, 20112 e 20120), ed al Ministero delle infrastrutture e trasporti per programmi di edilizia sovvenzionata (c/c n. 20126) e convenzionata (c/c n. 20127).

Il conto 20126 riceve fondi dal c/c n. 20127.

I fondi dei cc/cc nn. 20103[259] e 20114 sono rimasti al MEF; i fondi del c/c n. 20105[260] al Ministero della difesa, Ministero dell'interno, Ministero delle finanze, Ministero della giustizia e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

RGS ha comunicato che il conto 20103 non risulta movimentato dal 2012; il conto n. 20105 non si movimenta in uscita dal 2011, mentre ha un versamento in entrata nel 2015.

Il conto di Tesoreria n. 20105 è ricompreso nell'allegato 1 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della riconduzione al regime di contabilità ordinaria.

I conti di Tesoreria nn 20103 e 20114 sono ricompresi nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

---

apposito atto Convenzionale con la SOGESID S.p.A., ente *in-house* del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per la costituzione di un Gruppo di lavoro che ha fornito assistenza tecnica sino al 31 ottobre 2016 che ha provveduto a fornire:

- supporto nella gestione infrastrutturale (*hardware, software* e reti) del Geoportale Nazionale;
- supporto nelle attività di diffusione, a livello nazionale e comunitario, dei risultati conseguiti;
- supporto nella predisposizione delle attività tecnico/amministrative anche finalizzate alla stipula di Protocolli di Intesa con altre Amministrazioni;
- supporto nelle attività di attuazione delle politiche di attuazione degli adempimenti derivanti dal decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32 e dal decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49.

[259] C/c n. 20103 - Sezione autonoma per l'edilizia residenziale. Su tale conto corrente C.D.P. provvede alla gestione ad esaurimento dei mutui concessi con contributi dello Stato (legge n. 899 del 1986). La gestione è ferma da diversi anni.

[260] C/c n. 20105 - ex art. 2 legge n. 52 del 1976. Su tale conto corrente C.D.P. provvede alla gestione dei fondi assegnati e ripartiti tra i vari Ministeri ed ai pagamenti sui programmi attivati, su richiesta dei Ministeri da cui dipendono le Forze Armate.

3.13.2. Edilizia sovvenzionata - Programmi centrali (EDIL. SOVVENZ. PROGR CENTRALI) (EDILIZIA AGEVOL PROGR CENTRALI)[261]

La titolarità dei conti correnti n. 20126 per programmi di edilizia sovvenzionata e n. 20127[262] per quelli di edilizia convenzionata fa capo al Ministero dell'economia e delle finanze ed il relativo servizio di incasso, erogazione e rendicontazione è espletato dalla Cassa depositi e prestiti che procede ad effettuare i pagamenti sulla base dell'autorizzazione della Direzione generale per la condizione abitativa, previa verifica - da parte di quest'ultima - della conformità della richiesta di pagamento alle finalità di legge ed alle condizioni stabilite dai provvedimenti di concessione dei finanziamenti a suo tempo emanati a favore di Comuni, Istituti di credito ed operatori privati. Sui conti in questione sono allocate le risorse finanziarie dei programmi rimasti di competenza statale in materia di edilizia residenziale pubblica a seguito dei provvedimenti attuativi emanati in esecuzione del decreto legislativo n. 112 del 1998.

3.13.3. Apporto dello Stato per programmi straordinari di edilizia abitativa) (EDILIZIA ABITATIVA STR.L.94.82 AT.2)

Con tale intervento, istituito con la legge n. 94 del 1982, C.D.P. provvede sul conto corrente n. 20114 alla gestione ad esaurimento dei mutui concessi con contributi dello Stato.

Tale conto corrente non risulta movimentato dal 2011.

Il conto di Tesoreria n.20114 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

3.13.4. Metanizzazione (CONTRIBUTI INCONTOCAP.AICOMUNIL. 784-80ART.11 ELEGGE147-13,ART.1,COMMA319[263]) (ANTIC FINANZ AI COMUNI LEGGE784.80) (CONT INTERESSI COMUNI LEGGE784.80) (METANO CONT.CAP. L.266-97 ART.9) (METANO CON INTER L.526.82 A.28) (METANO C.C.L.73.98 ARTT.2-4-6)

L'art. 11 della legge 28 novembre 1980, n. 784 e successive modificazioni e integrazioni hanno previsto, ai fini dell'attuazione del "*Programma generale della metanizzazione del Mezzogiorno*", la concessione di contributi in conto capitale e in conto interessi, con oneri in parte a carico delle risorse nazionali e in parte a carico del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), questi ultimi contemplati fino al 1999 con il Quadro Comunitario di sostegno 1994/1999. Tali contributi sono concessi con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, a favore dei Comuni o dei loro Consorzi, i quali possono costruire e gestire le proprie reti di metanizzazione in forma diretta ovvero tramite concessionario, nonché in favore dell'ENI per la realizzazione di adduttori secondari.

---

[261] In merito alla permanenza dei caratteri che legittimano la gestione fuori bilancio, la competente struttura del Ministero vigilante ha riferito di "non ravvisare alcun presupposto che possa giustificare una eventuale variazione di tale modello, tenuto conto, da un lato, del fatto che, sebbene si tratti di programmi ascritti alla residuale competenza dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica, gli stessi sono, comunque, numerosi e risultano finanziati da una pluralità di disposizioni legislative e, dall'altro, della circostanza che il modello in questione ha dato prova, negli anni, di buon funzionamento, garantendo celerità e speditezza nello svolgimento delle procedure, ivi comprese quelle di erogazione dei pagamenti alle imprese, esigenze, queste, non sempre adeguatamente salvaguardate nell'ambito delle procedure di ordinaria gestione delle risorse iscritte in bilancio".

[262] Il saldo iniziale delle disponibilità sul conto differisce per circa 9 mila rispetto sia, al saldo finale comunicato dal Gestore per il 2015, che a quello presente nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2017-2019. Alla richiesta chiarimenti su tale difformità non è stata fornita una puntuale motivazione.

[263] La Direzione VI del Dipartimento del tesoro del MEF con nota prot. DT 29506 - 6 aprile 2017 precisa che la denominazione del conto è "CON CAP COM L784-80 E L147-13".

I contributi sono erogati dalla Cassa depositi e prestiti[264] in qualità di "sportello erogatore", a stati di avanzamento lavori[265], utilizzando i conti di Tesoreria centrale del MEF[266], già intestati alla medesima Cassa fino al 2003, prima della trasformazione in S.p.A., sui quali la stessa Cassa è autorizzata a operare.

Nel corso 2016 è proseguita la realizzazione del "*Programma*"[267], che ha comportato i seguenti utilizzi: il cc. 20106 ha registrato entrate per 16,8 milioni relative alla prima anticipazione a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione, relative alla programmazione nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 319 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e uscite per 1,84 milioni; i cc.cc. 20122 e 20123 hanno registrato uscite, rispettivamente, per 10,5 milioni e 1,11 milioni per l'erogazione di stati di avanzamento e saldo lavori ai comuni beneficiari. Nessun movimento si è verificato a carico dei cc.cc. nn. 20108 e 20124[268].

I conti di Tesoreria nn. 20107, 20108 e 20124 sono ricompresi nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

I conti di Tesoreria nn. 20106, 20122 e 20123 sono ricompresi nell'allegato 1 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della riconduzione al regime di contabilità ordinaria.

3.13.5. FIO Regioni (FONDO INTERV.L.526-82 ART.56) (ART.21 -COMMA 1 L.130-83)

Il Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione (FIO) è stato istituito dall'articolo 3 della legge 26 aprile 1982 n. 181 (legge finanziaria 1982). L'articolo 56 della legge n. 526 del 1982, recante "Disposizioni per l'utilizzazione del Fondo Investimenti Occupazione", ha iscritto per l'esercizio 1982 la somma di lire 870 miliardi, destinata al finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture, anche per la tutela dei beni ambientali e culturali, di competenza regionale, statale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il CIPE, come previsto dall'articolo 56 della citata legge n. 526 del 1982, ha fissato le modalità di erogazione, avvalendosi della C.D.P. per le procedure di finanziamento delle opere di competenza delle Regioni.

---

[264] La legge n. 284 del 30 luglio 1999 (art. 1, comma 1) autorizzava Cassa depositi e prestiti a "gestire fondi e svolgere attività per conto delle Amministrazioni pubbliche e, nei casi e per le finalità previsti dalla legge, di altri soggetti".
Il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha stabilito la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni "C.D.P. S.p.A.".
Il successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 dicembre 2003 ha disposto: il trasferimento al MEF della titolarità dei conti correnti infruttiferi tra i quali anche i conti relativi al presente paragrafo (art. 7, comma 1); l'attribuzione delle funzioni, connesse ai conti correnti in questione, previste dalle disposizioni legislative e regolamentari, dai provvedimenti e dalle convenzioni, applicabili al momento della trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni" (art. 5, comma 2, lett. f)); per le finalità di cui all'art. 5, comma 2, lett. f), l'autorizzazione di C.D.P. S.p.A. ad effettuare operazioni di versamento e di prelevamento sui conti correnti di cui al comma 1 dell'art. 7 (art.7, comma 2).

[265] Ultimati i lavori, sulla base dell'istruttoria del Ministero dello sviluppo economico concernente le spese ritenute ammissibili a consuntivo e la conseguente determinazione della copertura finanziaria, e dopo che il MEF ha emesso il "decreto di approvazione delle risultanze finali degli interventi" (c.d. collaudo) la Cassa depositi e prestiti provvede all'erogazione del saldo a favore dei comuni beneficiari.

[266] C/c n. 20106 - contributi in conto capitale ai Comuni; c/c n. 20107 - anticipazione mezzi finanziari ai Comuni; c/c n. 20108 - contributi in conto interessi ai Comuni; c/c n. 20122 - contributi in conto capitale; c/c n. 20123 - contributi in conto interessi; c/c n. 20124 - contributi in conto capitale.

[267] Per quanto riguarda lo stato di realizzazione del "Programma", i lavori rientranti nelle c.d. 1a e 2a fase sono terminati mentre resta il contenzioso instauratosi nei confronti di tre comuni della Regione Siciliana che potrebbe determinare degli oneri a carico dei conti correnti nn. 20106 e 20108, qualora il giudizio fosse sfavorevole per l'Amministrazione. La 3a fase, è ormai quasi completata. La 4a fase ha avuto inizio e sono stati emessi i decreti di concessione a favore di n. 9 Comuni.

[268] La RGS ha comunicato che il conto n. 20108 non risulta movimentato dal 2010 e il conto n. 20124 non risulta movimentato dal 2006.

Il successivo articolo 21, comma 1, della legge 26 aprile 1983, n. 130, ha iscritto per l'anno 1983 l'ulteriore somma di lire 1.300 miliardi per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili, attribuendo al CIPE le competenze in materia di determinazione dei criteri di riparto delle risorse nonché dei parametri di valutazione dei progetti.

I fondi provenienti dal bilancio dello Stato sono stati versati su specifici conti correnti di Tesoreria infruttiferi intestati al Ministero dell'economia e delle finanze (cc/cc nn. 20109 e 20115). La gestione del Fondo in questione non prevede attività di concessione - in quanto le risorse sono già tutte assegnate - bensì di messa a disposizione del contributo. Nell'anno 2015 non sono state effettuate erogazioni a valere sul Fondo.

La RGS ha comunicato che il conto n. 20109 non risulta movimentato in entrata ed in uscita dal 2006; il conto n. 20109 non risulta movimentato in uscita dal 2009, in entrata dal 2000.

I conti di Tesoreria nn. 20109 e 20115 sono ricompresi nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

3.13.6. Fondo Ex – Agensud (FONDO EX AGENSUD L.64-86)

Il Ministero dell'economia è subentrato dal 1993 all'Agensud *(legge n. 64 del 1986)* con il compito di coordinare e programmare l'azione di intervento pubblico nelle Aree economicamente depresse del territorio nazionale. Il decreto 3 ottobre 2002 del Ministero dell'economia e delle finanze ha stabilito di ripartire tra le singole Regioni le risorse disponibili per il completamento dei programmi previsti dalla gestione ex Agensud. La ripartizione non è ancora stata attuata. L'attuale giacenza è stata generata da un trasferimento, in data 14 dicembre 2005, di 23,9 milioni dal MEF con fondi FIO *ex lege* n. 64 del 1986.

La RGS ha comunicato che il conto corrente n. 20119 non risulta movimentato dal 2010.

Il conto di Tesoreria n. 20119 è ricompreso nell'allegato 2 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della soppressione in via definitiva.

3.13.7. Fondo per la progettazione preliminare (F.PROGETTAZIONE PREL. L.144-99)

L'articolo 4 della legge n. 144 del 1999 prevedeva la costituzione di un fondo presso la C.D.P. da parte del Ministero dell'economia e delle finanze per il finanziamento degli studi di fattibilità e della progettazione preliminare delle Amministrazioni pubbliche regionali e locali. I contributi sono versati su un apposito conto corrente e sono erogati a fondo perduto dalla C.D.P..

La RGS ha comunicato che il conto corrente n. 20129 ha ricevuto entrate dal bilancio solo fino al 2004, mentre nel 2012 e 2013 ha ricevuto giroconti dal conto corrente n. 20134. Non risulta movimentato nel corso del 2015.

Il conto di Tesoreria n. 20129 è ricompreso nell'allegato 1 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della riconduzione al regime di contabilità ordinaria.

3.13.8. Programmazione negoziata (ATT.CONTRATTI D'AREA L.662.96) (PATTI TERRITORIALI L.662.96)

Ai sensi della legge n. 662 del 1996 i contributi destinati alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali contenuti e previsti in ogni Patto Territoriale ed in ogni Contratto d'area sono erogati con modalità stabilite dal Ministero dello sviluppo economico e nei limiti delle somme assegnate ai soggetti beneficiari.

Il fondo si articola su due conti correnti: n. 29851 per i Contratti d'area ed il n. 29852 per i Patti territoriali.

In merito al conto n. 29851 nel corso del 2016 sono stati erogati 11,1 milioni e sostenuto spese di gestione per circa 27 mila. Non vi sono state entrate. La disponibilità al 31 dicembre 2016 è di 134,41 milioni. Il c/c n. 29851 è compreso tra quelli dell'elenco allegato alla circolare n. 29 del 2004, che avrebbero dovuto essere ricondotti in bilancio.

Con riguardo al conto n. 29852 nel corso del 2016 sono stati erogati 30,3 milioni e sostenute spese di gestione per circa 1,41 milioni di cui 1,2 milioni relativi alla convenzione Invitalia - Ministero dello sviluppo economico. Tra le entrate si evidenzia il versamento pari a 2,6 milioni, effettuato dal Ministero dello sviluppo economico il 10 novembre 2016, per pagamenti relativi all'Accordo di Programma Quadro a favore dello sviluppo locale della regione Sicilia. La disponibilità del conto al 31 dicembre 2016 è di 395,17 milioni.

3.13.9. Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti (M.TRASPORTI F.ART.38 L.166-02 (VAR. DEL 24-10-06)

Il fondo istituito ai sensi dell'art. 38 commi 5, 6 e 7, della legge n. 166 del 2002 incentiva le iniziative rivolte all'incremento del trasporto combinato gomma-ferro e finanzia, nei limiti delle risorse messe a disposizione, diverse tipologie di trasporto[269].

I soggetti beneficiari, individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ricevono erogazioni semestrali, fino alla totale erogazione del contributo.

La Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie ha riferito che sono stati autorizzati limiti di impegno quindicennali, quale concorso dello Stato agli oneri derivanti da mutui o altre operazioni finanziarie. La Direzione citata[270] ha rappresentato che a seguito di Convenzione, stipulata tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Direttore generale della Cassa depositi e prestiti S.p.A., sono state definite le modalità di erogazione dei limiti di impegno sopra citati, che avvengono tramite addebito su conto corrente di Tesoreria centrale n. 23373, di cui il Ministero è titolare.

Il conto corrente n. 23373 presenta un saldo delle disponibilità al 31 dicembre 2016 pari a 34,4 milioni (saldo al 31 dicembre 2015 pari a 27,4 milioni). Si registrano entrate sul conto per 23,4 milioni[271] e uscite per 16,3 milioni[272].

Il conto n. 23373 è stato ricompreso nell'allegato 1 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della riconduzione al regime di contabilità ordinaria.

---

[269] L'articolo 38 della legge 1° agosto 2002 n. 166 recante "Disposizioni in materia di trasporto ferroviario e interventi per lo sviluppo del trasporto ferroviario di merci", introduce un sistema di incentivi e contributi al trasporto combinato di merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato, da erogare per effetto di servizi e acquisti di beni mobili aventi tali finalità, effettivamente prestati o effettuati nel periodo 2004-2006. Tali importi sono stati riconosciuti, a consuntivo, con appositi decreti dirigenziali emanati fino a tutto il 2007.

[270] In particolare la Direzione generale riferisce che fin dall'anno 2005 trasferisce somme nei limiti di impegno (pari a 32,5 milioni all'anno), sul conto corrente n. 23373 di Tesoreria centrale intestato al MIT, sul quale Cassa depositi e prestiti, a seguito di specifica convenzione stipulata in data 15 luglio 2005 tra MIT – CDDPP, opera i prelevamenti per trasferire successivamente alle imprese beneficiarie gli importi spettanti, come definiti nel 2007. Tale convenzione, approvata per altro con decreto del Ministro del 27 luglio 2005, disciplina, altresì, la modalità di rendicontazione di Cassa depositi e prestiti al MIT sulle somme erogate. La Direzione stessa, ritiene che il conto n. 23373 non rientri fra i fondi che ricadono nella fattispecie di cui alla legge n. 559 del 1993, articoli 23 e 24, ovvero "Fondi di rotazione" costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato e gestiti al di fuori dell'Amministrazione dello Stato.

[271] Tali somme, che la Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie trasferisce sul conto di Tesoreria n. 23373 vengono prelevate da Cassa depositi e prestiti e versate alle società ammesse (a seguito di specifica istruttoria conclusasi con l'emanazione di decreti dirigenziali di riconoscimento di incentivi e contributi) ai benefici di cui all'art. 38, comma 5, 6 e 7 della legge n. 166 del 2002.

[272] Tutte le somme in uscita dal conto sono esclusivamente utilizzate da Cassa depositi e prestiti per trasferire incentivi e contributi di cui alla legge n. 166 del 2002 alle imprese beneficiarie. I pagamenti effettuati sono rendicontati da Cassa depositi e prestiti alla Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie al termine dei pagamenti che hanno cadenza semestrale.

3.13.10. Gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF (DL 269-03 EROG.MUTUI TRASFER)

Si tratta della attività svolte da C.D.P. S.p.A. di gestione, sotto il profilo amministrativo e contabile, sia dei mutui e altri finanziamenti, sotto qualsiasi forma, indicati nell'allegato elenco n. 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003[273], che dei mutui, in preammortamento alla data di trasformazione di C.D.P. in società per azioni[274], nonché dei mutui per l'edilizia di cui alla lettera i) dell'articolo 3, comma 4, del citato d.m., ovvero quelli che utilizzano le risorse dei conti correnti di Tesoreria n. 20112 (Apporto dello Stato per mutui decennali destinati all'acquisizione ed urbanizzazione aree legge n. 94 del 1982, art. 3) e n. 20120 (Fondo rotazione legge n. 179 del 1992).

Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, lett. a), b), e), g), h) e i), del citato d.m. è stata trasferita al MEF una parte delle funzioni e delle attività già di competenza della Cassa depositi e prestiti, prevedendo al tempo stesso che fosse la nuova C.D.P. S.p.A. a gestire le attività trasferite, sulla base di Convenzioni da definire con lo stesso Ministero.

A differenza di quanto riportato nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio 2017, il gestore ha comunicato che l'operatività di tali interventi si articola attraverso due conti di Tesoreria: il n. 20130, ex DL n. 269 del 2003 art. 5 - erogazioni su mutui trasferiti ed il n. 20134[275], DL n. 269 del 2003 art. 5 - servizio incassi e pagamenti.

Questi conti correnti sono stati aperti secondo quanto disposto dal comma 6 dell'art. 6 del d.m. 5 dicembre 2003 e su di essi, a norma del successivo comma 7, sono state versate le disponibilità rivenienti dalla estinzione dei conti correnti di proprietà della Cassa già azienda di Stato.

Il debito residuo[276] relativo ai mutui trasferiti al MEF sembrerebbe destinato progressivamente a decrescere, sia per effetto della quota di capitale restituita dagli enti semestralmente, sia a causa della riduzione dell'importo mutuato, di estinzione anticipata ovvero per fine ammortamento. Il debito residuo al 31 dicembre 2016 è pari a 66,57 miliardi (8 miliardi nel 2015).

Al 2016 l'ammontare delle erogazioni relative ai mutui trasferiti risulta complessivamente pari a circa 81,6 milioni. Con riferimento alle rate di ammortamento riscosse in relazione ai mutui MEF il Gestore comunica che l'ammontare incassato risulta pari a circa 867 milioni[277]. In merito ai crediti deteriorati, il Gestore rappresenta che l'esposizione creditizia con passività consolidate è pari a 16,28 milioni e quella relativa a procedure concorsuali pari a 157,51 milioni.

---

[273] La lettera a) del comma 4 dell'art. 3 del d.m. 5 dicembre 2003 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze subentri alla Cassa depositi e prestiti nei rapporti in essere alla data di trasformazione, incluse le garanzie e gli accessori, derivanti da mutui e altri finanziamenti, sotto qualsiasi forma, concessi dalla Cassa depositi e prestiti, indicati nell'allegato elenco n. 1.

[274] La lettera b) del comma 4 dell'art. 3 del d.m. 5 dicembre 2003 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze subentri alla Cassa depositi e prestiti nei rapporti in essere alla data di trasformazione, incluse le garanzie e gli accessori, derivanti da mutui, concessi dalla Cassa depositi e prestiti, in preammortamento alla data di trasformazione in società per azioni.

[275] Tale conto non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[276] Il debito residuo rappresenta l'importo del capitale complessivamente ancora dovuto dagli enti per i mutui vigenti: esso viene rappresentato al lordo del capitale ancora da erogare e tiene conto di tutte le operazioni che hanno comportato variazioni dell'importo complessivo.

[277] Il Gestore precisa che le riscossioni vengono incassate sul conto corrente di Tesoreria n. 20134 - DL n. 269 del 2003 art. 5 - Servizio Incassi e Pagamenti; con cadenza semestrale, poi, la quota parte riscossa riferita alle rate viene riversata al Capo X del bilancio dello Stato per il successivo riaccredito sul conto corrente di Tesoreria n. 20133 - DL n. 269 del 2003 Interessi BPF trasferiti - ed utilizzata per il successivo pagamento ai risparmiatori degli interessi maturati sui buoni fruttiferi postali trasferiti al MEF.

3.13.11. Fondo per assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili" - Sezione Enti locali (FONDO LIQUIDITA DEBITI ENTI LOCALI)

Con il DL 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2014, n. 64, sono state emanate le "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", stabilendosi all'art. 1, comma 13, che gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012 (ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, a causa di carenza di liquidità, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), possono chiedere alla C.D.P. le anticipazioni di liquidità da destinare ai predetti pagamenti[278].

Nel corso dell'anno 2016 C.D.P., non essendo state stanziate ulteriori risorse statali per il pagamento dei debiti pregressi della P.A., ha provveduto alle sole attività di gestione delle anticipazioni concesse negli anni precedenti. Nello specifico, sono le seguenti:

a) gestione delle risorse finanziarie della Sezione, con operazioni sul conto corrente di Tesoreria[279] su cui il MEF versa tali risorse, nonché su eventuali ulteriori conti correnti strumentali a tale gestione, con prelievi e versamenti;
b) emissione degli avvisi di pagamento ed incasso alle prescritte scadenze, tramite RID o altro strumento, delle rate di rimborso delle Anticipazioni, comprensive di capitale ed interessi, nonché di qualunque altra somma a qualsiasi titolo dovuta in dipendenza dei contratti di Anticipazione;
c) calcolo degli eventuali interessi moratori dovuti sulle somme non corrisposte alle prescritte scadenze;
d) versamento al bilancio dello Stato delle somme riscosse;
e) gestione del rapporto con l'Agenzia delle entrate al fine dell'attivazione della procedura prevista dall'articolo 1, comma 13, del DL n. 35 del 2013 per il recupero coatto delle somme eventualmente non versate a titolo di rata di rimborso delle Anticipazioni;
f) conservazione, archiviazione e messa a disposizione del MEF della documentazione afferente le Anticipazioni.

Oltre alle attività sopra elencate, C.D.P. ha gestito anche le variazioni post stipula, dell'importo delle anticipazioni già perfezionate, nonché la predisposizione delle rendicontazioni periodiche che vengono fornite al MEF, a fini di controllo.

---

[278] Ai fini della concessione delle suddette anticipazioni sono stati stanziati per gli anni 2013 e 2014, complessivi 4.000 milioni, poi ridotti a 3.600 milioni. Il citato articolo 13 del DL n. 102 del 2013, al comma 8, al fine di far fronte ad ulteriori pagamenti da parte delle Regioni e degli Enti locali di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento, entro il predetto termine, ha stabilito un incremento della dotazione del Fondo da ripartire tra le tre sezioni, sulla base di quanto previsto dal successivo comma 9 del medesimo articolo, con decreto del MEF del 10 febbraio 2014, che ha assegnato alla Sezione risorse per 2.000 milioni. Il DL 24 aprile 2014, n. 66 ha previsto lo stanziamento di ulteriori 8.000 milioni al fine di far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2013 da parte delle Regioni e degli enti locali, nonché per favorire il pagamento da parte degli enti locali dei debiti verso le proprie società ed enti partecipati, sempre maturati al 31 dicembre 2013. Il DL 19 giugno 2015, n. 78, all'articolo 8, comma 6, ha previsto la possibilità di utilizzare una quota pari a 850 milioni delle risorse residue o non utilizzate per il pagamento da parte degli enti locali dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2014.
Il successivo comma 7 del medesimo articolo ha demandato ad un decreto del MEF (del 7 agosto 2015) la definizione dei criteri, tempi e modalità per la concessione agli enti locali delle suddette risorse statali stanziate.
Per le attività complessivamente gestite nell'anno 2014, C.D.P. ha ricevuto dal MEF nel corso del 2015 la somma di 750 mila, come previsto dal comma 12 dell'articolo 1 del DL n. 35 del 2013 (250 mila) e dal comma 5 dell'articolo 32 del DL n. 66 del 2014 (500 mila).

[279] Conto n. 25050. Con riferimento ai dati finanziari esposti nell'Allegato 2 il Gestore precisa che: per quanto concerne le erogazioni di capitale trattasi di restituzione di somme versate in eccesso dagli enti beneficiari; con riferimento alle altre uscite trattasi di riversamento al Bilancio dello Stato delle somme incassate da C.D.P. (per capitale e interessi) dal 1° luglio 2015 al 30 giugno 2016.

3.13.12. Erogazioni a valere sul Fondo per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari (MIUR ALLOGGI STUDENTI L.338-00)

La legge 14 novembre 2000, n. 338, recante "Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari", prevede per alcuni soggetti pubblici (Regioni, Province autonome, Organismi regionali di gestione per il diritto allo studio universitario, Università statali e non statali, Istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale, Collegi universitari) e privati (cooperative di studenti, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, fondazioni e altre istituzioni senza scopo di lucro), la possibilità di richiedere un contributo statale (pari massimo al 50 per cento dell'importo complessivo dell'intervento) per eseguire opere su edifici già esistenti (abbattimento delle barriere architettoniche, adeguamento alle disposizioni vigenti in materia di igiene e sicurezza, manutenzione straordinaria, recupero e ristrutturazione), nonché per lavori di ampliamento, realizzazione di nuovi edifici e acquisto di immobili adibiti o da adibire ad alloggi o residenze per studenti universitari.

Le risorse finanziarie sono accreditate dal Ministero sul conto corrente infruttifero n. 23374 intestato a "MIUR Alloggi studenti legge n. 338 del 2000" aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato in favore del medesimo Ministero[280].

La Cassa depositi e prestiti S.p.A. è autorizzata, quale gestore dei fondi, ad effettuare operazioni di prelevamento e di versamento sul predetto conto corrente.

La legge stabilisce che all'istruttoria dei progetti provvede una Commissione istituita presso la Conferenza Stato-Regioni e nominata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

Nel 2016 le erogazioni delle risorse ai beneficiari sono state pari a 67,79 milioni[281]. C.D.P. S.p.A. ha dato assistenza al MIUR per la sottoscrizione di 13 convenzioni per un importo complessivo di cofinanziamento ministeriale di 89 milioni e assistenza alla Commissione per la gestione delle attività connesse a 16 sedute.

I costi di gestione del Fondo sono in parte costituiti dal compenso riconosciuto alla C.D.P. per l'attività di erogazione e di segreteria della Commissione (0,34 milioni) e in parte per le attività di natura tecnica svolte dal Dipartimento DIDA dell'Università degli Studi di Firenze (0,25 milioni) per un totale di competenza dell'anno solare 2016 di 0,59 milioni.

Le entrate sul conto di Tesoreria si riferiscono agli accrediti da parte del MIUR del 15 dicembre 2016, per circa 18 milioni[282] e del 20 dicembre 2016, per 19,55[283] milioni, per un totale di circa 37,6 milioni.

---

[280] La procedura per l'erogazione dei contributi prevede che la Cassa depositi e prestiti S.p.A., ricevute le richieste da parte dei beneficiari e verificata la loro legittimità e completezza, ponga all'ordine del giorno della prima seduta utile della Commissione il relativo esame che viene svolto sulla base della consultazione diretta dei documenti e delle istruttorie tecniche di monitoraggio degli interventi svolte dal Dipartimento DIDA. La Cassa depositi e prestiti S.p.A., acquisito il nulla osta alla erogazione da parte della Commissione, procede alla liquidazione degli importi tramite accredito sul conto indicato dai beneficiari effettuato dal conto di Tesoreria n. 29814 intestato "Cassa depositi e prestiti S.p.A. gestione separata". Successivamente, l'uscita di cassa viene riaddebitata al conto n. 23374 tramite operazione di giro fondi con valuta corrispondente a quella del pagamento.

[281] Le erogazioni di competenza 2016 sono pari a 67,79 milioni, al netto delle erogazioni riferite all'anno solare precedente (8,94 milioni) e includendo le erogazioni riferite all'anno solare 2016, il cui giro fondo è avvenuto nel 2017 (196,41 migliaia).

[282] La causale dell'operazione è "Ragioneria 0820 stato prev. app 070 capitolo 07273 comp. si".

[283] La causale dell'operazione è "Ragioneria 0820 stato prev. app 070 capitolo 07274 comp. si".

3.13.13. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste[284]

Con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha modificato l'art. 7 della legge n. 49 del 1987, è stata prevista la costituzione di un fondo di garanzia per i prestiti concessi alle imprese italiane per la partecipazione a imprese miste, finalizzato ad assistere le operazioni che transitano attraverso l'agevolazione di cui all'art. 7 della legge n. 49 del 1987 e a fornire una garanzia "diretta", ovvero prontamente escutibile nel caso di *default* dell'impresa finanziata[285]. La legge n. 125 del 2014 all'articolo 27, comma 3, lettera c), ha previsto che una quota del Fondo rotativo di cui all'articolo 8, possa essere destinata alla costituzione di un fondo di garanzia per i prestiti concessi di cui alla lettera a), ovvero crediti agevolati alle imprese italiane per assicurare il finanziamento della quota di capitale di rischio per la costituzione di imprese miste nei Paesi *partner*. Il 18 maggio 2015 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Regolamento attuativo del fondo di garanzia, approvato dal CIPE con Delibera n. 34 del 2015 del 20 febbraio 2015. Tuttavia a seguito dell'abrogazione della legge n. 49 del 1987, il suddetto regolamento non ha avuto applicazione.

Nel corso dell'anno in esame non sono pervenute al gestore richieste di accesso al fondo di garanzia e pertanto la disponibilità del Fondo è pari a 10 milioni giacente sul conto di Tesoreria centrale dello Stato dedicato alla gestione del Fondo (conto n. 23501).

3.14. Invitalia - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'impresa S.p.A.

3.14.1. Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (MAP FONDO SALVATAGGIO IMPRESE)

Trattasi di un fondo istituito ai sensi dell'art. 11, comma 3, DL n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, utilizzato per sottoscrivere ed acquistare, esclusivamente a condizioni di mercato, quote di capitale di imprese produttive che presentino nuovi programmi di investimento finalizzati ad introdurre innovazioni di processi, di prodotti o di servizi con tecnologie digitali, ovvero quote di minoranza di fondi mobiliari chiusi che investono in tali imprese, secondo le modalità indicate dal CIPE, nel rispetto e nei limiti di cui all'art. 4, commi da 106 a 110, della legge 24 dicembre 2003 n. 350.

Viene alimentato dal bilancio capitolo 7490 "Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli orientamenti UE sugli aiuti di stato per il salvataggio delle imprese in difficoltà". Il Fondo è stato abrogato dal DL n. 83 del 2012, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134 (art. 23, comma7)[286].

Il Gestore ha dichiarato che il Fondo non risulta operativo, conseguentemente il conto di Tesoreria n. 22051 non risulta movimentato nel 2016.

---

[284] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2017-2019.

[285] La gestione del Fondo di garanzia era stata affidata ad Artigiancassa. Dal 1° gennaio 2016, Cassa depositi e prestiti S.p.A. è subentrata ad Artigiancassa S.p.A. nella gestione.

[286] La Direzione generale competente del Ministero, con nota del 28 novembre 2016 prot. 372628 indirizzata al Capo di Gabinetto, verificato lo svincolo delle somme ancora giacenti sul conto, pari a 11,185 milioni, ha proposto la destinazione delle stesse al "Fondo rotativo per la crescita sostenibile".

3.14.2. Promozione del lavoro autonomo nelle Regioni del Mezzogiorno - Progetto Fertilità (L. 608.96 ART9 C.7 SVIL ITALIA)

Il Fondo, istituito ai sensi dell'art. 9, comma 7, della legge n. 608 del 1996, è utilizzato esclusivamente per il progetto Fertilità, in quanto le disponibilità della legge n. 608 sono confluite sul conto di Tesoreria n. 20125 su cui Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa è autorizzata ad effettuare prelevamenti.

La Ragionerie generale dello Stato ha comunicato che il conto n. 20125 non risulta movimentato dal 2007 al 2012; nel 2013 presenta nuovamente uscite di modesta entità. Il conto di Tesoreria n. 20125 è stato, pertanto, ricompreso nell'allegato 1 al dPCM in applicazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2006 ai fini della riconduzione al regime di contabilità ordinaria.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2016 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per gli anni 2017-2019.

3.15. Cassa conguaglio GPL

3.15.1. Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti (FONDO PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI)

L'art. 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 ha istituito presso la Cassa conguaglio gas di petrolio liquefatto (GPL)[287], ente pubblico non economico istituito nel 1977 e sottoposto alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'economia e delle finanze il "Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti", nel quale sono confluite le risorse residue disponibili nel conto economico avente la medesima denominazione di cui al predetto provvedimento CIP n. 18 del 1989.

Tale fondo è finalizzato ad incentivare la sostenibilità sociale ed ambientale della chiusura degli impianti distribuzione dei carburanti a favore dei gestori e dei titolari degli impianti soggetti a chiusura. Il Fondo viene alimentato da contributi versati dagli utenti ed è gestito dalla Cassa attraverso il Comitato di gestione del Fondo bombole per metano che, tra l'altro, detta indirizzi per la Società concessionaria *ex lege* (Società Fondo Bombole Metano S.p.A.).

Il Ministero dello sviluppo economico ha reso disponibile solo i dati di preconsuntivo 2016. I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale[288] e finale 2016 del conto non risultano coincidenti con i dati comunicati da RGS.

3.16. Commissari Governativi

L'art. 19 della legge n. 559 del 1993 dispone che i proventi del traffico e fuori traffico e gli altri introiti delle gestioni commissariali governative affluiscono ai rispettivi bilanci autonomi unitamente ai trasferimenti dal bilancio dello Stato a copertura del disavanzo di esercizio. Trattasi di gestioni fuori bilancio espressamente autorizzate dalla legge citata.

Nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2017-2019 sono compresi quattro gestioni governative di seguito indicate.

---

[287] L'attività della Cassa conguaglio gas di petrolio liquefatto (GPL) e la durata in carica dei relativi organi di gestione è stata prima prorogata al 31 dicembre 2016 con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 14 febbraio 2014 e poi ulteriormente prorogata al 31 dicembre 2017 con d.m. 6 dicembre 2016.

[288] Si rappresenta che il saldo iniziale del 2016 non coincide con il saldo al 31 dicembre 2015. Il Ministero dello sviluppo economico ha riferito che i dati comunicati per il 2016 si riferiscono al solo Fondo rete carburanti gestione benzina mentre nel 2015 si riferivano, altresì, alla gestione GPL e a quella scorte di riserva che sono stabili negli anni. Su tali ultime gestioni non sono pervenute informazioni per il 2016.

3.16.1. Gestione governativa dei servizi di navigazione lacuale (GE.GOV.VA NAVIG. LAGHI MA.CO.GA)

La Gestione[289], relativa al conto di Tesoreria n. 34102, svolge il proprio compito istituzionale ai sensi di quanto disposto dalla legge 18 luglio 1957, n. 614, con l'obiettivo costituito dallo svolgimento dei servizi pubblici di linea di navigazione sui laghi Maggiore di Garda e di Como, per garantire la mobilità di chiunque abbia l'esigenza di muoversi nell'ambito dei territori con un programma di corse articolate nelle diverse stagioni. La disponibilità iniziale del 2016 è pari a 17,28 milioni difforme rispetto a quanto risulta nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2017-2019 in quanto la gestione si avvale non solo del conto di Tesoreria ma anche di altri conti. La disponibilità al 31 dicembre 2016 è pari a 19,46 milioni. Tra le entrate si evidenziano 25,6 milioni, provenienti dal bilancio dello Stato, di cui circa 23 milioni relativi alla sovvenzione erogata dal Ministero vigilante. Tra le uscite si evidenziano erogazioni per circa 3 milioni;

3.16.2. Gestione governativa della ferrovia Circumetnea (GEST. COMM. GOV. FERR. CIRCUMETNEA)[290].

L'art. 21 comma 5 del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011, ha attribuito tutte le funzioni ed i compiti delle gestioni commissariali governative ferroviarie alla competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; pertanto la Ferrovia Circumetnea è attualmente direttamente in capo al MIT. La disponibilità iniziale del conto di Tesoreria n. 34924 è pari a 97,12 milioni comprensivo dell'importo di 41,3 milioni costituito da finanziamenti erogati dalla Regione Sicilia per interventi finanziati con fondi comunitari. La disponibilità del conto al 31 dicembre 2016 è pari a 128,53 milioni di cui 76,9 milioni si riferiscono a fondi vincolati erogati dalla Regione siciliana per interventi finanziati dalla Comunità Europea PO FESR 2007/2013. Le entrate per circa 101,6 milioni derivano per circa 26 milioni dal bilancio dello Stato, per circa 14 milioni da attività aziendale e per 61,5 milioni dalla Regione siciliana;

---

[289] Come indicato nella normativa di riferimento, art. 19 legge n. 559 del 1993, il Commissario Governativo presenta il rendiconto ed il bilancio annuale, corredato della relazione del Collegio dei revisori, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, che lo approva e, contestualmente, lo trasmette per gli ulteriori adempimenti a questo Ufficio centrale del bilancio. Infine, dopo una verifica della documentazione da parte dello scrivente, gli atti vengono inviati al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza - Ufficio VII.

[290] L'Amministrazione rappresenta che la Gestione non appare rientrare nel novero delle gestioni fuori bilancio né nelle procedure di "Fondo rotativo" e che deriva dalla "Gestione diretta" del concedente Ministero dei trasporti in luogo dei concessionari di servizi ferroviari in "difficoltà finanziaria o gestionale". Tale ultima gestione aveva lo scopo di assicurare la continuità e la regolarità del servizio pubblico nelle more del risanamento e dell'affidamento a nuovo concessionario. L'Amministrazione rappresenta, altresì, che la procedura si è, nel tempo, ulteriormente articolata in quanto, in applicazione delle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, la competenza sui servizi ferroviari della Circumetnea dovrebbe essere attribuita alla stessa Regione che tuttavia non ha dato seguito alle norme di cui trattasi. L'ente territoriale, infatti, ritiene necessaria una modifica delle norme di attuazione che contempli, assieme al trasferimento "delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione", anche il trasferimento delle risorse strumentali e finanziarie necessarie ad esercitarle (come del resto previsto per le regioni a statuto ordinario ex d.lgs. n. 422 del 1997). L'istruttoria per procedere a tale modifica risulta in corso. La spesa corrente della Gestione è a carico di una sovvenzione annua che grava sul capitolo 1302, missione 13, mentre per gli interventi in conto capitale si seguono le procedure ordinarie di "contabilità di Stato" mediante impegni e pagamenti per singolo intervento finanziato. Inoltre l'Amministrazione evidenzia che un gran numero di investimenti è effettuato utilizzando risorse di derivazione regionale, ovvero comunitarie, nel rispetto delle relative procedure contabili.

3.16.3. Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde (GEST.GOV.F.MER.SARDE IGLESIAS)

In relazione alla Gestione di che trattasi[291], la consistenza al 31 dicembre 2015 del conto di Tesoreria n. 34936 risulta essere pari ad euro 5,92. Tale conto nel 2015 e nel 2016 non ha avuto movimentazioni. Pertanto, al 31 dicembre 2016, le disponibilità risultano essere invariate;

3.16.4. Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna (GEST. GOV.FERROVIE SARDEGNA-CA)

Per quanto attiene la gestione in argomento[292] il conto di Tesoreria n. 162659 presenta una disponibilità al 31 dicembre 2014 pari a 535,4 migliaia. Tale conto nel 2015 e nel 2016 non ha avuto movimentazioni. Pertanto, al 31 dicembre 2016, la disponibilità risulta invariata.

I dati contabili delle gestioni elencate, sono riportati nell'Appendice (Allegato 2).

3.17. Commissario ad Acta

3.17.1. Commissario *ad Acta* art. 86 legge n. 289 del 2002

L'articolo 12 comma 1 del decreto legislativo n. 96 del 1993 aveva trasferito al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ora Ministero dello sviluppo economico, le competenze relative alla ricostruzione dei territori della Campania e della Basilicata colpiti dagli eventi sismici del 1980-1981, per la parte relativa alle attività produttive (articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981) e per quella relativa infrastrutturazione (art. 32 legge n. 219 del 1981).

Con decreto legislativo del 7 febbraio 1994 n. 95 era stata istituita apposita sezione del "Fondo di cui all'articolo 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46 presso la Tesoreria Provinciale dello Stato, nell'ambito della contabilità speciale n. 1201", su cui far affluire le risorse destinate alla legge 219 del 1981.

La legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (legge finanziaria 2003) all'art. 86 aveva previsto la nomina di un Commissario *ad Acta*[293] per la "definitiva chiusura degli interventi di cui all'art. 32 della legge 14 maggio 1981 n. 219" nel settore delle infrastrutture. Tale nomina è avvenuta in data 21.2.2003 con decreto del Ministro delle attività produttive.

Per le attività di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 86[294] è stata istituita[295] una nuova contabilità speciale 3250 intestata "COMMISSARIO *AD ACTA* ART. 86 legge n. 289 del 2002",

---

[291] La Direzione generale per i sistemi di trasporto ad impianti fissi e il trasporto pubblico locale ha rappresentato che la gestione in parola è di proprietà della Regione Sardegna che le gestisce tramite ARST S.p.A. partecipata al 100 per cento.

[292] La Direzione generale per i sistemi di trasporto ad impianti fissi e il trasporto pubblico locale ha rappresentato che la gestione in parola è di proprietà della Regione Sardegna che le gestisce tramite ARST S.p.A. partecipata al 100 per cento.

[293] L'attuale data di scadenza dell'incarico Commissariale già fissata al 31 dicembre 2016, è stata prorogata al 31 dicembre 2017 con DL n. 244 del 2016 convertito nella legge n. 19 del 27 febbraio 2017.
Il Commissario segnala che l'attività commissariale è stata costantemente rendicontata al Ministro dello sviluppo economico con cadenza bimestrale, inizialmente tramite l'Ufficio di Gabinetto, poi - su disposizione del medesimo GAB alla sola DGIAI/MISE (v. nota GAB n. 4211 del 23 febbraio 2015). Relazioni semestrali sono comunque trasmesse al Parlamento, all'ANAC e al MIT, giusta art. 2 della legge n. 97 del 2014.

[294] Si tratta di attività comprendenti tra l'altro la realizzazione di interventi resi necessari da eventi naturali eccezionali, consegna di opere collaudate, completamento di opere di viabilità finanziate ai sensi della legge 14 maggio 1981 n. 219. Il comma 2 dell'art. 86 della legge n. 289 del 2002 stabilisce: "sono revocate le concessioni per la realizzazione di opere di viabilità, finanziate ai sensi della legge 14 maggio 1981, n. 219, i cui lavori alla data del 31 dicembre 2001 non abbiano conseguito significativi avanzamenti da almeno tre anni. Il commissario di cui al comma 1, con propria determinazione, affida, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il completamento della realizzazione delle opere suddette con le modalità ritenute più vantaggiose per la pubblica amministrazione sulla base della medesima disciplina straordinaria di cui alla legge 14 maggio 1981, n. 219, e ne cura l'esecuzione".

[295] V. note MEF prot. 143472 del 4 dicembre 2003 e prot. 7170 del 27 febbraio 2004.

alimentata con fondi provenienti dalla contabilità speciale n. 1728 "interventi nelle aree industriali - legge n. 219 del 14 maggio 1981".

Il Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGF, Ufficio XIII, con nota n. 99025 dell'11agosto 2004, autorizzava comunque il proseguimento della gestione fuori bilancio della contabilità speciale n. 3250 tenuto conto delle peculiari attività da svolgere per la definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali di cui all'art 32 della legge n. 219 del 1981.

Le principali attività commissariali hanno riguardato tutti i progetti di competenza commissariale (n. 72 progetti compresa la Viabilità Lioni-Grottaminarda) ed in particolare:

A) interventi di ripristino su opere risultate danneggiate (comma l, art 86, legge n. 289 del 2002).
B) consegna definitiva agli Enti gestori destinatari delle opere una volta collaudate (comma 1, art 86, legge n. 289 del 2002);
C) progettazione, affidamento, direzione, esecuzione, collaudo di infrastrutture di completamento funzionale di schemi infrastrutturali già attivati *ante* 28 febbraio 1991 comprese tutte le incombenze connesse con le attività espropriative (comma l, art. 86, legge n. 289 del 2002);
D) progettazione, affidamento, direzione, esecuzione, collaudo dei lavori di completamento ricompresi nell'ambito delle concessioni revocate dal MAP (oggi MISE), compresi attività espropriativa residua e contenzioso (comma 2, art. 86, legge n. 289 del 2002),
E) completamento in termini costruttivi cd amministrativi, compresa attività espropriativa incompiuta e contenzioso di tutte le restanti opere pubbliche già di competenza dell'Ufficio B5/DGSAI (d.m. del 21 dicembre 2005) con una sola eccezione (prog. 6053) in quanto, alla data del 21 febbraio 2003 risultava già in istruttoria la certificazione di collaudo presso il MISE (commi 1 e 2, art. 86, della legge n. 289 del 2002);
F) organizzazione e funzionamento dell'Ufficio Commissariale (comma 3, art 86, della legge n. 289 del 2002; art. 49, legge n. 134 del 2012). Nell'ambito del comma 3 dell'art. 86 della legge n. 289 del 2002 ricade anche l'incombenza di valutare l'onere derivante dal completamento e di informarne il CIPE.

Alla chiusura dell'esercizio 2016 le erogazioni in conto capitale effettuate hanno riguardato 234 ordinativi di pagamento emessi dall'Ufficio Commissariale per un importo complessivo di 19,8 milioni, (vi sono, altresì, 7 ordinativi per 9,24 migliaia, relativi all'esercizio 2015). Tra le entrate si evidenziano 6 milioni provenienti dalla Regione Campania e 9,55 milioni provenienti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il fondo cassa al termine dell'esercizio è pari a 55,5 milioni e i titoli inestinti sono pari a 1,65 migliaia.

3.18. Poste Italiane S.p.A.

3.18.1 Conto poste (CONTO POSTE)

Si tratta di una gestione inserita nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio 2017-2019 riconducibile allo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il Ministero al quale è stata richiesta, con nota n. 378 del 9 febbraio 2017, la documentazione nonché le relative informazioni in merito alla gestione, non ha fornito alcuna risposta.

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

FONDI DI ROTAZIONE GESTITI DA ORGANISMI AL DI FUORI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO, SUI QUALI SI RIFERISCE AI SENSI DELL'ARTICOLO 23 DELLA LEGGE N. 559 DEL 1993

INFORMAZIONI FINANZIARIE

PAGINA BIANCA

(in milioni)

								Dati comunicati dal gestore		
Denominazione del conto	**Descrizione**	**Autorizzazione normativa**	**Soggetto gestore**	**A giacenza iniziale 2016 comunicata da RGS**	**A giacenza iniziale 2016 comunicata dal Gestore**	**B giacenza finale 2016 comunicata da RGS**	**B giacenza finale 2016 comunicata dal Gestore**	**Erogazioni di capitale 2016**	**Altre uscite 2016**	**Entrate 2016**
Artigiancassa Fondo d.lgs. n. 28, art. 12, 22 gennaio 2004	Fondo per la produzione, la distribuzione l'esercizio e le industrie tecniche	Art. 12, d.lgs. n. 28 del 2004	Artigiancassa - Cassa per il Credito alle Imprese Artigiane S.p.A. e Banca Nazionale del lavoro	100	101	126	126	44	0	72
SIMEST S.P.A. Fondo *start up* legge 23 luglio 2009 n. 99	Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start-Up*	Art. 14, legge n. 99 del 2009 e art. 1, d.m. 04 marzo 2011	SIMEST - Società Italiana per le Imprese all'estero S.p.A.	3	3	3	3	-	-	0
Urbanizzazione aree - legge n. 94 del 1982, art. 3	Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione e l'urbanizzazione primaria delle aree	Art. 5, legge n. 179 del 1992	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	1	1	1	1	-	-	-
Legge n. 95 del 1995 Sviluppo Italia	Imprenditorialità giovanile legge n. 95 del 1995	Art. 1, DL n. 26 del 1995, conv. dalla legge n. 95 del 1995	INVITALIA - Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	0	0	0	0	-	-	-
Fondo rotazione legge n. 179 del 1992	Fondo speciale di rotazione per acquisizione aree e urbanizzazioni	Art. 5, legge n. 179 del 1992	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	222	222	222	222	0	-	0
Fondo incremento produttività	Fondo di rotazione per l'incremento della produttività	Art. 6, legge n. 626 del 1954	CENTROBANCA Corporate e Investment Bank - Gruppo UBI BANCA S.c.p.A	0	0	0	0	-	-	-
SIMEST d.lgs. n. 143 del 1998 F.estero	Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi	Art. 3, legge n. 295 del 1973 e art. 25, d.lgs. n. 143 del 1998	SIMEST - Società italiana per le imprese all'estero S.p.A.	1.848	1.886	2.191	2.211	17	64	406
Var. denom. del 16/11/2004 Sviluppo Italia contr. prom. turismo	Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno (legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g)	Art. 6, comma 2, lettera g), legge n. 64 del 1986	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	1	2	1	2	-	0	-
Sviluppo Italia S.P.A.	Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità	Art. 4-*bis*, d.lgs. n. 185 del 2000 art. 72, legge n. 289 del 2002 e art. 4, d.m. 30 del 11 del 2004	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	83	120	154	215	38	15	148
SIMEST Fondo *ex lege* n. 394 del 1981	Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981	Art. 2, DL n. 251 del 1981, conv. dalla legge n. 394 del 1981 e art. 6, commi 4 e 5, DL n. 112 del 2008, conv. dalla legge n. 133 del 2008	SIMEST - Società italiana per le imprese all'estero S.p.A.	338	375	396	433	33	8	99
Svil Italia S.p.A. F.rot legge n.289 del 2003	Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità	Art. 4-*bis*, d.lgs. n. 185 del 2000, art. 72, legge n. 289 del 2002 e Art. 4, d.m. n. 30, 11 novembre del 2004	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	64	96	39	59	37	-	-
UNICREDIT S.p.A.	Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica	Art. 5, comma 3, legge n. 84 del 2001	UNICREDIT S.p.A.	1	4	4	4	-	0	1
Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'est europeo - FINEST S.P.A. - Pordenone	Fondo Venture Capital per area balcanica	Art. 5, comma 3, lettera g), legge n. 84 del 2001	FINEST - Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'est europeo S.p.A.	3	3	3	3	-	0	0

								Dati comunicati dal gestore		
Denominazione del conto	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	A giacenza iniziale 2016 comunicata da RGS	A giacenza iniziale 2016 comunicata dal Gestore	B giacenza finale 2016 comunicata da RGS	B giacenza finale 2016 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016	Entrate 2016
Cassa DD PP F. rotat. legge n. 49 del 1987	Fondo per la concessione di crediti concessionali destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo e Fondo per la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo	Art. 26, legge n. 227 del 1977 e art. 8 e 27 legge n. 125 del 2014	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	2.774	2.789	2.834	2.834	67	1	113
MEDCEN capit. rischio pmi legge n. 388	Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica	Art. 106, legge n. 388 del 2000	Mediocredito centrale	29	29	32	32	-	0	3
Ministero dell'ambiente art. 1, comma 1 della legge n. 296 del 2006	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto	Art. 1, comma 1115, legge n. 296 del 2006	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	617	617	611	611	7	1	1
SIMEST Fondi venture capital	Fondo unico di Venture Capital	Art. 5, comma 2, lettera c), legge n. 84 del 2001	SIMEST - società italiana per le imprese all'estero S.p.A.	73	86	76	92	8	4	17
Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura	Art. 2, comma 6-*sexies*, DL n. 225 del 2010, conv. dalla legge n. 10 del 2011	CONSAP - Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.	120	140	-	130	51	6	47
FSRA gestione stralcio	Fondo rotazione per la ricerca	Art. 4, DL n. 918 del 1968, conv. dalla legge n. 1089 del 1968	Intesa San Paolo S.p.A.	28	-	-	-	*	*	*
Svil. Italia S.p.A. F. Rot. legge n. 350 del 2003	Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio	Art. 4, comma 106, legge n. 350 del 2003	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	0	0	0	0	-	-	-
TOTALI				**6.305**	**6.475**	**6.692**	**6.980**	**300**	**99**	**907**

Nelle colonne A e B sono indicati i saldi contabili comunicati in fase istruttoria da RGS e dal Gestore
(*) non compilata scheda
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Gestori

ALLEGATO 2

GESTIONI FUORI BILANCIO ED ALTRI FONDI RICONDUCIBILI ALL'ARTICOLO 24 DELLA LEGGE N. 559 DEL 1993

INFORMAZIONI FINANZIARIE

PAGINA BIANCA

(in milioni)

Denominazione e del conto	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	A giacenza iniziale 2016	A giacenza iniziale 2016	B giacenza finale 2016	B giacenza finale 2016	Dati comunicati dal gestore		
								Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016	Entrate 2016
Legge n. 46 del 1982 Fondo per la crescita sostenibile	Fondo crescita sostenibile (ex Fondo per l'innovazione tecnologica)	Art. 14, legge n. 46 del 1982	Ministero dello sviluppo economico	1.782	1.782	1.803	1.803	93	16	130
Interventi aree depresse	Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata	Art. 1, DL n. 415 del 1992, conv. dalla legge n. 488 del 1992 e Art. 8-*bis*, DL n. 81 del 2007, conv. dalla legge n. 127 del 2007	Ministero dello sviluppo economico	1.274	1.274	1.284	1.284	422	4	436
Fondo agevolazioni ricerca-FAR	Fondo agevolazioni ricerca-FAR	Art. 5, d.lgs. n. 297 del 1999	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	1.156	1.156	1.134	1.134	87	9	74
Fondo FIT-PIA	Fondo per l'innovazione tecnologica - Bando PIA	Art. 14, legge n. 46 del 1982	Ministero dello sviluppo economico	116	116	115	115	0	0	-
Fondo FIT-*Start-Up*	Fondo per l'innovazione tecnologica - Bando *Start-up*	Art. 14, legge n. 46 del 1982	Ministero dello sviluppo economico	3	3	2	2	0	0	-
Fondo FIT-*Reach*	Fondo per l'innovazione tecnologica - Bando REACH	Art. 14, legge n. 46 del 1982	Ministero dello sviluppo economico	5	5	4	4	1	0	-
Fondo FIT-generalista	Fondo per l'innovazione tecnologica - PON generalista	Art. 14, legge n. 46 del 1982	Ministero dello sviluppo economico	44	44	33	33	12	0	-
Fondo FIT-Analisi fattuale	Fondo per l'innovazione tecnologica - PON analisi fattuale	Art. 14, legge n. 46 del 1982	Ministero dello sviluppo economico	24	24	14	14	10	0	-
Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni enti locali grave squilibrio finanziario	Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni enti locali grave squilibrio finanziario	Art. 4, DL n. 174 del 2012, conv. dalla legge n. 213 del 2012	Ministero dell'interno	423	424	650	650	8	5	239
Contributi investimenti beni strumentali DL n. 91 del 2014	Fondo per i finanziamenti per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle piccole e medie imprese	Art. 18, comma 9-bis, DL n. 91 del 2014, conv. dalla legge n. 116 del 2014	Ministero dello sviluppo economico	35	35	82	82	16	0	62
Ministero del lavoro legge n. 236 del 1993 Fin. nazionali	Fondo per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo	Art. 25, legge n. 845 del 1978 e Art. 1, comma 8, DL n. 148 del 1993, conv. dalla legge n. 236 del 1993	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	510	-	412	-	-	-	-
Ministero del lavoro legge n. 236 del1993 Fin. comunitari	Fondo per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo	Art. 25, legge n. 845 del 1978 e Art. 1, comma 7, DL n. 148 del 1993, conv. dalla legge n. 236 del 1993	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	366	-	364	-	-	-	-
Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo	Fondo per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo	Art. 25 legge n. 845 del 1978, DL 20 maggio 1993, n. 148, poi legge n. 236 del 1993	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	876	878	776	780	276	19	198
Fondo svil. Mecc. Agric. legge n.910-66	"Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura" "Fondo sviluppo meccanizzazione - istituti"	Art. 5, legge n. 949 del 1952 e Art. 12, legge n. 910 del 1966	Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	1	1	0	0	-	0	-
Fondo centr cred pesch. legge n. 41 del 1982	Fondo centrale per il credito peschereccio	Art. 10, legge n. 41 del 1982 e Art. 13, d.lgs. n. 154 del 2004	Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	2	2	0	0	-	2	0

								Dati comunicati dal gestore		
Denominazione del conto	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	A giacenza iniziale 2016	A giacenza iniziale 2016	B giacenza finale 2016	B giacenza finale 2016	Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016	Entrate 2016
MEF - Dipartimento tesoro finanziamenti rimborso fondazioni liriche sinfoniche legge n. 112 del 2013	Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento	Art. 11, comma 6, DL n. 91 del 2013, conv. dalla legge n.112 del 2013	Ministero dell'economia e delle finanze	0	0	1	1	-	2	2
Banca Nazionale del Lavoro	Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice	Art. 16, legge n. 590 del 1965	BNL - Banca Nazionale del Lavoro	0	0	0	0	-	-	-
CONSAP - Fondo di garanzia per la prima casa art 1 comma 48 lettera c), legge n. 27 dicembre 2013 n. 147	Fondo di garanzia per la prima casa	Art. 1, comma 48, lettera c), legge n. 147 del 2013	CONSAP - Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.	431	431	549	549	-	0	118
Dipartimento del tesoro art. 8, comma 4 del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.	Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane	Art. 8, comma 4, DL n. 201 del 2011, conv. dalla legge n. 214 del 2011	Ministero dell'economia e delle finanze	900	900	1.100	1.100	-	-	-
Art. 4, comma 3, DL 16 dicembre 2014, n. 185	Ristrutturazione del debito delle Regioni	Art. 45, comma 2, DL n. 66 del 2014, conv. dalla legge n. 89 del 2014 e art. 1, comma 700, legge n. 190 del 2014	Ministero dell'economia e delle finanze	5.183	5.183	1.204	1.204	930	3.050	-
Dipartimento del tesoro art. 3, comma 1-*ter*, del DL 5 gennaio 2015 conv con mod. dalla legge 4 marzo 2015, n. 20	Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA	Art. 3, comma 1 - ter, DL n. 1 del 2015, conv. dalla legge n. 20 del 2015	Ministero dell'economia e delle finanze	153	153	215	215	-	-	62
Dipartimento del tesoro, art. 7, comma 8, DL 24 gennaio 2015, n. 3, conv. con mod. dalla legge 24 marzo 2015, n. 33	Garanzia dello Stato a favore degli investitori società turnaround	Art. 7, comma 8, DL n. 3 del 2015, conv. dalla legge n. 33 del 2015	Ministero dell'economia e delle finanze	300	300	300	300	-	-	-
Dipartimento del tesoro DL n. 143 del1998, art. 7	Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE	Art. 7, comma 2-bis, d.lgs. n. 143 del 1998	SACE - Servizi assicurativi del commercio estero S.p.A.	826	826	285	285	542	-	-
Edil residenz. - contributi Stato	Edilizia residenziale	Art. 1, legge n. 457 del 1978	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	2	2	2	2	-	-	-
Edilizia personale pubblica sicurezza - legge n. 52 del 1976	Edilizia per il personale di pubblica sicurezza	Art. 2, legge n. 52 del 1976	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	21	21	21	21	-	-	-
Contributi in conto cap. ai Comuni legge n. 784 del 1980 art. 11 e legge 147 del 1913, art. 1, comma 319	Metanizzazione del Mezzogiorno Contributi in conto capitale ai comuni	Art. 11, legge n. 784 del 1980	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	3	3	18	18	2	-	17
Antic. finanz ai Comuni legge n. 784 del 1980	Metanizzazione del Mezzogiorno Anticipazioni finanziarie ai comuni	Art. 11, legge n. 784 del 1980	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	61	61	61	61	-	-	-
Cont interessi Comuni legge n. 784 del 1980	Metanizzazione del Mezzogiorno Contributi in conto interessi ai comuni	Art. 28, legge n. 526 del 1982	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	1	1	1	1	-	-	-
Fondo interv. legge n. 526 del 1982 art. 56	Fondo per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio	Art. 56, legge n. 526 del 1982	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	2	2	2	2	-	-	-
EDILIZIA ABITATIVA STR.legge n.94.82 AT.2	Edilizia abitativa	Art. 2, DL n. 9 del 1982, conv. dalla legge n. 94 del 1982	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	39	39	39	39	-	-	-

								Dati comunicati dal gestore		
Denominazione del conto	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	A giacenza iniziale 2016	A giacenza iniziale 2016	B giacenza finale 2016	B giacenza finale 2016	Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016	Entrate 2016
Art. 21 -comma 1, legge n. 130 del 1983	Interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria legge n. 130 del 83	Art. 21, comma 1, legge n. 130 del 1983	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	183	183	183	183	-	-	-
Fondo *ex* AGENSUD legge n. 64 del 1986	Intervento straordinario nel Mezzogiorno Fondo *ex* AGENSUD legge n. 64 del 1986	Art. 5, legge n. 64 del 1986	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	24	24	24	24	-	-	-
Metano cont. cap. legge n. 266 del 1997, art. 9	Metanizzazione del Mezzogiorno - contributi in conto capitale legge n. 266 del 97, Art.9	Art. 9, legge n. 266 del 1997	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	47	47	36	36	11	-	-
Metano con inter. legge n. 526 del 1982 art. 28	Metanizzazione del Mezzogiorno - contributi in conto interessi legge n. 526 del 82, Art. 28	Art. 28, legge n. 526 del 1982	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	5	5	4	4	1	-	-
Metano C.C.L.73 del 1998 artt. 2-4-6	Metanizzazione del Mezzogiorno -contributi legge n. 73 del 98, Art.2	Art. 2, commi 4 e 6, legge n. 73 del 1998	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	0	0	0	0	-	-	-
Legge n. 608del 1996 art. 9, comma 7 Svil.Italia	Promozione del lavoro autonomo nelle regioni del Mezzogiorno	Art. 9-*septies*, DL n. 510 del 1996, conv. dalla legge n. 608 del 1996	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	7	7	6	7	0	0	-
Edil sovvenz. progr. centrali	Edilizia Sovvenzionata	Art. 61, d.lgs. n. 112 del 1998	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	423	423	415	415	8	-	0
Edilizia agevol. progr. centrali	Edilizia Agevolata	Art. 61, d.lgs. n. 112 del 1998	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	1.250	1.250	1.173	1.173	1	80	4
F. progettazione prel. legge n. 144 del 1999	Fondo progettazione preliminare legge n. 144 del 99	Art. 4, comma 5, legge n. 144 del 1999	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	17	17	17	17	-	-	-
DL n. 269 del 2003 Erog.. mutui trasfer.	Erogazione mutui trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze a seguito della trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in S.p.A.	Art. 5, DL n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003 erogazioni su mutui trasferiti	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.P.A..	883	883	801	801	82	manca distinzione con le uscite	-
Ag. sviluppo Mezzogiono	Intervento straordinario nel Mezzogiorno	Art. 5, legge n. 64 del 1986	Agenzia per la promozione e lo sviluppo del mezzogiorno - AGENSUD	123	123	123	123	-	-	0
ISMEA-contratti di filiera legge n. 80 del 2005 e legge n. 208 del 28 dicembre 2015, art. 1 comma 659	Istituto per lo sviluppo agroalimentare - Contratti di filiera	Art. 10-*ter*, DL n. 35 del 2005, conv. dalla legge n. 80 del 2005	Istituto per lo sviluppo agroalimentare (ISA) S.p.A.	4	4	9	9	6	-	10
Dip. tes. f. garanzia PC studenti	Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore.	Art. 103, comma 4, legge n. 388 del 2000	Ministero dell'economia e delle finanze	0	0	0	0	-	-	-
Med. cre. centr. f. centr. garanz.	Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali	Art. 28, DL n. 976 del 1966, conv. dalla legge n. 1142 del 1966	CONSAP S.P.A. (gestore con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016 - periodo di affiancamento con precedente gestore mediocredito centrale)	99	99	96	96	3	0	0

								Dati comunicati dal gestore		
Denominazione del conto	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	A giacenza iniziale 2016	A giacenza iniziale 2016	B giacenza finale 2016	B giacenza finale 2016	Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016	Entrate 2016
Artigiancassa Fondo garanzia[296]	Fondo di garanzia presso Artigiancassa	Art. 1, legge n. 1068 del 1964	CONSAP S.P.A. (gestore dal 1-9-16 - fino al 31-8-16 era Artigiancassa - cassa per il credito alle imprese artigiane S.p.A.)	95	95	95	95	1	-	-
Med. centr. conc. stat. legge n. 1142 del 1967	Fondo per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle PMI danneggiate da calamità naturali	Art. 31, DL n. 976 del 1966, conv. dalla legge n. 1142 del 1966	CONSAP S.P.A. (gestore con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016 - periodo di affiancamento con precedente gestore Mediocredito centrale)	145	146	142	142	3	1	0
Med. Centr. legge n. 317 del 1991, art. 31	Reintegro fondi di garanzia costituiti da consorzi di garanzia fidi	Art. 31, legge n. 317 del 1991	CONSAP S.P.A. (gestore con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016 - periodo di affiancamento con precedente gestore Mediocredito centrale)	1	1	1	1	-	0	0
Med. centr. legge n. 35 del 1995 art. 3-*bis*	Rifinanziamento del Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (alluvioni del 1994)	Art. 3-*bis*, DL n. 691 del 1994, conv. dalla legge n. 35 del 1995	CONSAP S.P.A. (gestore con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016 - periodo di affiancamento con precedente gestore Mediocredito centrale)	2	2	2	2	-	0	0
Dip. tesoro art. 2 legge n. 341 del 1995	Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese	Art. 9, comma 3, DL n. 41 del 1995, conv. dalla legge n. 85 del 1995	Ministero dell'economia e delle finanze	157	157	157	157	-	-	-
MEDCEN legge n. 662 del 1996 garanzia PIM	Fondo centrale di garanzia per PMI	Art. 2, comma 100, legge n. 662 del 1996	Mediocredito centrale	3.946	3.949	4.541	4.550	222	51	874
MEDCEN *ex-lege* n. 295 del 1973 S. interno	Fondo legge n. 295 del 1973 - settore interno	Art. 3, legge n. 295 del 1973 e legge n. 44 del 1987	CONSAP S.P.A. (gestore con disciplinare sottoscritto in data 22 febbraio 2016 - periodo di affiancamento con precedente gestore Mediocredito centrale)	69	69	69	69	-	0	0
MAP Fondo salvataggio imprese	Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà	Art. 11, comma 3, DL n. 35 del 2005, conv. dalla legge n. 80 del 2005	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	11	11	11	11	-	-	-
ISMEA-subentro in agricoltura d.lgs. n. 185 del 2000 2000	Fondo imprenditorialità in agricoltura	Art. 1, comma 2, d.m. 28 del 12 del 2006	ISMEA - Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare	13	13	9	9	4	-	-
MIUR alloggi studenti legge n. 338-00	Interventi per alloggi e residenze per studenti universitari	Art. 1, legge n. 338 del 2000	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	130	130	91	91	77	1	38
M.A.F-Fondo solidarieta naz	Fondo di solidarietà nazionale	Art. 1, d.lgs. n. 102 del 2004	Fondo solidarieta' nazionale	3	3	22	22	34	-	53
CONSAP S.p.A. Fondo di solidarieta' per i mutui per l'acquisto della prima casa art. 2, comma 475, legge 24-12-2007, n. 244	Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa	Art. 2, comma 475, legge n. 244 del 2007	CONSAP - Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.	40	40	33	33	7	0	0

[296] Il saldo al 31/12/16 evidenziato nella tabella e comunicato dal Gestore riguarda solo il conto di tesoreria 22013 e non comprende le somme complessivamente pari a 0,38 milioni giacenti sul conto corrente della BNL 250001 e riferibile al Fondo medesimo.

								Dati comunicati dal gestore		
Denominazione del conto	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	A giacenza iniziale 2016	A giacenza iniziale 2016	B giacenza finale 2016	B giacenza finale 2016	Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016	Entrate 2016
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti piano nazionale edilizia abitativa dpcm 16 luglio 2009	Piano nazionale edilizia abitativa	Art. 2, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 del 07 del 2009	C.D.P. Investimenti societa' di gestione del risparmio S.p.A.	108	108	108	108	-	-	-
Fondo garanzia per gli interventi settore alta tecnologia decreto legge n. 40 del 25 marzo 2010	Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia	Art. 2, d.m. 15 del 2 del 2011	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	21	21	21	21	-	-	-
Fondo liquidita debiti enti locali	Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali	Art. 1, comma 11, DL n. 35 del 2013, conv. dalla legge n. 64 del 2013	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	40	40	29	29	1	357	347
CONSAP- Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione	Fondo di garanzia per i debiti della pubblica amministrazione	Art. 37, DL n. 66 del 2014, conv. dalla legge n. 89 del 2014 e Art. 1, d.m. 27/06/2014	CONSAP - concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.	141	142	117	117	29	0	5
Ministero economia e finanze IGRUE risorse rivenienti dal fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)	Ministero dell'economia e delle finanze (Igrue): risorse rivenienti dal fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)	Art. 1, comma 703, legge n. 190 del 2014	Ministero dell'economia e delle finanze	3.278	3.278	2.409	2.409	1.991	-	1.121
CONSAP Gestione Fondo SACE dPCM 19 novembre 2014	Fondo di garanzia dello Stato per i rischi non di mercato	Art. 6, commi 9-bis e 9-*ter*, DL n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003 e Art. 32, DL n. 91 del 2014, conv. dalla legge n. 116 del 2014	CONSAP - concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.	335	335	570	570	18	0	253
Att. contratti d'area legge n. 662 del 1996	Contratti d'area	Art. 2, comma 207, legge n. 662 del 1996	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	146	146	134	134	11	0	-
PATTI TERRITORIALI legge n.662.96	Patti territoriali	Art. 2, comma 207, legge n. 662 del 1996	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	424	424	395	395	30	1	3
GE.GOV.VA NAVIG.LAGHI MA.CO.GA	Gestione governativa dei servizi di navigazione lacuale	Art. 19, legge n. 559 del 1993	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	17	17	19	19	3	178	183
Gest.comm.gov.ferr.circ UMETNEA	Gestione governativa della ferrovia Circumetnea	Art. 19, legge n. 559 del 1993	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	98	97	129	129	33	37	102
Gest.gov.f.mer.sarde IGLESIAS	Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde	Art. 19, legge n. 559 del 1993	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	0	0	0	0	-	-	-
Gest.gov.ferrovie sardegna-ca	Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna	Art. 19, legge n. 559 del 1993	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	1	1	1	1	-	-	-
M. trasporti f. art. 38 legge n. 166 del 2002 (var. del 24-10-06)	Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti	Art. 38, legge n. 166 del 2002	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	27	27	34	34	16	-	23
Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti	Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti	Art. 26, commi 6 e 7, legge n. 99 del 2009	CASSA CONGUAGLIO GAS DI PETROLIO LIQUEFATTO (GPL)	39	37	-	30	7	1	2
Contratti filiera	Contratti di filiera	Art. 10-*ter*, DL n. 35 del 2005, conv. dalla legge n. 80 del 2005	ISTITUTO PER LO SVILUPPO AGROALIMENTARE (ISA) S.p.A.	8	8	-	13	6	0	11

								Dati comunicati dal gestore		
Denominazione del conto	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	A giacenza iniziale 2016	A giacenza iniziale 2016	B giacenza finale 2016	B giacenza finale 2016	Erogazioni di capitale 2016	Altre uscite 2016	Entrate 2016
Conto poste	Contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie	articolo 2, comma 7 legge n. 27 dicembre 2002, n. 289 e articolo 1, comma 232 LS n. 208 del 2015	Poste italiane	16	-	-	-	*	*	*
TOTALI				**26.915**	**26.030**	**22.499**	**21.780**	**5.002**	**3.816**	**4.368**

Nelle colonne A e B sono indicati i saldi contabili comunicati in fase istruttoria da RGS e dal Gestore
(*) non compilata scheda
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Gestori

ALLEGATO 3

GESTIONI FUORI BILANCIO NON INSERITE NELL'ALLEGATO CONOSCITIVO AL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO ANNI 2017-2019

INFORMAZIONI FINANZIARIE

PAGINA BIANCA

(in milioni)

					Dati comunicati dal gestore				
559 del 1993 art23-24	**Denominazione del conto**	**Descrizione**	**Autorizzazione normativa**	**Soggetto gestore**	**giacenza iniziale 2016**	**giacenza finale 2016**	**Erogazioni di capitale 2016**	**Altre uscite 2016**	**Entrate 2016**
23	VAR.DENOM. DEL 16-11-2004 SVIL ITALIA CONTR PROM TURISMO	Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno (legge n. 64 del 1986, Art. 6, comma 2, lett. g)	Art. 6, comma 2, lettera g), legge n. 64 del 1986	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	27	27	-	0	0
24	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie	Art. 5 legge 16 aprile 1987, n. 183	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	25.577	26.626	13.049	-	14.098
24	DL 269-03 EROG.MUTUI TRASFER	Gestione dei mutui e rapporti trasferiti al Ministero delleconomia e delle finanze ai sensi dell'art.3, comma 4, lett. a), b), e), g), h) e i) del decreto del Ministro dell'economia e finanze 5 dicembre 2003	Art. 5, DL n. 269 del 2003, conv. dalla legge n. 326 del 2003 Servizio incassi e pagamenti	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	41.031	40.806	1.321	manca distinzione con le uscite finalizzate	1.096
24	ARTIGIANCASSA[297]	Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento, nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane	Art. 37, legge n. 949 del 1952, Art. 23, legge n. 240 del 1981 e Art. 15, legge n. 67 del 1988	CONSAP S.P.A. (gestore dal 1-9-16 - fino al 31-8-16 era ARTIGIANCASSA - CASSA PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE S.p.A.)	41	41	-	-	-
24	DG DIFESASUOLO PON ATAS	Aggiornamento degli schedari descrittivi della proprietà immobiliare dello Stato	Articoli 8 e 10, Decreto del Presidente della Repubblica 367 del 1998	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	2	0	1	-	-
24	Fondo di Garanzia per le imprese miste nei Paesi in via di sviluppo imprese miste	Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste	Art. 26, legge n. 227 del 1977 e art. 27 legge n. 125 del 2014	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	10	10	-	-	-
23	Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti Locali e territoriali	Fondo per la progettualità al fine di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti pubblici cofinanziati UE (progettazione opere Amm., Stato, Regioni, Enti Locali; Enti Pubbl.)	legge n. 549 del 95 art 1 comma 54	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	394	395	0	-	1
23	Fondo rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)	Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), esteso con LF 2007 agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione ovvero conferiti alle regioni ai sensi del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	Art. 1, commi 354-361, legge n. n. 311 del 2004	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	6.513	6.523	132	-	142

[297] Il saldo al 31/12/16 evidenziato nella tabella e comunicato dal Gestore riguarda solo il conto di tesoreria 22009 e non comprende le somme complessivamente pari a 4,3 milioni giacenti sui conti correnti della BNL 250002 e 250011 e riferibili al Fondo medesimo.

23	Fondo per le demolizioni delle opere abusive	Fondo per le demolizioni delle opere abusive	Art 32 comma 12, DL 30/09/2003 n.269, poi legge n. 326 del 03	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	47	47	1	-	2
23	Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - FONCOOPER	Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - FONCOOPER	Art. 1 legge n. 49 del 1985	BNL - BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	0	0	-	0	0
24	Fondo per il credito ai giovani	Fondo per il credito ai giovani	Art. 15, comma 6, del DL 2 luglio 2007, n.81, legge di conversione 3 agosto 2007, n. 127, d.i. 19-11-10	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	18	18	-	0	-
24	Fondo per il credito per i nuovi nati	Fondo per il credito per i nuovi nati	Art.4 commi 1 e 1 bis del DL n. 185 del 2008, conv. in legge 28 gennaio 2009, n. 2	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	4	3	0	0	0
23	Fondo nuovi nati	Fondo nuovi nati	La legge 27 dicembre 2013, n. 147	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	-	-	-	-	-
24	COMMISSARIO AD ACTA ART. 86 legge n.289/02	Commissario ad Acta ex art. 86 legge n. 289 del 02	legge n. 289 del 02 art. 86 (legge Finanziaria 2003)	COMMISSARIO AD ACTA	60	55	20	-	16
24	Fondo per la razionalizzazione degli spazi	Fondo per la razionalizzazione degli spazi	Il comma 272 legge n. 190 del 2014 "legge stabilità 2015" modifica il comma 222-quater dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009	Agenzia del Demanio	-	-	-	-	-
TOTALI					**73.721**	**74.552**	**14.524**	**1**	**15.355**

(*) RGS, su specifica istruttoria, ha comunicato il dato di giacenza 2015 pari a zero, in quanto a decorrere dal 2013 la giacenza esistente è stata riversata sul capitolo di bilancio 2368

(**). Cfr. le osservazioni del paragrafo 1.3 della relazione "Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei Gestori

ALLEGATO 4

GESTIONI FUORI BILANCIO CHE NON PRESENTANO ALCUNA MOVIMENTAZIONE NEL CORSO DEL 2016

PAGINA BIANCA

GESTIONI CHE NON PRESENTANO ALCUNA MOVIMENTAZIONE NEL CORSO DEL 2016

(in migliaia)

Ministero	l. 559/1993 art23-24	Denominazione del conto	Descrizione	N. conto di tesoreria, contabilità speciale o	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Giacenza fine 2016	GFB da ricondurre in bilancio o da chiudere in via definitiva (dPCM 8-2-17)	d.m. 11-5-17
MEF	23	Urbanizzaz aree legge n. 94 del 1982 art. 3	Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione e l'urbanizzazione primaria delle aree	20112	Art. 5, legge n. 179 del 1992	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	1.282	Soppressione definitiva	
MEF	23	Legge n. 95 del 1995 Sviluppo Italia	Imprenditorialità giovanile legge n. 95 del 1995	20117	Art. 1, DL n. 26 del 1995, conv. dalla legge n. 95 del 1995	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	375	Soppressione definitiva	
MISE	23	Fondo incremento produttivita'	Fondo di rotazione per l'incremento della produttività	22002	Art. 6, legge n. 626 del 1954	CENTROBANCA Corporate e Investment Bank - Gruppo UBI Banca S.c.p.A	49	Soppressione definitiva	X
MIPAAF	24	Banca nazionale del lavoro	Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice	29838	Art. 16, legge n. 590 del 1965	BNL - Banca nazionale del lavoro	104		
MEF	24	Dipartimento del tesoro, art. 7, comma 8, DL 24 gennaio 2015, n. 3, conv. con mod. dalla legge 24 marzo 2015, n. 33	Garanzia dello Stato a favore degli investitori società *turn around*	5953	Art. 7, comma 8, DL n. 3 del 2015, conv. dalla legge n. 33 del 2015	Ministero dell'economia e delle finanze	300.000		
MEF	24	Edil. residenz. contributi stato	Edilizia residenziale	20103	Art. 1, legge n. 457 del 1978	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	1.593	Soppressione definitiva	
MEF	24	Edilizia personale pubblica sicurezza legge n. 52 del 1976	Edilizia per il personale di pubblica sicurezza	20105	Art. 2, legge n. 52 del 1976	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	21.450	Da ricondurre	
MEF	24	Antic. Finanz. ai Comuni legge n. 784 del 1980	Metanizzazione del Mezzogiorno Anticipazioni finanziarie ai comuni	20107	Art. 11, legge n. 784 del 1980	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	61.409	Soppressione definitiva	
MEF	24	Cont interessi comuni legge n. 784 1980	Metanizzazione del Mezzogiorno Contributi in conto interessi ai comuni	20108	Art. 28, legge n. 526 del 1982	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	1.257	Soppressione definitiva	
MEF	24	Fondo interv. legge n. 526 del 1982 art. 56	Fondo per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio	20109	Art. 56, legge n. 526 del 1982	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	2.039	Soppressione definitiva	
MEF	24	Edilizia abitativa str. legge n. 94 del 1982 art. 2	Edilizia abitativa	20114	Art. 2, DL n. 9 del 1982, conv. dalla legge n. 94 del 1982	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	38.562	Soppressione definitiva	
MEF	24	art. 21 -comma 1 legge n. 130 1983	interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria legge n. 130 del 83	20115	Art. 21, comma 1, legge n. 130 del 1983	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	183.108	Soppressione definitiva	
MEF	24	Fondo *EX* AGENSUD legge n. 64 del 1986	Intervento straordinario nel Mezzogiorno Fondo *ex* AGENSUD legge n. 64 del 86	20119	Art. 5, legge n. 64 del 1986	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	23.609	Soppressione definitiva	

Ministero	l. 559/1993 art23-24	Denominazion e del conto	Descrizione	N. conto di tesoreria, contabilità speciale o	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Giacenza fine 2016	GFB da ricondurre in bilancio o da chiudere in via definitiva (dPCM 8-2-17)	d.m. 11-5-17
MEF	24	METANO C.C. legge n. 73 del 1998 artt. 2-4-6	Metanizzazione del Mezzogiorno - contributi. legge n. 73 del 98, Art.2	20124	Art. 2, commi 4 e 6, legge n. 73 del 1998	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	139	Soppressione definitiva	
MEF	24	F. Progettazione prel legge n. 144 del 1999	Fondo progettazione preliminare legge n. 144 del 99	20129	Art. 4, comma 5, legge n. 144 del 1999	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	16.740	DA RICONDURRE	
MEF	24	Dip.tes.f.garanzia PC studenti	Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore.	21143	Art. 103, comma 4, legge n. 388 del 2000	Ministero dell'economia e delle finanze	447	Soppressione definitiva	X
MEF	24	Dip. tesoro art. 2 legge n. 341 del 1995	Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese	22027	Art. 9, comma 3, DL n. 41 del 1995, conv. dalla legge n. 85 del 1995	Ministero dell'economia e delle finanze	157.235		
MEF	23	Svil. Italia S.p.A. F. rot legge n.350-03	Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio	22047	Art. 4, comma 106, legge n. 350 del 2003	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	0	Soppressione definitiva	
MISE	24	MAP Fondo salvataggio imprese	Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà	22051	Art. 11, comma 3, DL n. 35 del 2005, conv. dalla legge n. 80 del 2005	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	11.185		
MIT	24	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti piano nazionale edilizia abitativa dPCM 16 LUGLIO 2009	Piano nazionale edilizia abitativa	25041	Art. 2, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 del 07 del 2009	C.D.P. Investimenti societa' di gestione del risparmio S.p.A.	107.844		
MISE	24	Fondo garanzia per gli interventi settore alta tecnologia decreto legge n. 40 del 25 marzo 2010	Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia	25047	Art. 2, d.m. 15/2/2011	INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	20.830	Soppressione definitiva	X
MIT	24	Gest.gov.f.mer.sarde Iglesias	Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde	34936	Art. 19, legge n. 559 del 1993	Commissario governativo	0		
MIT	24	Gest. gov. ferrovie Sardegna-CA	Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna	162659	Art. 19, legge n. 559 del 1993	Commissario governativo	535		
MEF	24	Fondo di Garanzia per le imprese miste nei Paesi in via di sviluppo imprese miste	Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste	23501	Art. 26, legge n. 227 del 1977 e art. 27 legge n. 125 del 2014	Cassa depositi e prestiti S.p.A.	10.000		
						TOTALE	**959.794**		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Gestori

PAGINA BIANCA



170140019970