

**SENATO DELLA REPUBBLICA**  
XVIII LEGISLATURA

---

**Doc. XIV**  
**n. 1**

**RELAZIONE**  
**DELLA CORTE DEI CONTI**  
**SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

(Per l'esercizio finanziario 2017)

---

**Comunicata alla Presidenza il 26 giugno 2018**

---

**SINTESI**





## CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

# RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2017

SINTESI

26 giugno 2018

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema informativo integrato RGS – 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

L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone

## INDICE

	Pag.
Premessa	1
Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica	4
I risultati dell'esercizio 2017	7
- <i>Le entrate dello Stato</i>	7
- <i>Le spese dello Stato</i>	13
- <i>Il patrimonio</i>	21
L'ordinamento contabile	23
L'organizzazione e il personale	24
- <i>L'organizzazione</i>	24
- <i>Il personale</i>	29
L'attività di controllo della Corte dei conti sull'Amministrazione statale	31
I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche	32
La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione	36
- <i>Premessa</i>	36
- <i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	38
- <i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	40
- <i>Ministero dello sviluppo economico</i>	42
- <i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	44
- <i>Ministero della giustizia</i>	46
- <i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	48
- <i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	51
- <i>Ministero dell'interno</i>	53
- <i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	56
- <i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	58
- <i>Ministero della difesa</i>	60
- <i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	62
- <i>Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo</i>	64
- <i>Ministero della salute</i>	66
Attendibilità delle scritture contabili	68
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata</i>	68
- <i>Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa</i>	69
Tavole	73



IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO  
SINTESI

**Premessa**

**1.**

Ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione, la Corte dei conti "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". Alla luce di tale disposizione il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano gli strumenti mediante i quali si porta a termine il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione alla Corte dei conti e se ne riferiscono gli esiti al Parlamento.

Come lo scorso anno, la Relazione dà conto del contesto macroeconomico di riferimento e esprime valutazioni d'insieme sulle politiche in materia di entrata e di spesa. Procede poi all'esame delle migliori pratiche e delle criticità che emergono dall'analisi dei risultati della gestione delle Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riferimento alle "missioni" e ai "programmi". Per le Amministrazioni nelle quali è stata avviata la sperimentazione, l'esame è stato svolto anche con riguardo alle "azioni".

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2017 costituisce il documento più significativo in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e tiene conto degli esiti derivanti dal circuito integrato di controlli, che comprende il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le Relazioni quadrimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, i documenti approvati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo per le Audizioni in Parlamento del Presidente della Corte di conti (sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile), tenuto conto anche degli esiti espressi dal controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione.

**2.**

L'impianto della Relazione si presenta in continuità con l'impostazione dello scorso anno, tenendo conto, anche, delle nuove disposizioni recate dai decreti legislativi nn. 90 e 93 del 12 maggio 2016 in attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, che hanno trovato diretta applicazione nella legge di bilancio per il 2017.

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 2017 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

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 2017.

I dati del Rendiconto sono stati raccordati con quelli del Conto economico dello Stato, che costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, nel quale confluiscono i conti delle Amministrazioni locali e quelli degli Enti di previdenza e che si pone come quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

Il primo volume contiene, poi, l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2017 (Conto del bilancio e Conto del patrimonio), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Il Rendiconto dello Stato viene 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 articolazioni funzionali ("missioni", "programmi").

Con riguardo alla spesa, specifici approfondimenti hanno riguardato i tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri, le misure di contenimento e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la spesa per l'informatica, la riduzione dei tempi di pagamento, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, la spesa per l'immigrazione e la spesa per investimenti.

Una particolare evidenza è, come sempre, stata rivolta al Conto del patrimonio, nel cui ambito è stata posta specifica attenzione alla gestione di tesoreria e ai più rilevanti fenomeni patrimoniali.

Ai profili contabili e organizzativi sono stati dedicati i capitoli concernenti "L'ordinamento contabile", relativo al complesso processo di 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 con riferimento alla pluralità di enti pubblici e società strumentali delle Amministrazioni statali.

Nel capitolo dedicato alle attività di controllo della Corte dei conti sono state sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità, di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e di quelli sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Ciò al fine di fornire un quadro di insieme sulle tematiche principali che hanno connotato l'attività di controllo 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 specifica previsione normativa, in apposita sezione della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato.

**3.**

Il secondo volume è dedicato alla verifica e alla valutazione dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato focalizzata sui risultati ottenuti nella gestione dei principali programmi. Nella Relazione per il 2017 si è scelta una modalità di esposizione delle valutazioni, volta alla valorizzazione degli elementi essenziali relativi alla realizzazione delle misure previste e al coerente impiego delle risorse.

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.

Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni Amministrazione, fa seguito l'analisi dei programmi, ritenuti più significativi, dei loro risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, ove rilevate, quelle che hanno influito sulla realizzazione dei programmi di spesa.

Le analisi sono state condotte sulla base di istruttorie sui fenomeni gestionali di maggior rilievo e avvalendosi di un'intensa attività di collaborazione offerta dalle Amministrazioni centrali.

**4.**

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, ha preso in esame i dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e ha raffrontato tali dati con il consuntivo dell'Entrata, ciò anche al fine di porre in evidenza anomalie ed incoerenze.

Sul versante della spesa, quale strumento per la verifica dell'affidabilità dei dati contabili oggetto del giudizio di parificazione, la Corte dei conti, da alcuni anni, conduce verifiche dei pagamenti effettuati nell'esercizio, al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di dichiarare la veridicità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio. In analogia con le esperienze ormai consolidate in ambito europeo e dando attuazione al principio di materialità nella revisione contabile, sono stati utilizzati metodi di campionamento in grado di selezionare specifici e più significativi ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni Riunite in sede di controllo riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni finalizzate a sollecitare l'adozione di correttivi utili al miglioramento dell'azione amministrativa.

## Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

### 5.

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 le grandezze finanziarie oggetto del giudizio di parificazione a quelle definite secondo i criteri della contabilità nazionale.

Il Rendiconto viene, quindi, 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 degli enti di previdenza che, complessivamente, definiscono un perimetro composto attualmente da oltre diecimila unità istituzionali.

Da alcuni anni la Corte dei conti presenta ed illustra 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 finanziaria e alla scelta del momento di registrazione che, a partire dalle risultanze finanziarie, meglio “approssimi” la rappresentazione del consuntivo per competenza economica.

La gestione del bilancio dello Stato, che è l’oggetto specifico del giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato e della Relazione che lo accompagna, può essere sinteticamente rappresentata, in primo luogo, dai risultati conseguiti con riguardo ai saldi più rilevanti che, nelle definizioni della contabilità finanziaria, vanno posti a confronto con i limiti fissati in sede di approvazione del bilancio di previsione per l’anno di riferimento.

Nella legge di bilancio i risultati differenziali per i quali viene fissato un livello massimo entro il quale il bilancio è autorizzato ad operare sono il saldo netto da finanziare, che corrisponde alla differenza tra entrate e spese finali, al lordo delle partite finanziarie e dei rimborsi di passività e il ricorso al mercato finanziario, che è dato dalla differenza tra tutte le entrate, escluse quelle per accensione di prestiti e tutte le spese, incluso il rimborso dei prestiti.

Per il 2017, il limite massimo del *saldo da finanziare* di competenza, originariamente fissato nel disegno di legge di bilancio, è stato elevato di un importo complessivo massimo di 20 miliardi di euro, per effetto degli interventi urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio (DL n. 237 del 2016). Con il DL n. 50 del 24 aprile 2017 è stato, pertanto, adeguato il quadro dei “risultati differenziali” con il limite massimo di saldo fissato definitivamente a -56.186 milioni per la competenza e a -120.212 milioni per la cassa. A consuntivo il valore del saldo è risultato pari a -29.096 milioni (-62.196 con riguardo al saldo di cassa).

Quanto al *ricorso al mercato*, il livello massimo per il 2017, definitivamente fissato con il citato decreto-legge di aprile in 310.682 milioni per la competenza e in 374.136

milioni per la cassa, è risultato a consuntivo rispettivamente pari a -271.169 milioni e a -304.143 milioni.

Va, peraltro, osservato che, ai fini di una rappresentazione più adatta a misurare l'impatto sull'economia della gestione di bilancio, è importante il livello dell'*indebitamento netto*, che è il saldo al netto delle partite finanziarie e dei rimborsi delle passività. Nel 2017 tale saldo è risultato negativo e pari a 7.520 milioni nella gestione di competenza e a 45.434 milioni in quella di cassa. Come evidenziato nel paragrafo seguente, l'*indebitamento di cassa del Rendiconto finanziario* risulta, come già rilevato per l'esercizio 2016, molto vicino al livello del saldo del Conto dello stato di contabilità nazionale, che è l'indicatore fondamentale nella costruzione dei quadri di finanza pubblica sottoposti alle verifiche europee.

L'*avanzo primario*, che è rappresentato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, ma al netto delle spese per interessi, e che è un indicatore particolarmente rilevante nella valutazione delle prospettive di contenimento dei livelli del debito pubblico, si è attestato nel 2017 a 41.484 milioni in termini di competenza e 8.349 milioni nella cassa.

Come emerge dai quadri di raccordo, anche con riguardo all'esercizio 2017 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 2017, in particolare, l'*indebitamento netto dello Stato* è risultato pari a 43.184 milioni (circa 2,5 miliardi in meno rispetto al 2016), a fronte di un *indebitamento da Rendiconto*, in termini di competenza, di 7.520 milioni e, in termini di cassa, di 45.434 milioni.

L'*avanzo primario*, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 20.651 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 41.484 milioni in termini di competenza e a 8.349 milioni in termini di cassa.

## 6.

Il Conto economico dello Stato per il 2017, coerente con il raccordo appena richiamato e pubblicato nel Capitolo I della Relazione, costituisce una anticipazione dei conti per sottosettori che l'Istat diffonderà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno.

Proseguendo una tendenza registrata già tra il 2015 e il 2016, l'*indebitamento netto* registra nel 2017 una ulteriore riduzione di poco più di 2,5 miliardi rispetto al 2016 (e di quasi 10 miliardi rispetto al 2015), per effetto di una significativa decelerazione delle spese totali (-0,1 per cento, a fronte dell'1,8 per cento di crescita del 2016), pur in presenza di un rallentamento che ha riguardato anche la crescita delle entrate (0,5 contro il 3,7 per cento del 2016 per le entrate totali, 0,9 contro il 2,2 per cento del 2016 per le imposte dirette).

Sul lato della spesa, la sostanziale stazionarietà nel livello delle spese totali è l'effetto congiunto di andamenti molto differenziati tra la spesa corrente al netto degli

interessi (che si riduce del 2,4 per cento rispetto al 2016) e le spese in conto capitale che, al contrario, aumentano di oltre il 28 per cento. Nell'ambito della spesa corrente la flessione è per intero concentrata sui trasferimenti dello Stato ad altri enti dell'Amministrazione pubblica (in prevalenza con riguardo a quelli destinati alle amministrazioni locali) che figurano in riduzione del 4,1 per cento rispetto al 2016. La flessione è, per intero, imputabile alla gestione di tesoreria, risultando invece in crescita gli impegni e i pagamenti della gestione di bilancio relativa a detti trasferimenti. Si può osservare che, in direzione opposta, nel 2016 la Tesoreria aveva prodotto una netta accelerazione dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche che, al contrario, segnavano una riduzione significativa nei flussi del rendiconto.

E' proseguita la riduzione (circa 1 miliardo) delle spese per interessi, una categoria di spesa per la quale, pur avendo realizzato un risparmio non distante da 50 miliardi nell'arco dell'ultimo ventennio, permane una condizione relativa molto sfavorevole nel confronto con gli altri Paesi europei (con un'incidenza sul Pil circa doppia rispetto alla media dell'Area dell'euro).

Nel complesso, il 2017, pur nel quadro di una generale tendenza di tenuta dei conti pubblici, pone in luce come, a differenza di quanto rilevato per il 2016, i flussi di spesa dello Stato abbiano segnato un andamento più contenuto rispetto a quello rilevato per l'intera Amministrazione pubblica: nonostante la richiamata anomalia di una spesa in conto capitale gravata di oneri straordinari per effetto delle regole di contabilità SEC, le spese totali sono infatti diminuite dello 0,1 per cento (nel Conto delle Amministrazioni pubbliche vi è invece una crescita dell'1,2 per cento), mentre appare molto netto il contenimento della spesa corrente (-2,3 per cento, a fronte di un aumento dello 0,3 per cento per l'intera Amministrazioni pubbliche).

Molto ampie appaiono le differenze tra Rendiconto e Conto dello Stato con riguardo alle spese in conto capitale che, nella versione di contabilità nazionale, risultano in forte espansione nel 2017, ma sostanzialmente per effetto della contabilizzazione di oneri straordinari di diversa natura (i crediti d'imposta rimborsabili, le perdite nel sistema bancario ecc.).

Tali macroscopici scostamenti tra le risultanze del Rendiconto e i risultati di contabilità nazionale inducono ad una riflessione.

Le convenzioni contabili europee, pur correttamente ispirate dalla necessità di disporre di quadri di finanza pubblica dei paesi membri, omogenei e confrontabili, soprattutto ai fini delle verifiche sul rispetto dei saldi di bilancio concordati, possono offuscare la valutazione che, in sede di parificazione del Rendiconto, appare fondamentale: quella sull'effettiva rispondenza degli strumenti di gestione della spesa al conseguimento degli obiettivi assegnati alle Amministrazioni statali.

E' evidente, infatti, che contabilizzazioni extra bilancio di dimensioni talvolta considerevoli, come quelle appena ricordate, sono sottratte ai controlli effettuati dalle amministrazioni nel corso della gestione annuale, ma finiscono per alterare il giudizio sui risultati finali.

## **I risultati dell'esercizio 2017**

### ***Le entrate dello Stato***

#### **7.**

Nel 2017 la gestione delle entrate dello Stato si caratterizza per una sostanziale stabilità delle risorse complessivamente affluite all'Erario.

Le entrate finali accertate nel 2017 (583 miliardi di euro) hanno fatto registrare un marginale aumento rispetto al 2016 (+0,3 per cento), dopo la crescita più significativa che si era registrata nel 2015 e nel 2016.

Sul versante della riscossione il risultato del 2017 (poco meno di 574 miliardi) appare in crescita rispetto al 2016 (+1,9 per cento), a conferma di una tendenza che dal 2013 ha visto incrementare il gettito del 9,7 per cento. Si tratta di un risultato in buona parte riconducibile all'aumento delle riscossioni in conto residui.

Si accresce, rispetto all'esercizio precedente, lo scostamento degli accertamenti dalle previsioni definitive di entrata. Un fenomeno che risulta elevato per le entrate extratributarie (+14 rispetto alle previsioni definitive) e le entrate del Titolo III (+19 per cento rispetto alle previsioni definitive) e che appare ricollegabile alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento oltre che alla difficoltà di valutare in via preventiva gli effetti dei diversi provvedimenti adottati.

Le entrate da accertamento e controllo (definite al netto degli introiti riferibili a forme di "condono" e comprensive delle sanzioni e degli interessi), pari a 57,5 miliardi, si caratterizzano per una flessione rispetto al 2016 (-10,9 per cento), pur confermando una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica complessiva del gettito.

Nel 2017 le entrate di natura ricorrente costituiscono il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato positivo riconducibile pressoché interamente alla componente entrate tributarie, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (99 per cento) del titolo.

Quanto al fenomeno delle riassegnazioni di entrata (oltre 6,6 miliardi nel 2017), pur dovendosi dare atto dei miglioramenti conseguiti, anche per effetto di quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 90, persistono alcune problematiche più volte segnalate in passato.

In flessione risulta la massa dei residui attivi rispetto all'anno precedente. Nel 2017, infatti, essa si è attestata a 204 miliardi, con una riduzione del 3,8 per cento rispetto al 2016. Il fenomeno si concentra sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate.

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. 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 (894,6 miliardi), ha consentito di determinare in 204 miliardi l'importo da iscrivere nel Rendiconto.

Anche per il 2017, infatti, è stato abbattuto drasticamente (96,5 per cento) l'ammontare dei residui contabili da ruoli, ritenendo di poter circoscrivere la presumibile riscuotibilità nella misura del 3,5 per cento dell'intera massa.

## 8.

Nel 2017 l'attività di controllo fiscale si è sviluppata in modo articolato basandosi, da un lato, sulle direttrici tradizionali quali i controlli sostanziali, i controlli formali, le verifiche esterne e la liquidazione automatizzata delle imposte risultanti dalle dichiarazioni, dall'altro, sull'utilizzazione di nuove modalità comunicative per la segnalazione preventiva ai contribuenti di irregolarità ed omissioni suscettibili di autocorrezione (ravvedimento). Nell'anno oggetto di esame non si è ripetuto il forte impatto sull'attività operativa prodotto nel 2016 dalla gestione della *voluntary disclosure I*, mentre diverse modalità operative sono state previste per la liquidazione delle somme dovute per *voluntary bis*, essenzialmente demandata ai contribuenti.

Sul piano generale deve segnalarsi ancora una volta come le attuali strategie di controllo fiscale consentite all'Amministrazione nei settori di maggiore e più diffusa evasione, quali quelli relativi all'IVA ed all'imposizione sui redditi, al di là delle diverse *performance* annuali realizzate, non sembrano essere in grado di indurre significativi cambiamenti nella condotta dei contribuenti, cambiamenti che dovrebbero costituire l'obiettivo principale dell'intero sistema dei controlli fiscali. I livelli di evasione restano sostanzialmente costanti e particolarmente elevati rispetto a quelli esistenti nei principali paesi europei.

Si tratta di un fenomeno patologico ormai evidenziato da tempo, che richiede strategie articolate per favorire e facilitare l'adempimento spontaneo e contrastare adeguatamente i comportamenti deliberatamente scorretti. Più volte la Corte ha segnalato come la riduzione dell'evasione dovrebbe articolarsi in un insieme di strumenti tra loro coordinati e coerenti, quali quelli normativi, quelli tecnologici e quelli più specificamente amministrativi.

Ulteriori preoccupazioni derivano anche dall'affermarsi di condotte fiscali che si risolvono nel mancato versamento delle imposte evidenziate nelle dichiarazioni tributarie, spesso unite a comportamenti finalizzati a una preordinata insolvenza. Va, tuttavia, segnalato come una prima risposta a quest'ultimo fenomeno, per la parte relativa all'IVA corrisposta dalle pubbliche amministrazioni, è venuta dalla scissione dei pagamenti (*split payment*), la cui estensione soggettiva è stata peraltro notevolmente ampliata dal 2018.

Il fenomeno delle imposte dichiarate e non versate si riconnette ad un altro aspetto peculiare nel funzionamento del sistema fiscale italiano, quello delle rateazioni dei debiti d'imposta, che costituisce ormai un nuovo canale di erogazione del credito, pur in assenza di garanzie e di valutazioni prognostiche sulle future capacità dei debitori, con l'effetto

non infrequente di differire nel tempo la presa d'atto di insolvenze ampiamente prevedibili.

Esaminando più direttamente l'attività di controllo sostanziale svolta dall'Amministrazione fiscale, i dati di consuntivo del 2017 (7.324 milioni di euro) mettono in luce una ripresa rispetto al risultato, in notevole flessione, del 2016 (6.133 milioni di euro) e un allineamento rispetto ai risultati conseguiti nel triennio 2013-2015. Ciò è dipeso, in gran parte, dal venir meno degli adempimenti connessi alla gestione della *voluntary disclosure*, che avevano fortemente condizionato l'ordinaria attività di controllo nell'anno precedente.

Alla crescita degli introiti conseguiti per effetto dell'attività di controllo sostanziale si accompagna anche la crescita del numero degli accertamenti che, dopo la drastica flessione del 2016, nel 2017 è risultato ormai prossimo a quello delle annualità 2013-2015.

Quanto alla maggiore imposta accertata la comparazione con i risultati degli anni precedenti mette in luce una notevole riduzione delle maggiori imposte accertate nel 2017.

Continua ad essere elevata anche nel 2017 la concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo: il 51,5 per cento, in gran parte eseguiti con modalità automatizzata, ha dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta inferiore a 1.550 euro.

Quanto alla frequenza dei controlli sostanziali eseguiti in rapporto alla numerosità dei contribuenti, l'analisi dei dati conferma come le frequenze dei controlli effettuati non siano idonee a realizzare una adeguata deterrenza rispetto ai diffusi comportamenti evasivi che caratterizzano la realtà fiscale italiana.

Sempre più marginale appare l'utilizzazione dell'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche, nonché dell'utilizzo degli studi di settore ai fini dell'accertamento.

Estremamente circoscritto continua ad essere il ricorso alle indagini finanziarie. I dati sull'utilizzo di tale mezzo di indagine contraddicono l'elevata potenzialità informativa dell'Anagrafe dei rapporti finanziari, nella quale confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate e che ben potrebbe essere utilizzata anche in una logica persuasiva nella fase dell'adempimento spontaneo. Come già messo in rilievo in passato, tale situazione è antitetica alla generalizzata utilizzazione dell'Anagrafe dei rapporti che viene effettuata, dopo l'entrata in operatività del dPCM n. 159 del 2013, ai fini della determinazione dell'indicatore ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

Permangono la marginalità complessiva e il forte squilibrio territoriale dell'apporto fornito dai comuni all'attività di accertamento 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.

Continua l'anomala frequenza degli accertamenti che si definiscono per inerzia del contribuente (26,6 per cento dei controlli e 29,5 per cento delle maggiori imposte). Si tratta di valori che denotano la diffusa presenza nel tessuto economico-produttivo di posizioni marginali quando non addirittura patologiche (irreperibili, falliti, ecc.) e che

lascia fondatamente prevedere elevate quote di infruttuosità della successiva procedura di riscossione.

Nel corso del biennio 2016-2017 il ravvedimento operoso spontaneo e quello indotto dalle comunicazioni preventive inviate dall'Agenzia delle entrate hanno determinato versamenti riferiti ai periodi d'imposta dal 2013 al 2017 per 922,4 milioni di euro. Il solo ravvedimento indotto, a fronte di oltre 474.921 comunicazioni inviate, ha determinato 271.869 ravvedimenti per un importo complessivo di 286,3 milioni di euro.

Molto elevato risulta essere il grado di risposta positiva alle comunicazioni inviate nel 2016-2017 in caso di dichiarazione IVA omessa o incompleta: dei quasi 252 mila contribuenti che l'hanno ricevuta, oltre 208 mila (pari a oltre l'82 per cento) hanno corretto formalmente la propria posizione.

Prosegue nel 2017, accentuandosi, la riduzione - ormai costante dopo il picco del 2014 - del numero di comunicazioni di irregolarità emesse a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA. Va positivamente segnalata la riduzione drastica delle comunicazioni annullate in autotutela (-42,2 per cento rispetto al 2016 e -51 per cento rispetto al 2015), indice questo di un miglioramento della qualità delle dichiarazioni presumibilmente correlato all'inserimento di molti dati in sede di precompilazione. Sostanzialmente stabile su 2,4 milioni, nell'ultimo biennio, il numero di comunicazioni che hanno generato un ruolo.

L'introito complessivo conseguito nell'anno 2017 per effetto della suddetta attività di liquidazione ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 10.797 milioni, con un incremento di 2.784 milioni rispetto al 2016 (+34,7 per cento). Decisive per tale risultato sono state le entrate derivanti dalla liquidazione automatizzata delle dichiarazioni (rispetto all'anno precedente +61 per cento da ruolo e +17,4 per cento da versamenti diretti F24). Ciò conferma l'anomala dimensione che continua ad avere il problema del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto ormai da tempo una impropria modalità di finanziamento delle attività economiche quando non addirittura modalità di arricchimento illecito, attraverso condotte preordinate all'insolvenza. Si tratta di un fenomeno che coinvolge ormai oltre due milioni e mezzo di soggetti per somme pur sempre elevate, anche se in diminuzione nell'ultimo anno osservato che richiederebbe, oltre ad una maggiore 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.

Relativamente all'attività di riscossione mediante ruoli, la flessione dei carichi affidati che si è registrata nell'ultimo biennio appare prevalentemente determinata dalla diminuzione dei ruoli formati dall'Agenzia delle entrate, passati dai 69,9 miliardi di euro del 2013 ai 54,6 miliardi del 2017 (-21,0 per cento). Sempre più marginale l'ammontare dei ruoli affidati dagli enti locali, che nel 2017 costituisce soltanto il 2 per cento del totale affidato nell'anno.

Quanto alle riscossioni da ruoli, nell'esercizio 2017 il 54,7 per cento è stato relativo a ruoli dell'Agenzia delle entrate, il 29,5 per cento a ruoli degli enti previdenziali e il 12,3 per cento a ruoli degli enti non statali (comuni e altri enti).

In merito agli esiti prodotti sul “magazzino” ruoli dalla definizione agevolata prevista dal DL n. 193 del 2016 va evidenziato come a fronte di un ammontare lordo complessivo dei crediti “rottamati” di 31,3 miliardi di euro, l’introito atteso per effetto della “rottamazione” ammonta a 17,8 miliardi. Di tale importo sono stati riscossi nei termini 6,5 miliardi di euro, comprensivi degli interessi per pagamento rateale. A tale somma introitata deve aggiungersi la parte rateizzata ancora da riscuotere, pari a 1,7 miliardi di euro comprensivi di interessi. Pertanto, dei 17,8 miliardi previsti a seguito delle istanze di definizione pervenute 9,6 miliardi di euro non sono stati riscossi e costituiscono versamenti omessi. Per una parte di queste posizioni debitorie si può affermare che l’istanza di rottamazione ha avuto essenzialmente finalità dilatorie rispetto all’espletamento delle procedure esecutive. Va segnalato come più del 52 per cento dei crediti lordi rottamati afferisce a ruoli degli anni 2014-2017, mentre marginale risulta l’impatto della rottamazione sull’ingente ammontare non riscosso dei ruoli anteriori al 2014, pari a complessivi 642,7 miliardi di euro.

Il tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento del carico si colloca poco oltre il 20 per cento per le annualità più remote, scende al di sotto del 10 per cento a partire dal 2012 e si pone a meno del 2 per cento per i ruoli del 2016, nonostante che le definizioni agevolate per il 2016 raggiungano il valore annuale più elevato. Si tratta di dati che evidenziano tutti i limiti dell’attuale azione di riscossione dei crediti pubblici e la dilatata tempistica che governa le relative procedure.

Con riguardo all’attività di controllo posta in essere dall’Agenzia delle entrate relativamente al settore Territorio va segnalata nel 2017 la verifica a tappeto su circa 1,75 milioni di particelle con destinazione fabbricato rurale ancora censite al Catasto Terreni. A seguito di questa attività alla data del 31 dicembre 2017 erano stati dichiarati al Catasto Edilizio Urbano 195.000 immobili con un incremento della rendita catastale pari a circa 17 milioni di euro.

Il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito nel 2017 ammonta a poco più di 459 mila a fronte dei 451 mila dell’anno precedente (+1,7 per cento), mentre i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA sono rimasti sostanzialmente stabili, passando da 63.968 a 63.872. In crescita gli esiti finanziari di tali controlli, passati da 122 milioni nel 2016 a 145 milioni nel 2017 (+18,9 per cento) in termini di variazioni di rendita.

L’attività svolta dall’Agenzia delle dogane e dei monopoli si caratterizza nel 2017 per la diminuzione del numero complessivo dei controlli, che passano da 1,4 milioni nel 2016 a 1,2 milioni circa, (-14,8 per cento). La riduzione concerne, in particolare, i controlli doganali su scambi extracomunitari ex post (-80 mila). I controlli su esportazioni aumentano da 196 mila a 198 mila (circa 1,0 per cento). Aumentano anche i controlli su importazioni che passano da 278 mila a 287 mila (+3,2 per cento), nonché le verifiche nel settore accise (+4.985), mentre diminuiscono i controlli mediante gli scanner (-2.522).

I risultati finanziari conseguiti migliorano rispetto all’esercizio precedente, passando a 1,85 miliardi circa a fronte di 1,71 miliardi nel 2016 (+8,2 per cento).

Relativamente all'attività della Guardia di finanza nel settore delle imposte sui redditi e dell'IVA, aumenta nel 2017 il numero delle “verifiche e controlli” rispetto all'anno precedente, (da 94.016 a 108.655, +15,6 per cento) e diminuiscono lievemente i “controlli strumentali” (da 525.567 a 522.522, -0,6 per cento).

Pur con queste diversità, ne deriva complessivamente una relativa stabilità del volume di produzione destinato al contrasto dell'evasione, nel corso dell'ultimo quinquennio.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, il ricorso a tale mezzo investigativo appare sempre limitato e in decremento rispetto all'anno precedente, pur rilevandosi anche nel 2017 un leggero incremento degli imponibili determinati.

I limitati dati che è stato possibile acquisire relativamente ai procedimenti penali tributari mettono in luce, dopo la flessione registrata nel 2016 per effetto delle modifiche recate alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 74 del 2000 dai decreti legislativi n. 128 del 2015 e n. 156 del 2015, una ripresa delle denunce inoltrate all'Autorità giudiziaria con riguardo a quasi tutte le fattispecie di reato. Molto elevato il numero delle denunce per false fatturazioni e in notevole aumento, rispetto al quadriennio precedente, le segnalazioni per il reato di omesso versamento IVA (rispettivamente +185,7 per cento sul 2016 e +21,2 per cento sul 2013), a conferma del sempre preoccupante rilievo assunto dal fenomeno delle imposte dichiarate e non versate.

## 9.

Gli elementi acquisiti relativamente all'andamento nel 2017 del gettito dell'IVA mettono in luce un andamento crescente e confermano il trend avviato a partire dal 2014, dopo alcuni anni di riduzione. In termini monetari il gettito si è assestato a quasi 130 miliardi (+5,3 miliardi in termini assoluti, +4,0 in termini percentuali). L'aumento è riconducibile sia alla componente domestica, con un incremento di 3,6 miliardi, sia a quella concernente le importazioni, aumentata di 1,8 miliardi. Dei 116 miliardi relativi alla domanda interna va segnalato che 11 derivano dai versamenti della P.A. a titolo di *split payment* (legge n. 190/2014).

L'ammontare dei crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) ha superato nel 2017 i 50,7 miliardi complessivi, con una crescita di oltre il 9 per cento rispetto al 2016. All'incremento hanno concorso, in particolare, le compensazioni relative all'erogazione di agevolazioni, con un aumento dell'importo compensato di 1,3 miliardi. 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).

In aumento la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione, che complessivamente passano da 14,2 a 16,1 miliardi. Di tale incremento 1,2 miliardi sono riferibili all'IVA e circa 700 milioni alle imposte sui redditi.

Specifico rilievo assumono nel 2017 le iniziative per favorire la *tax compliance*, tra le quali, in particolare, la prevista introduzione, a decorrere dal 2019, della fatturazione elettronica, la cui importanza appare strategica per la semplificazione degli adempimenti e la riduzione dell'evasione.

Quanto alla gestione della fiscalità internazionale, sono stati acquisiti i primi, pur sommari ed incompleti, elementi conoscitivi sugli accordi preventivi (*ruling* internazionale) stipulati dall'Agenzia delle entrate.

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.

Sostanzialmente stabili nel 2017 le entrate da giochi, dopo un triennio di crescita (10,3 miliardi a fronte di 10,4 miliardi nell'anno 2016), nonostante "la raccolta lorda" (il volume d'affari del settore) si sia incrementata, passando da 95,6 miliardi a 101,8 (+6 per cento rispetto al 2016).

Il gettito delle accise sui prodotti petroliferi nel 2017 è stato di poco inferiore ai 26 miliardi, in linea con i valori degli ultimi anni (+298 milioni).

### *Le spese dello Stato*

#### **10.**

La lettura del rendiconto 2017 consente di evidenziare risultati di rilievo che denotano l'attenzione che continua a caratterizzare la gestione del bilancio in relazione alle più generali funzioni di coordinamento della finanza pubblica. I principali andamenti registrati sono solo apparentemente in contraddizione tra loro: una forte crescita della spesa complessiva, ma prevalentemente dovuta alla necessità di affrontare la crisi finanziaria di aziende bancarie e grandi gruppi industriali, non prevista nella fase di impostazione del bilancio; una spesa corrente che cresce a tassi molto contenuti, anche se contando su andamenti favorevoli di alcune sue componenti che compensano esiti, non sempre positivi, degli strumenti di controllo della spesa; una dinamica dei pagamenti complessivi per spesa in conto capitale che testimonia lo sforzo profuso per una accelerazione degli investimenti, ma che stenta ancora a trasformarsi in realizzazioni effettive; una capacità, pur all'interno di margini di manovra sempre più ridotti, di orientare la spesa sugli obiettivi più urgenti e di governare nel corso della legislatura una modifica, anche se "al margine", della distribuzione delle risorse tra programmi di spesa.

Su questi aspetti si sofferma l'analisi condotta nel capitolo.

Nel 2017 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a più di 861 miliardi contro gli 824,3 del 2016, in aumento quindi del 4,5 per cento. Anche la spesa finale, al netto delle somme stanziare per la missione "Debito pubblico", presentava un aumento, ma ben più contenuto (+1,1 per cento). La contrazione della spesa per interessi, prevista ancora più consistente rispetto allo scorso esercizio (-5,8 per cento, in calo di 4,9 miliardi rispetto ai 3,2 del 2016), aveva fatto prefigurare una spesa corrente in lieve

flessione (-0,1 per cento). Sul risultato complessivo incidere una spesa in conto capitale in crescita del 3,1 per cento.

Nelle previsioni definitive la spesa complessiva cresce del 6,5 per cento, quella finale primaria del 4,4 per cento. Un risultato che è a sintesi di un incremento dello 0,7 per cento della spesa corrente primaria e di un aumento degli stanziamenti in conto capitale di oltre il 46,5 per cento. Una variazione su cui ha inciso in particolar modo l'operazione straordinaria sul settore finanziario resasi necessaria nel corso dell'esercizio.

La gestione di competenza conferma, nel complesso, quanto previsto negli stanziamenti. I pagamenti totali segnano, invece, un'accentuazione della crescita della spesa che nel complesso è superiore al 9 per cento. La spesa corrente primaria cresce del 2,7 e la spesa in conto capitale (+45,1 per cento), oltre agli esborsi per acquisizione di attività finanziarie (che aumentano di 14,5 miliardi raggiungendo i 18,7 miliardi), registra la crescita degli investimenti che raggiungono i 4,3 miliardi (+4,2 per cento rispetto al 2016) e dei contributi ad Amministrazioni pubbliche.

Al netto delle regolazioni contabili, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie, la spesa corrente primaria cresce solo dello 0,8 per cento e quella in conto capitale del 2,7 per cento. La spesa complessiva primaria cresce di mezzo punto percentuale. In termini di pagamenti totali, tuttavia, quella corrente primaria cresce del 3,3 per cento. Ma se si escludono i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche l'incremento scende allo 0,6 per cento. Sul fronte della spesa in conto capitale la crescita è del 5,5 per cento.

## 11.

Nella legislatura che si è chiusa la politica di bilancio è stata stretta tra la necessità di conciliare interventi in grado di sostenere la crescita e affrontare le difficoltà connesse con il perdurare della crisi e quella di mantenere un profilo attento di controllo della spesa.

Ancora guardando alla spesa primaria al netto delle partite finanziarie tra il 2013 e il 2017 essa è cresciuta del 7,2 per cento, rimanendo sostanzialmente costante in quota di prodotto al 26,5 per cento. Si registra, tuttavia, un aumento di quella corrente dal 23,8 al 24,2 per cento e una corrispondente riduzione di quella in conto capitale (dal 2,7 al 2,4 per cento). Su tale risultato incide la considerazione del *bonus* 80 euro tra le spese correnti e non come minore entrata fiscale. Al netto dell'importo di tale misura, l'incidenza della spesa sul prodotto si riduce al 26 per cento (al 23,7 per cento quella corrente).

Non muta la forte concentrazione della spesa corrente in poche missioni: oltre il 90 per cento delle uscite è riferibile a sole 11 missioni, le stesse del 2013. Ma tra queste, per 7, le risorse assegnate sono cresciute in misura superiore alla media: si tratta delle "Relazioni finanziarie con le autonomie", principalmente per la crescita del concorso dello Stato al finanziamento della sanità, ma anche per la compensazione del minor gettito Irap disposta per favorire il recupero di condizioni di crescita più adeguate; della "Competitività e sviluppo delle imprese", in crescita da 2,1 a 3,7 miliardi soprattutto per il credito di imposta fruito, tramite la fiscalità, dagli enti creditizi e finanziari; delle

“Politiche per il lavoro” per i trattamenti di mobilità e di Cassa Integrazione Guadagni straordinaria e per le Politiche attive del lavoro; di quelle per “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” in aumento di quasi il 13 per cento soprattutto per i Fondi per la povertà e l’inclusione sociale (1 miliardo), il *bonus* bebè (1 miliardo), l’incremento dei Fondi per la non autosufficienza e l’aumento degli assegni di maternità; della spesa per “Istruzione scolastica” da ricondurre alle politiche di razionalizzazione e alle iniziative per lo sviluppo del sistema scolastico, la prevenzione della dispersione scolastica, l’ampliamento dell’offerta formativa e il diritto allo studio; della “Difesa e sicurezza del territorio” in crescita dell’8,7 per cento, a cui si aggiunge quella per l’”Ordine pubblico e sicurezza”, collegato anche alle emergenze connesse a fenomeni terroristici, flussi migratori e calamità naturali. Oltre al forte incremento registrato dalle necessità di soccorso e di accoglienza hanno caratterizzato il quinquennio anche la crescita delle risorse per “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche”.

Anche la spesa in conto capitale, ridotta di oltre il 10 per cento, ha registrato un percepibile ridisegno nella destinazione delle risorse. Delle prime dieci missioni solo “Competitività e sviluppo delle imprese” si conferma in aumento con un incremento degli stanziamenti e degli impegni di oltre 1 miliardo. Pur rimanendo su livelli assoluti contenuti, la spesa è stata riorientata sulla missione “Energia e diversificazione delle fonti” e sul “Commercio internazionale e internazionalizzazione delle imprese”.

Caratterizzano poi le scelte del quinquennio la crescita degli interventi a favore dell’edilizia scolastica e la forte accelerazione nelle risorse destinate alla “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”. L’attenzione richiesta dal contrasto alla criminalità e i problemi di sicurezza incidono anche sulla crescita della spesa in conto capitale per “Ordine pubblico e sicurezza”.

Pur nel limite entro cui si è dovuta muovere la politica di bilancio, sono evidenti alcuni tratti che hanno caratterizzato le scelte assunte nel periodo. Scelte che, anche quando non rilevanti in termini assoluti, sono testimoniate da variazioni relative di notevole intensità ed evidenza guardando ai diversi programmi.

## 12.

Anche nel 2017 la legge di bilancio prevedeva un contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica con un taglio delle risorse. Tale importo è stato poi ampliato da due provvedimenti assunti nel corso dell’esercizio, il DL 50 del 2017 e il DL 148 del 2017 che hanno portato le riduzioni a complessivi 4.926 milioni, di cui 4.039,5 sono riferibili a spesa corrente (di cui 2.288 sono relativi a Fondi) e 887,0 a spesa in conto capitale.

Guardando solo ai tagli che non riguardano fondi da ripartire (il taglio sui fondi ancora non intestati ad uno specifico obiettivo difficilmente esercita effetti significativi in termini di contabilità economica), le riduzioni (2.638 milioni) sono state solo parzialmente mantenute nella gestione. Per oltre due terzi dei tagli operati, si è assistito a reintegrazioni delle risorse durante l’esercizio. Se ciò non significa, naturalmente, che

non vi sia stata nel complesso una riduzione della spesa, va posto, tuttavia, in evidenza che questa si è realizzata al di fuori di una puntuale programmazione con una chiara evidenziazione delle spese da abbandonare, di “cose da non fare” o da fare con minori risorse.

Nel caso dei “Consumi intermedi” il taglio è stato quasi interamente compensato; i “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” hanno registrato, invece, una flessione anche se inferiore alle attese; le riduzioni registrate dagli importi relativi a poste correttive sono risultate eccedere i tagli previsti mentre per le altre spese correnti le somme assegnate in gestione hanno modificato solo marginalmente il contributo atteso. Per gli “Investimenti” e i “Contributi agli investimenti della Amministrazione pubblica”, l’aumento degli stanziamenti ha vanificato i risparmi attesi.

Abbandonata la logica dei tagli lineari, il permanere nella gestione delle riduzioni proposte consente di valutare se esse rispondano a puntuali revisioni dei fabbisogni o continuino a presentarsi come semplici appostamenti di risorse da gestire in base agli spazi di manovra disponibili nell’esercizio. Un aspetto importante ove ci si voglia interrogarsi sul futuro di un processo di graduale riduzione della spesa. Un approccio non strutturale ai tagli rischia di tradursi solo in rinvii o scelte di risparmio che riducono la qualità dell’intervento pubblico e ne compromettono l’efficacia.

### 13.

Nel corso del 2017 il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni ha mantenuto centralità nell’ambito delle politiche di contenimento della spesa e di efficientamento dei servizi, nonostante l’emergere di particolari criticità.

I dati di rendiconto registrano un aumento complessivo della spesa per l’acquisto di beni e servizi (+26 per cento) effettuata sia attraverso gli strumenti del Programma, quanto e, soprattutto, al di fuori di essi. Dei 4 miliardi dell’anno, oltre il 65 per cento sono acquisti extra Consip di cui il 22 per cento è condotto con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara e il 40 per cento con procedure negoziate e acquisti in economia non più previsti, ma ancora in essere in termini di contratti attivi. Inoltre notevole è l’aumento dell’affidamento diretto che nel 2017 cresce di oltre il 50 per cento. Anche nell’ambito degli stessi strumenti Consip, a conferma delle difficoltà che sta attraversando il modello convenzionale, mentre convenzioni e accordi quadro crescono lentamente (+15 per cento), gli acquisti sul Mercato elettronico (MePA) aumentano ancora dell’84,5 per cento. L’incidenza di convenzioni e accordi quadro, pur prevalente, scende dal 77 del 2016 al 69 per cento.

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, gli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip continuano ad essere preponderanti (quasi l’85 per cento), con un sensibile aumento delle procedure aperte e ristrette (+33,2 per cento) e della procedura competitiva con negoziazione che aumenta di circa 8 volte, mentre restano sostanzialmente stabili gli affidamenti diretti. Tra gli acquisti centralizzati, il ricorso al Sistema dinamico di acquisizione (SDA) raddoppia.

Resta sostanzialmente immutata la situazione del *Facility management* (FM) rispetto allo scorso anno; alla convenzione FM3 non è ancora subentrata la convenzione FM4 e ciò ha creato non poche difficoltà alle Amministrazioni. La spesa per FM effettuata sia attraverso gli strumenti Consip che extra Consip, nel 2017, ammonta a 128 milioni (rispetto ai 106 del 2016) ed è rappresentata da pulizia e manutenzioni per circa il 98 per cento del totale. La spesa globalmente effettuata dalle Amministrazioni dello Stato per pulizia e manutenzioni è di quasi 331 milioni. La spesa al di fuori degli strumenti di aggregazione aumenta del 51,3 per cento.

Una particolare attenzione è poi riservata alla spesa per l'informatica, al centro degli obiettivi strategici di sviluppo digitale della P.A., ma anche dell'esigenza di una razionalizzazione che consenta per il triennio 2016-2018 un risparmio del 50 per cento della spesa corrente da destinare ad iniziative di innovazione. Nel 2017 la spesa complessiva, riferita alle sole Amministrazioni centrali è pari a circa 692,5 milioni (985,5 milioni comprese le Agenzie fiscali), in incremento rispetto al 2016 del 19 per cento (il 9,7 per cento se si considerano anche le Agenzie fiscali). Anche in questo caso, nonostante il ruolo fondamentale affidato a Consip S.p.A., società della quale i Ministeri sono tenuti ad avvalersi per gli acquisti informatici, le Amministrazioni hanno fatto emergere un utilizzo degli strumenti Consip di poco più del 50 per cento sul totale degli impegni assunti nel settore, un dato ancora lontano dall'obiettivo che la norma si è prefissata. Attenzione merita l'ampio ricorso alle "proroghe tecniche" dei contratti che rischia di incidere negativamente sulla dinamica complessiva della spesa in un settore in cui l'evoluzione tecnologica è molto rapida ed i prezzi dei prodotti mutevoli nel tempo.

Infine per la spesa per immobili in locazione passiva l'analisi ha messo in evidenza risultati positivi, avendo riguardo soprattutto allo stanziamento definitivo. Tuttavia, rispetto al dettato normativo, i risparmi conseguiti (di circa 217 milioni) sono ancora distanti dal 50 per cento previsto al 31/12/2016 (una riduzione di 438 milioni) e la distanza dal *target* aumenta se si ha riguardo al valore complessivo dei canoni e delle indennità di occupazione.

Riguardo quindi agli acquisti di beni e servizi nonostante i sistemi centralizzati presentino pur sempre apprezzabili vantaggi, soprattutto per quanto riguarda le procedure di selezione complesse, appare necessario affrontare e risolvere le criticità evidenziate dalle Amministrazioni operando una profonda revisione del modello incentrato sulla fornitura unica di prestazioni molto eterogenee tra loro. Va valutata la opportunità di indirizzarsi verso procedure di gara specifiche, se non prevedere, sulla base del modello adottato per acquisti pubblici in altri paesi europei, l'istituzione di più centrali di acquisto specializzate per tipologie di prodotto e/o su base territoriale.

**14.**

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è stato oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni anche per dare adempimento alla Direttiva 2011/7/UE. Ciononostante, il 7 dicembre dello scorso anno la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia UE per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini previsti.

La situazione a livello complessivo delle Pubbliche amministrazioni appare in lento, ma costante miglioramento. Nel 2017, per i pagamenti relativi a 27,5 milioni di fatture, per un importo totale dovuto pari a circa 138,8 miliardi, il tempo medio di pagamento si attesta, per l'insieme delle Pubbliche amministrazioni, sui 56 giorni (erano 61 nel 2016 e 70 nel 2015), mentre il tempo medio di ritardo si riduce a 8 giorni (dai 15 giorni del 2016). La percentuale di fatture pagate nei termini fissati dalla Direttiva europea passa dal 43 per cento del 2015 al 59 per cento del 2017.

Per quanto riguarda l'Amministrazione statale, il tempo medio è di 55 giorni in peggioramento rispetto al 2016 di 2 giorni e il ritardo riscontrato è in media di 16 giorni. Le fatture pagate entro i termini sono il 58 per cento. Non sembra che abbiano ancora trovato soluzione le cause di ritardo "di tipo strutturale" come la perenzione dei residui ed i tempi per la reiscrizione in bilancio, l'insufficienza delle dotazioni di cassa; la lunghezza delle procedure di integrazione o di variazione compensativa, i tempi di trasferimento delle risorse dai vari fondi, la sospensione delle procedure di pagamento in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario e in apertura del nuovo esercizio, ecc. Al riguardo non si può fare a meno di osservare come occorrerebbe reingegnerizzare le procedure che risultano obiettivamente in contrasto con il termine fissato dalla Direttiva comunitaria.

**15.**

A partire dal 2012, particolare attenzione è stata prestata a riassorbire i debiti fuori bilancio e prevenirne il formarsi di nuovi. Nonostante le ingenti risorse stanziare, non si è ottenuta l'auspicata riduzione del debito preesistente, né il superamento delle criticità di bilancio che determinano il formarsi di nuovi debiti. Dopo il forte incremento nel primo biennio, anche per effetto delle disposizioni del DL 35 del 2013 che prevedevano una ricognizione delle posizioni debitorie e la reiscrizione in bilancio di parte dei debiti accertati, nel corso dell'ultimo triennio il debito si è sostanzialmente stabilizzato su un importo di oltre 2 miliardi.

Nel 2017, secondo i dati forniti dalle Amministrazioni, solo il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero della salute e il Ministero della difesa, partendo da un debito residuo nullo, sono riuscite a smaltire completamente il debito formatosi in corso d'anno. Tutti gli altri Dicasteri (ad eccezione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) hanno mantenuto il debito di nuova formazione in linea con le risorse stanziare per smaltire il debito pregresso, senza superare tuttavia le criticità che determinano la formazione di nuovo debito.

**16.**

Su due temi si sofferma infine quest'anno la Relazione: la leggibilità nel Rendiconto delle spese riguardanti il fenomeno dell'immigrazione e delle spese per investimenti pubblici.

Una analisi delle spese riguardanti il fenomeno dell'immigrazione nel suo insieme mostra un quadro eterogeneo sia nelle modalità di *governance* da parte dei Ministeri che nella gestione delle risorse finanziarie. Dal punto di vista organizzativo, infatti, benché l'attuale gestione dell'accoglienza faccia capo principalmente al Ministero dell'interno, diverse sono le amministrazioni coinvolte, anche indirettamente.

Nel bilancio dello Stato è presente la sola missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", che comprende gran parte della spesa per la gestione del fenomeno migratorio, e che non risulta esaustiva. I pagamenti totali della missione direttamente imputabili alla gestione dell'immigrazione si attestano, per il 2017, a 3,3 miliardi. I pagamenti sono aumentati a decorrere dal 2014 di circa 2,3 miliardi. Le spese per l'immigrazione allocate al di fuori della missione risultano, invece, nel 2017 pari a circa 815 milioni (la cui gran parte grava sui capitoli del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) e costituiscono circa il 20 per cento di quella totalmente considerata. Nel complesso l'importo raggiunge i 4,1 miliardi, quasi il doppio di quello registrato nell'esercizio precedente.

Va, peraltro, rilevato che sono presenti ulteriori spese sul bilancio di altre amministrazioni (come ad esempio quelle degli Esteri, della Difesa, della Giustizia e delle Infrastrutture e trasporti), non direttamente imputabili alla gestione del fenomeno migratorio sul territorio nazionale, comunque dedicate alla medesima finalità, di difficile individuazione all'interno della classificazione di bilancio.

**17.**

Per una valutazione della spesa statale per investimenti è necessario andare oltre a quella riconducibile alla categoria XXI del bilancio dello Stato. Una parte importante degli interventi è, infatti, realizzata da imprese a controllo pubblico a cui sono trasferite risorse dal bilancio. Nel 2017, considerando tali somme, le risorse stanziare sono state pari a 10,3 miliardi e si sono tradotte in circa 9 miliardi di impegni e 5 di pagamenti; considerando anche la gestione dei residui sono state impegnate somme per poco più di 11 miliardi e pagate per poco più di 8.

Nel confronto con il 2016 emerge complessivamente la crescita sia in termini di risorse assegnate, che, in misura significativa, di quelle effettivamente gestite; solo i pagamenti totali fanno registrare una lieve flessione. Un andamento che è il risultato di dinamiche differenti dei due aggregati: da una parte, gli investimenti fissi lordi "diretti" scontano una riduzione delle risorse a disposizione (e conseguentemente degli impegni di competenza) e una ripresa invece nella gestione relativa ai residui; dall'altra, le erogazioni a favore delle società presentano un incremento decisamente sostenuto.

I contributi a favore di Anas registrano un consistente calo nel 2017 rispetto al biennio precedente (risultano pari a circa 312 milioni a fronte degli 841 del 2016) che riflette le differenti modalità di erogazione delle risorse dello Stato a favore del gestore nazionale delle infrastrutture stradali; i pagamenti effettuati dalla società, rilevati grazie alla Banca dati per le Amministrazioni pubbliche – Monitoraggio opere pubbliche (BDAP-Mop) ammontano a poco più di 1 miliardo, in calo rispetto agli anni precedenti anche per la netta riduzione dei pagamenti per il completamento dei lavori della autostrada Salerno-Reggio Calabria.

I pagamenti dal bilancio a favore del gruppo Ferrovie dello Stato registrano un valore di circa 3,7 miliardi, con un incremento del 17 per cento rispetto al 2016 che si è tradotto in una crescita anche negli impegni e nei pagamenti. I pagamenti effettuati da RFI per opere pubbliche sono risultati di oltre 3,4 miliardi nel 2017, in calo del 19 per cento rispetto all'anno precedente.

Il quadro complessivo riflette, dunque, gli sforzi condotti su più fronti per incentivare gli investimenti pubblici: lo dimostrano le maggiori risorse destinate e la capacità di impegnare e pagare gli interventi finanziati; la flessione dei pagamenti totali non peggiora questa valutazione dal momento che la contrazione risulta determinata dalla circostanza che sono giunti a conclusione importanti progetti infrastrutturali.

## 18.

Sulla spesa per investimenti ha avuto un ruolo importante nell'anno il Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito dall'art. 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016, per rilanciare e accelerare la spesa finalizzata alla crescita economica e al miglioramento della dotazione infrastrutturale del Paese. La quota del Fondo destinata alle Amministrazioni centrali, poco più di 1 miliardo, è stata ripartita in base all'effettiva spendibilità degli interventi, la coerenza con i settori privilegiati dalla norma, la canticrabilità dei progetti, le ricadute sul mercato interno e un orizzonte pluriennale di sviluppo.

Nel primo anno di applicazione di questo nuovo approccio agli investimenti sono emersi alcuni aspetti problematici tra cui anche lo scarso livello di realizzazione finanziaria dei progetti (impegni fermi al 35,2 per cento delle risorse stanziare), dovuto principalmente ai ritardi nelle procedure attuative; inoltre, non di rado, l'assegnazione delle risorse aggiuntive è avvenuta su capitoli di spesa già istituiti e attivi per le medesime finalità ed è andata a compensare, a volte solo parzialmente, la riduzione operata dall'Amministrazione su altri piani gestionali. Nel complesso, quindi, l'effetto netto in termini di stanziamenti aggiuntivi si può quantificare in poco più di 600 milioni a fronte di 1,1 miliardo di maggiori risorse immesse nel sistema.

### *Il patrimonio*

#### **19.**

Il “Conto del patrimonio” 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.

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 della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Per le 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.

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, infine, 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.

L’applicazione dei criteri del SEC2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, 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 del SEC2010. L’applicazione

del sistema di regole di classificazione dei conti economici nazionali SEC2010, per quanto attiene al Conto del patrimonio dello Stato, permette di rispondere alle esigenze di comparabilità internazionale delle poste ed allegati patrimoniali.

La significatività dei dati esposti nel Conto è connessa alla completa compilazione dei singoli elementi attivi e passivi; non vengono ancora registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale, 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 paleontologici, 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, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione.

Come negli anni precedenti le passività (finanziarie) dello Stato, pari a 2.823,18 miliardi, superano le attività, pari a 947,77 miliardi (di cui finanziarie 636,53 e non finanziarie 311,24), in misura superiore rispetto all'esercizio precedente, determinando un peggioramento dello squilibrio patrimoniale complessivo che nel 2017 è quasi raddoppiato, essendo aumentato da 39,55 miliardi a 77,43.

Nel 2017 lo squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal rendiconto "eccedenza di passività") ha raggiunto il livello massimo di sempre per un ammontare di 1.875,4 miliardi, aumentando del 4,3 per cento rispetto a quello del 2016 pari a 1.797,97 miliardi.

La misura dello squilibrio patrimoniale torna a crescere, dopo due anni di rallentamento (si era passati dall'8,29 per cento del 2014, al 3,95 del 2015 e al 2,25 del 2016), non solo per effetto delle passività finanziarie, il cui tasso di crescita è quasi dimezzato (dal 2,35 all'1,3 o in termini assoluti -38,22 miliardi), ma soprattutto a causa del ridimensionamento delle attività finanziarie, che hanno subito il più vistoso calo dell'ultimo decennio (-4,15 per cento o in termini assoluti -39,21 miliardi da 986,98 a 947,77).

Il peggioramento patrimoniale è imputabile alla gestione del bilancio per 37,9 miliardi (da cui va decurtato l'avanzo accertato di circa 10,44 miliardi) e alla gestione del patrimonio per 49,97 miliardi.

La diminuzione dell'attivo (-39,21 miliardi) è riconducibile all'ambito delle attività finanziarie, calate di 39,38 miliardi, il cui effetto è stato parzialmente mitigato dall'incremento di quelle non finanziarie (+0,17 miliardi).

Come nel precedente anno, la componente determinante del calo delle attività finanziarie è quella dei crediti di tesoreria diminuiti per 13,68 miliardi a causa del calo delle disponibilità liquide del Tesoro e per 7,59 miliardi per la diminuzione delle anticipazioni (ovverosia del loro recupero) alle Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria. Altra attività che ha subito una notevole flessione è quella riguardante i crediti concessi ad enti pubblici, che è diminuita di 14,54 miliardi, quasi esclusivamente per effetto di rettifiche dell'ammontare dello *stock* di anticipazioni di liquidità ex DL n. 35

del 2013, di cui 9,6 erogate agli enti del SSN e 3,67 alle Regioni, ancora da rimborsare, per la cui motivazione si rinvia al paragrafo 3.2.1.3 lett. d.

L'aumento delle passività finanziarie di 38,22 miliardi è, invece, imputabile in parte ai debiti redimibili, incrementati di 38,27 miliardi (generato soprattutto da una maggiore emissione di BTP per 44 miliardi e da minori prestiti esteri per 4,13), e in parte ai debiti di tesoreria (+9,98 miliardi), per effetto dell'aumento delle disponibilità delle contabilità speciali di Tesoreria unica (+11,03 miliardi) e di quelle degli enti della P.A. presenti nei conti correnti tenuti nella Tesoreria dello Stato (+5,32 miliardi). Tali variazioni incrementali sono state contrastate da una diminuzione dei residui passivi di circa 10,7 miliardi.

### **L'ordinamento contabile**

#### **20.**

Nel 2017 è proseguita l'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nelle materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40, e successive modifiche, della legge n. 196 del 2009) e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 42, e successive modifiche, della stessa legge), nell'ambito del ciclo di revisione dell'ordinamento contabile, apertosi nel 2012 con le novelle alla Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243.

Tale attività ha interessato una serie di temi, che vanno dall'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria al miglioramento del contenuto delle "azioni" (sempre ed ancora sul piano meramente conoscitivo) e delle note integrative al bilancio dello Stato, dalla sperimentazione del nuovo concetto di impegno contabile alla progressiva riconduzione in bilancio delle gestioni operanti presso la Tesoreria statale, dall'introduzione dell'accertamento "qualificato" (avvenuta nel 2018) alla sperimentazione, infine, del bilancio di genere.

Su alcuni di questi temi la Corte ha già avuto modo di esprimersi e nella presente Relazione sono state riassunte le varie posizioni.

In particolare, sono stati approfonditi i temi legati alla nuova struttura del bilancio dello Stato (con particolare riferimento all'introduzione delle azioni e all'articolazione delle note integrative), al potenziamento del bilancio di cassa (con riferimento alla nozione di impegno in base al principio dell'esigibilità e al decreto legislativo 18 marzo 2018, n. 29, nonché all'introduzione dell'accertamento "qualificato"), alla nuova articolazione della legge di bilancio ed infine ad altri argomenti, come il riafflusso in bilancio delle gestioni che operano al di fuori nonché la valenza dei principi metodologici di cui all'allegato I della legge di contabilità n. 196 del 2009.

E' stata ricordata la necessità del mantenimento del riferimento, in tutte le nuove costruzioni contabili, all'effetto (di dettaglio) della legislazione in vigore, da dimostrare adeguatamente in bilancio in nome anzitutto dell'esigenza legata alla trasparenza, a sua

volta connessa alla sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.. Ciò vale in particolare per il passaggio alla cd. "competenza potenziata" (in materia di impegni di spesa), che dovrà risultare tale da non spezzare il legame tra leggi in essere e relativa rappresentazione nei documenti di bilancio. Un tale principio dovrà valere anche per la costruzione delle azioni quali nuove unità elementari di bilancio nonché per il passaggio all'accertamento "qualificato", basato sul principio della riscuotibilità, che dovrà essere costruito in maniera tale da non determinare la perdita di informazione sull'ammontare dell'obbligo tributario complessivo a carico della collettività in base alle leggi in essere.

È stato infine rimarcato come, in base agli atti in vigore - nonostante si debba riconoscere trattarsi di un processo complesso e non privo di difficoltà - l'esito del riafflusso in bilancio delle contabilità di tesoreria sia da considerarsi, al momento, deludente.

## **L'organizzazione e il personale**

### ***L'organizzazione***

#### **21.**

L'azione di riforma, avviata con la legge delega n. 124 del 2015, è proseguita anche nel 2017 con l'adozione di sette nuovi decreti legislativi attuativi (che si aggiungono ai quindici provvedimenti pubblicati nel 2016) e l'approvazione di ulteriori tre decreti legislativi di integrazione e correzione di decreti già emanati, anche al fine di superare i rilievi emersi nella sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 della Corte costituzionale.

L'analisi di tali provvedimenti - pur efficaci, sotto molti aspetti, in ordine all'obiettivo volto a semplificare e accelerare i processi decisionali nella P.A., nonché a promuovere la trasparenza e la digitalizzazione delle amministrazioni - evidenzia ancora lacune importanti e difficili da recuperare in mancanza di un nuovo impulso legislativo al processo di riforma.

La mancata attuazione delle deleghe legislative incidenti su gran parte dell'organizzazione della Amministrazione statale e sulla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica non hanno di fatto consentito la definizione dell'ossatura portante della complessiva riforma della Pubblica amministrazione, mentre la rinuncia ad affrontare il riordino della intera disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale lascia in vigore un quadro normativo ancora frammentario che non offre agli enti locali sicure coordinate gestionali.

Complessa è risultata anche la prima attuazione delle innovazioni legislative introdotte in materia di pubblico impiego dai d.lgs. n. 74 e 75 del 2017 che, seppur frammentarie, apparivano rilevanti in quanto, avrebbero dovuto, da un lato, consentire alle Pubbliche amministrazioni di stabilire e programmare le dimensioni e la ripartizione del personale secondo esigenze effettive in termini di numero e di competenze, dall'altro, garantire una valorizzazione della *performance* individuale e organizzativa per la distribuzione dei trattamenti accessori.

**22.**

Come già evidenziato è rimasto quasi del tutto inattuato il corpo centrale della riforma, previsto nell'articolo 8 della legge n. 124 del 2015, concernente il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Agenzie governative nazionali ed 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 le amministrazioni periferiche disponeva, invece, il completamento del disegno di riorganizzazione delle Prefetture, trasformate in Uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico per tutte le amministrazioni operanti nel territorio.

In attesa di un riavvio del percorso di riforma dell'assetto ordinamentale delle pubbliche amministrazioni, la struttura organizzativa dell'Amministrazione statale formatasi in attuazione della pluralità delle disposizioni di riorganizzazione succedutesi nel corso della legislatura, appare ancora distante dagli obiettivi individuati dalla legge di riforma.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri continua ad accentuare il proprio ruolo di amministrazione attiva confermando la gestione diretta nei tradizionali settori, cui si sono aggiunti, nel corso del 2016, due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

Anche l'introduzione, con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), del Fondo unico per gli investimenti, solo in parte può ricondursi alle funzioni di coordinamento ed indirizzo in considerazione del ruolo attribuito al Presidente del Consiglio.

Nell'obiettivo di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo delle infrastrutture del Paese infatti, sono state accentrate non solo sotto il profilo procedurale, rilevanti competenze in un complesso di settori strategici facenti capo ad altri Ministeri.

Più vicine alle politiche attive, rispetto alle funzioni di indirizzo e di coordinamento, appaiono anche le azioni strategiche connesse al progetto "Casa Italia" in relazione alle specifiche risorse affluite nel bilancio della PCM per la realizzazione nei Comuni a rischio sismico degli interventi destinati a verificare la vulnerabilità degli edifici scolastici e degli edifici comuni e finanziare piani sperimentali per la difesa sismica degli edifici pubblici da realizzare attraverso cantieri pilota.

La riorganizzazione dei ministeri, avviata a seguito della legge n. 112 del 2008 più volte modificata e integrata, si è, invece, inserita nell'ambito di più ampi e articolati interventi di riduzione della spesa, necessari per fronteggiare la crisi economica, con lo scopo di adeguare, a regime, la dotazione ottimale di personale al numero dei dipendenti in servizio, fortemente ridotto per effetto delle severe restrizioni del *turn over*.

Le conseguenti modifiche dell'assetto organizzativo hanno, pertanto, privilegiato la rimodulazione degli uffici di prima e di seconda fascia, accorpando le competenze nell'ambito delle nuove unità organizzative, e rinunciando, salvo alcune eccezioni, ad interventi più profondi diretti a ridurre o ad accorpare uffici destinati ad attività strumentali (a fronte di un potenziamento delle strutture che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese) o ad eliminare duplicazioni o sovrapposizioni; processo che si è, spesso, venuto a sovrapporsi ad analoghi percorsi di ridefinizione delle competenze dei Ministeri ovvero di costituzione di enti ed agenzie nazionali.

Anche il ridisegno della rete delle prefetture-uffici territoriali del Governo, prevista dalla legge delega, non ha trovato attuazione con la conseguenza che è rimasto in vigore il quadro normativo vigente relativo agli uffici amministrativi periferici dei diversi Ministeri. Detti uffici, continuando a dipendere esclusivamente dall'Amministrazione centrale di pertinenza, hanno mantenuto la loro autonomia funzionale e organizzativa rispetto alle prefetture che hanno assunto un ruolo di mero coordinamento attraverso la conferenza provinciale permanente.

Nel corso della legislatura è stato, tuttavia, avviato un percorso di revisione e riduzione delle strutture incentivato dalle disposizioni di razionalizzazione adottate in attuazione dei programmi di *spending review* (DL n. 138 del 2011 e DL n. 95 del 2012) con l'obiettivo di realizzare risparmi di spesa attraverso il conseguimento di più elevati livelli di efficienza.

Anche in tal caso, tuttavia, l'attività di razionalizzazione si è incentrata più sulla titolarità degli uffici, alcuni dei quali da assegnare a dirigenti di seconda fascia, che su analisi volte a consentire un'adeguata allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

Più incisivo è apparso il processo di riorganizzazione degli uffici territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze (soppressione di dieci ragionerie territoriali e definizione delle dotazioni organiche su base regionale), del Ministero dello sviluppo economico (razionalizzazione degli Ispettorati territoriali) e del Ministero per i beni e le attività culturali (introduzione dei Segretariati regionali volta a risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra ex Direzioni regionali e Soprintendenze).

Un'ulteriore attività di razionalizzazione ha interessato, infine, il Ministero della giustizia relativamente all'Amministrazione penitenziaria ove si è provveduto alla ripartizione territoriale delle dotazioni organiche del personale amministrativo e della polizia penitenziaria e alla ridefinizione del quadro organizzativo degli uffici di esecuzione penale esterna sul territorio.

### 23.

In un'ottica di revisione generale degli assetti organizzativi un'attenta riflessione merita anche il complesso degli Enti, Agenzie e Società che fanno capo alle

Amministrazioni centrali delle quali curano direttamente alcuni ambiti di competenza o a favore delle quali assicurano la prestazione di servizi strumentali.

Il quadro complessivo dei pagamenti effettuati da parte dei ministeri vigilanti o dagli altri ministeri ha evidenziato una consistente crescita nel 2017 (9,3 miliardi, pari al +43 per cento nel triennio), rappresentando circa l'1,36 per cento dei pagamenti totali effettuati dalle amministrazioni centrali.

Una disaggregazione per amministrazione mostra, tuttavia, una più consistente concentrazione del ricorso ad enti e società strumentali nell'ambito del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in relazione all'utilizzo delle risorse assegnate per la cooperazione internazionale, e nei Ministeri delle politiche agricole, alimentari e forestali e dell'ambiente del territorio e della difesa del mare, in relazione al complesso degli organismi che, ormai da diversi esercizi, coadiuvano dette amministrazioni nell'attuazione delle specifiche politiche pubbliche.

Seguono il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo (in relazione al ricorso ad Enit) e il Ministero della salute (in relazione all'Istituto Superiore di Sanità).

Quanto al quadro degli organismi, frequente appare il ricorso alla figura organizzativa dell'Agenzia, finalizzata a separare le funzioni di indirizzo e controllo, che normalmente restano in capo ad un Ministero, dalle funzioni operative per le quali si ritiene più adeguato un organismo con caratteristiche meno rigide di quelle ministeriali e più vicine a quelle delle aziende private.

Rilevante anche il numero degli enti pubblici strumentali tra i quali la categoria più frequente si riconduce ad enti di ricerca che, sulla base direttive, protocolli d'intesa e atti convenzionali, svolgono attività di ricerca commissionate da diversi ministeri.

I pagamenti a favore delle agenzie e degli enti pubblici registrano una crescita nel triennio del 33,8 per cento, raggiungendo i 7.360 milioni, in gran parte assorbiti dalle Agenzie fiscali vigilate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

In relazione agli altri dicasteri, gli incrementi più significativi si registrano nel Ministero per gli affari esteri e della cooperazione internazionale (in relazione all'avvio, dal 2016, dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo), nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in relazione all'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e dell'Ispettorato nazionale del lavoro), nel Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo (in relazione alle attività affidate ad Enit), nel Ministero per le politiche forestali, alimentari e forestali (in relazione alle assegnazioni all'AGEA) e nel Ministero per lo sviluppo economico (in relazione alla copertura delle minori entrate derivanti dalle agevolazioni contributive a favore delle imprese a seguito degli eventi sismici del 2016).

Passando ad esaminare le società strumentali, è stata delimitata un'area comprendente un insieme di soggetti che svolgono attività di tipo strettamente ausiliario nei confronti dell'Amministrazione, raccolte, sulla base delle loro caratteristiche organizzative ed economiche, in società produttrici: di "Servizi di supporto informativo-Acquisti", di "Servizi di tipo finanziario e gestione del patrimonio" e di "Servizi tecnico-professionali".

La spesa, analizzata nell'ambito dei rapporti finanziari delle imprese con i ministeri controllanti, espone importi di dimensioni significative e concentrati in particolare nelle categorie dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi. Complessivamente i ministeri hanno speso, nel triennio 2015-2017, per servizi strumentali affidati alle società circa 4.372 milioni di euro con un importo medio pari a 1.457 milioni di euro, ripartito, in via prevalente, tra il settore dei servizi finanziari (con più di 880 milioni) e i servizi di supporto informativo e di *e-procurement* (con più di 500 milioni). Relativamente elevata, seppure di dimensioni minori, è risultata la spesa media, anche per le società che erogano "Servizi tecnico-professionali" (con circa 100 milioni di euro).

Si tratta di un modello organizzativo utilizzato per le attività/servizi ancillari, tipico del settore delle imprese private di produzione di servizi, ormai consolidato anche all'interno dei ministeri.

Appare pertanto opportuno che le risorse utilizzate dalle società per lo svolgimento delle loro attività vengano indirizzate anche a specifici investimenti sia in infrastrutture tecnologiche sia in personale altamente specialistico, necessari ad assicurare alle amministrazioni pubbliche servizi allineati ai migliori standard internazionali.

Data la loro particolare collocazione nel sistema organizzativo, tali società sono tenute, inoltre, a potenziare i processi di controllo interno al fine di una costante verifica della piena conformità delle attività aziendali alle disposizioni normative vigenti (con particolare attenzione alle aree maggiormente esposte al rischio di corruzione) e a criteri di sana gestione finanziaria.

#### 24.

Nel corso del 2017 sono proseguite le attività per il completamento degli interventi previsti nell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 (approvata dal Consiglio dei Ministri in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014) con cui Governo, Regioni ed Enti Locali hanno assunto un comune impegno ad assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia, liberare le risorse per la crescita e migliorare i servizi per i cittadini.

Particolarmente rilevante è stato il contributo del Tavolo tecnico per la semplificazione, costituito da rappresentanti designati dal Dipartimento della funzione pubblica, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dall'ANCI, che svolge le funzioni di coordinamento operativo dell'attuazione dell'Agenda, nonché di verifica e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste per ciascun settore per le quali sono definite azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

Il sesto rapporto di monitoraggio, pubblicato nel novembre 2017, evidenzia il rispetto del 96 per cento delle scadenze previste, come rideterminate dal Tavolo tecnico, anche in considerazione della tempistica prevista nella legge n. 124 del 2015 e dei decreti attuativi relativi, in particolare, alla ricognizione dei procedimenti (d.lgs. n. 222 del 2016), alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) e alla standardizzazione della

modulistica (d.lgs. n. 126 del 2016) ed alla nuova disciplina in materia di conferenza di servizi (d.lgs. n. 127 del 2016).

L'esercizio 2017 segna un progresso anche nell'attuazione dell'Agenda digitale italiana malgrado il processo di razionalizzazione appaia ancora lento in relazione alla complessità nell'impiego delle tecnologie.

Di rilievo appare, in ogni caso, il completamento dell'impianto strategico per il raggiungimento della piena attuazione dell'Agenda che, a partire dalla approvazione, nel 2015, della Strategia per la crescita digitale (Documento di indirizzo politico/istituzionale che definisce il perimetro strategico per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale), si è concretizzato nella definizione del Modello evolutivo del digitale italiano (che aveva avuto una impostazione di base nel corso del 2016 dal Comitato di indirizzo AgID, e che fornisce un quadro di insieme per gli interventi) attraverso l'approvazione, nel maggio 2017, del Piano triennale per l'Informatica nella Pubblica amministrazione 2017-2019.

## 25.

Per incentivare l'implementazione della riforma della PA con il coinvolgimento attivo delle Amministrazioni locali, in modo integrato con l'Agenda digitale, sono proseguiti anche nel 2017 gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa per la modernizzazione e la digitalizzazione della PA nell'ambito del PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020.

Si tratta di un programma finalizzato al rafforzamento della capacità istituzionale delle amministrazioni pubbliche e delle parti interessate al fine, da un lato, 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, dall'altro, di esercitare un importante effetto leva rispetto agli investimenti dei programmi regionali non solo nell'attuare strategie nazionali, ma anche innescando la capacità dei POR di soddisfare i fabbisogni specifici dei territori.

## *Il personale*

## 26.

Il consuntivo Istat per il 2017 indica in 164 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente, con un incremento di quasi due miliardi rispetto al 2015, dovuto all'attribuzione di particolari benefici in favore degli appartenenti al comparto sicurezza difesa e dei dipendenti della scuola.

Il consuntivo prende atto del rinvio al 2018 della sottoscrizione dei contratti collettivi, con un incremento di spesa stimato per il predetto anno di circa 7 miliardi.

Nel lungo periodo la spesa di personale si mantiene stabile e nel 2019 presenta un'incidenza percentuale sul prodotto interno lordo pari al 9,6 per cento, dato ampiamente in linea con i valori dei più importanti Paesi dell'Unione Europea.

Il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato rileva, al 31 dicembre 2016, un numero di occupati presso le pubbliche amministrazioni pari a 3.248.000, con una lieve diminuzione (-0,3 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

La serie storica delle rilevazioni, riferita al periodo 2008-2016 evidenzia l'efficacia delle misure di contenimento del turn over dei dipendenti, avviate a partire dal decreto legge n. 112 del 2008 e rese progressivamente più severe dal decreto-legge n. 78 del 2010, le cui norme sono state più volte prorogate. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti medio tempore nella rilevazione, il calo dal 2008 è pari al 7,4 per cento, corrispondente ad una contrazione di 254.000 unità.

Le politiche restrittive in materia di assunzioni, avviate a partire dal DL n. 112 del 2008, hanno determinato un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici. L'età media ha superato i 50 anni, con valori significativamente più elevati in alcuni comparti. Alla fine del 2016 oltre 488.000 dipendenti avevano già superato la soglia dei 60 anni, mentre altri 650.000 avevano un'età compresa fra i 55 ed i 59. Il forte invecchiamento del pubblico impiego rischia, come più volte rilevato dalla Corte, di produrre effetti negativi sulla propensione all'innovazione e al cambiamento.

Preoccupa, inoltre, la mancata definizione del nuovo assetto organizzativo dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento alla dirigenza pubblica ed all'introduzione di misure volte ad incentivare il merito individuale ed il recupero di efficienza dell'azione amministrativa.

Il Rendiconto generale dello Stato evidenzia una spesa per redditi da lavoro dipendente (categoria I), riferibile al solo personale a carico del bilancio dello Stato (57 per cento del totale), pari a 91,7 miliardi, con un incremento, rispetto al 2016, in termini di impegni lordi, dell'1,7 per cento.

La spesa di personale rappresenta nel 2017 il 17,5 per cento della spesa corrente statale.

Il rapporto tra la spesa per consumi intermedi e quella di personale è pari a circa il 14 per cento.

In sede di certificazione dei primi contratti collettivi, per il triennio 2016-2018, la Corte ha sottolineato la scarsa attenzione posta alle problematiche relative al recupero di efficienza delle amministrazioni.

Gli incrementi, infatti, sono stati nella quasi totalità concentrati sulle componenti fisse della retribuzione. Nel caso del comparto Scuola, a tale scopo, sono state addirittura utilizzate disponibilità presenti nel Fondo per l'offerta formativa, originariamente finalizzate per legge a premiare l'impegno di alcuni docenti.

## **L'attività di controllo della Corte dei conti sull'Amministrazione statale**

### **27.**

Nel presente capitolo sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità (Parte I), dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Parte II) e di quelli sugli Enti contribuiti dallo Stato (Parte III) svolti nel 2017 e nei primi mesi del 2018.

L'esigenza di fornire una visione panoramica delle questioni principali affrontate dalle diverse articolazioni della Corte nell'esercizio della funzione di controllo, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato, nasce dalla consapevolezza dell'unitarietà dell'attività della Corte medesima, quale garante dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico e della corretta gestione delle complessive risorse collettive.

Tale unitarietà trova la sua plastica realizzazione nelle funzioni delle Sezioni riunite in sede di controllo, alle quali spetta – tra l'altro - la registrazione con riserva degli atti cui la Sezione del controllo di legittimità abbia ricusato il visto (art. 25, T.U. 1214/34), la risoluzione delle questioni di competenza tra le varie Sezioni di controllo e delle questioni di massima nonché, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il compito di indicare il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione ed i criteri metodologici di massima.

Proprio in coerenza con gli indirizzi da ultimo forniti dalle Sezioni riunite per l'attività di controllo per il 2018 si è cercato di evidenziare quei provvedimenti tesi ad assicurare non solo la correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche, ma anche la valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche. Si tratta di un ampliamento dell'arco dei compiti istituzionali che implica, a sua volta, un potenziamento delle metodologie di analisi, degli strumenti conoscitivi e delle strutture impegnate nell'assolvimento di una funzione che si rivela fondamentale. È, infatti, evidente come, in presenza di spazi finanziari sempre più limitati, sia necessario che l'attività di controllo della Corte tenda a sottoporre ad attenta verifica gli esiti effettivi dell'azione amministrativa con riguardo agli interventi più significativi, ponendo soprattutto a confronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati.

La necessaria coerenza tra la specifica attività di controllo svolta dalle diverse Sezioni della Corte – di cui in questa sede si cerca di dare un sintetico quadro - con il quadro di riferimento programmatico ed i criteri metodologici di massima indicati dalle sezioni riunite giova sia a favorire azioni sinergiche sul piano delle metodologie di indagine, dello scambio di informazioni e dei risultati conseguiti sia a ricomporre in un'unica e coordinata visione l'intera funzione di indagine, controllo e monitoraggio della finanza pubblica cui la Corte adempie per mandato costituzionale.

La breve rassegna delle deliberazioni adottate dalle tre sezioni mostra, da un lato, l'esistenza di precise linee evolutive che percorrono gli ambiti delle distinte tipologie di controllo, così da fornire parametri normativi univoci alle Amministrazioni, idonei a

consentire loro di ispirare la propria azione a canoni di condotta coerenti, dall'altro, evidenzia l'interrelazione tra le varie attività di controllo e la loro riconducibilità ad un disegno ordinamentale unitario e sistematico che delinea la Corte dei conti quale garante della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

### **I Fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche**

#### **28.**

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 solo nelle 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 2018-2020 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* (108 miliardi circa), nonostante il reiterato disfavore di principio del legislatore per il ricorso a tale eccezionale tipologia gestoria.

La problematica delle deroghe legislative, che si accompagnano al generale divieto di gestire fondi fuori bilancio, a partire dalla legge n. 1041 del 1971 sino al più recente 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 16 maggio 2017 è stata dichiarata soppressa 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.

Infine, mentre l'articolo 13-bis del DL 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, ha ulteriormente posticipato, dal 30 giugno 2017 al 1° gennaio 2019, il termine (fissato dal dPCM dell'8 febbraio 2017) per la riconduzione in contabilità ordinaria, la legge di bilancio 2018 ha previsto l'istituzione di nuove gestioni fuori bilancio (art. 1, commi 348, 698, 897) ed il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, intitolato "Codice della protezione civile", all'art. 27 apre alla possibilità di autorizzare apposite contabilità speciali per l'attuazione delle ordinanze di protezione civile.

Avvalendosi della facoltà concessa dall'articolo 5 del dPCM 8 febbraio 2017, con decreto del Ministro dell'economia e finanze del 26 maggio 2017 sono state individuate le gestioni fuori bilancio per le quali la data di soppressione è stata posticipata dal 30 giugno al 30 settembre 2017.

Più precisamente, una parte di gestioni fuori bilancio risulta essere stata soppressa al 30 settembre 2017 con decreto del 4 agosto 2018 del Ragioniere generale dello Stato. Per la restante parte, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 settembre 2017, il termine per la riconduzione in bilancio per le gestioni di tesoreria di cui all'allegato 1 del dPCM dell'8 febbraio 2017 è stato prorogato al 31 dicembre 2018, mentre per le restanti gestioni di tesoreria di cui all'allegato 2 del medesimo dPCM il termine di soppressione è stato differito al 31 marzo 2018.

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 ed, ad un tempo, evitando il rischio di sovrapposizioni di interventi o di spese improduttive.

Si rileva, inoltre, che ai sensi dell'art. 192 del nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016), il presupposto di legittimità per procedere al pagamento del corrispettivo pattuito è rappresentato oltre che dalla verifica sulla corretta rendicontazione, anche dalla valutazione in ordine alla qualità del servizio reso ed alla economicità dello stesso rispetto alle condizioni economiche offerte dal mercato, da valutarsi con riferimento ai costi di aggiudicazione delle gare Consip per servizi analoghi. Tale essenziale requisito, che deve costituire oggetto di specifica e documentata comparazione effettuata dall'Amministrazione, rappresenta anche il presupposto per procedere a nuovi affidamenti diretti anche a soggetti *in house* e deve essere esplicitato *“..nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato”*.

Venendo poi all'esame dell'elenco dei fondi contenuto nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2018-2020 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 e il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse. Particolarmente delicata 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 Ragioneria Generale dello Stato predisponga uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale, in coerenza con il disposto dell'art. 40, comma 2, lett. p) della legge 196 del 2009 che per le gestioni in essere ha previsto "*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.

## La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione

### *Premessa*

#### 29.

Le innovazioni apportate dai decreti legislativi nn. 90 e 93 del 12 maggio 2016 in attuazione alla legge di contabilità e finanza pubblica trovano diretta applicazione nella legge di bilancio per il 2017.

Ciò ha comportato una profonda revisione delle missioni e dei programmi di spesa, con l'assegnazione di questi ultimi ad un unico centro di responsabilità. A titolo sperimentale sono state individuate le "azioni", quale ulteriore aggregazione dei dati contabili.

Le missioni sono state confermate nel numero di 34 anche se presentano rilevanti modifiche nell'articolazione dei contenuti; i programmi soppressi sono stati 24 e quelli di nuova istituzione 17 portando da 182 a 175 le unità di voto. Sono, altresì, ridenominati 14 programmi e 102 hanno cambiato contenuto. Gli unici programmi trasversali a tutti gli stati di previsione sono "Indirizzo politico" (32.002) e "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" (32.003), mentre le missioni condivise tra più Amministrazioni centrali sono 17.

Tenendo conto delle effettive competenze gestionali attribuite ai diversi Ministeri, alcuni capitoli di spesa sono stati riallocati negli stati di previsione competenti per la politica settoriale.

Si tratta principalmente di risorse finanziarie allocate, fino al 2016, in capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze; con riferimento al predetto Dicastero, il bilancio per il 2017 ha istituito specifici programmi, concernenti le risorse da destinare al Consiglio di Stato e ai Tribunali Amministrativi Regionali, al Consiglio Superiore della Magistratura, alla Corte dei conti e al CNEL.

In un apposito documento denominato "Nuova struttura del bilancio dello Stato per il triennio 2017-2019", la Ragioneria generale dello Stato riporta in dettaglio, per ciascuno stato di previsione, tutte le modifiche intervenute nell'esposizione dei dati contabili (Allegato 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016).

Il bilancio del 2017 riflette, tra l'altro, l'effetto di alcuni fenomeni organizzativi, quali ad esempio, l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle due Agenzie nazionali previste dal *Jobs Act*, la collocazione del Corpo forestale dello Stato all'interno dell'Arma dei Carabinieri, e la nuova allocazione delle spese concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali.

La missione 9, "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" diventa di unica competenza del Ministero delle politiche agricole, forestali e alimentari, con la ricollocazione presso tale Ministero di interventi di sostegno al settore agricolo.

Anche la missione 22, "Istruzione scolastica" è interamente attribuita al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Gli interventi di spesa, afferenti il programma 24.002, “Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni”, sono stati interamente demandati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sempre a tale Ministero sono state trasferite le risorse, afferenti il programma 26.002, “Infortuni sul lavoro” e risulta soppresso il programma 26.011, “Servizi territoriali per il lavoro”, a seguito dell’istituzione dell’Ispettorato nazionale del lavoro.

Analogamente, le risorse finanziarie da trasferire all’Agenzia Nazionale per le politiche attive lavoro (ANPAL), istituita per la promozione e realizzazione di interventi a favore dell’inserimento lavorativo e della formazione professionale dei lavoratori vengono collocate nel programma 26.010, “Politiche attive del lavoro”.

Nello stato di previsione del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, i programmi della missione 22, “Istruzione scolastica” sono stati accorpati in due programmi per rispondere all’effettiva organizzazione delle istituzioni scolastiche che si ripartiscono in un primo ciclo (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e in un secondo ciclo (secondaria di secondo grado). Con riferimento al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel 2017 entrano nella gestione di competenza le somme da trasferire all’Anas e alle Regioni, per la realizzazione di opere e infrastrutture stradali.

Dal 2017, sono stati trasferiti nelle competenze del Ministero della salute la gestione delle somme da erogare alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome per le prestazioni a favore dei cittadini affetti da tubercolosi non assistiti dall’Inps e del rimborso al Sistema Sanitario Nazionale delle spese sostenute per l’assistenza sanitaria agli stranieri bisognosi, in precedenza allocate presso il Ministero dell’interno.

Ulteriori modifiche di minor rilievo hanno riguardato anche gli stati di previsione degli altri dicasteri, come dettagliato nel citato documento di RGS.

Attesa l’importanza qualitativa e quantitativa dei predetti mutamenti nell’esposizione dei dati contabili, allo scopo di consentire un significativo raccordo con i precedenti esercizi finanziari, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato una riclassificazione dei dati di bilancio e di Rendiconto dei precedenti anni, proiettando all’indietro l’impostazione del documento di bilancio per il 2017. Tale riclassificazione è stata condotta con riferimento alle principali voci contabili (stanziamenti iniziali e definitivi di competenza e di cassa, impegni lordi, pagamenti sulla competenza, pagamenti dei residui e pagamenti totali).

La Corte, nel valutare gli andamenti rispetto agli anni precedenti, ha utilizzato i dati così riclassificati.

Al fine di consentire una valutazione degli effettivi movimenti economici e finanziari, derivanti dall’attività gestionale, si è ritenuto di prendere in considerazione, per le analisi dei rendiconti dei Ministeri, a cui è dedicato questo secondo volume della Relazione che accompagna la Decisione di parificazione, la spesa finale primaria al netto di alcune voci economiche e politiche di bilancio. In termini puntuali, l’aggregato considerato è costituito dalla spesa complessiva al netto delle seguenti categorie economiche, “Interessi passivi e redditi da capitale” (categoria IX), “Poste correttive e

compensative” (categoria X), “Ammortamenti” (categoria XI), “Acquisizioni di attività finanziarie” (categoria XXXI), “Rimborso delle passività finanziarie” (categoria LXI), nonché dalla missione 34, “Debito pubblico” e dal programma 29.005, “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d’imposte”.

Sotto il profilo editoriale, infine, quest’anno le Relazioni sui Ministeri hanno una struttura comune e sono accompagnate ciascuna da un omogeneo apparato di tavole allo scopo di agevolare la lettura. Alla ricostruzione delle risorse finanziarie assegnate, all’esposizione degli obiettivi che l’Amministrazione intendeva perseguire e all’analisi della gestione finanziaria segue un’analisi dei risultati ottenuti attraverso la gestione operativa dei principali programmi di spesa, utilizzando, a tal fine, eventuali indicatori di contesto e di impatto, individuati dalle stesse Amministrazioni. Nell’ultima parte, infine, utilizzando i dati riclassificati dalla Ragioneria nel modo sopra descritto, ci si sofferma sulle variazioni intervenute nell’allocazione delle risorse per il perseguimento delle politiche pubbliche a partire dall’inizio della legislatura.

### *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

#### **30.**

Il bilancio di previsione e il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri presentano una struttura ormai consolidata che, pur connotata da un’ampia flessibilità, offre una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

La Presidenza ha, inoltre, proseguito nel 2017, la sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa in attuazione delle novità normative di riforma che hanno apportato modifiche alla legge n. 196 del 2009; ha predisposto un apposito piano finanziario pluriennale dei pagamenti ed ha, infine, partecipato alla sperimentazione del bilancio di genere prevista dall’art. 38-*septies* della medesima legge.

Non risulta, invece, ancora avviata la sperimentazione finalizzata alla predisposizione di un documento contabile articolato per azioni, secondo i criteri dettati dalla recente riforma della contabilità di Stato (d.lgs. n. 90 del 2016).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2017 ha operato con uno stanziamento definitivo di competenza pari a 5,5 miliardi.

Lo stanziamento iniziale, pari a circa 1,38 miliardi è stato incrementato per effetto di ulteriori trasferimenti statali - concernenti in particolare il contenzioso, le spese di funzionamento, le attività del neoistituito Dipartimento Casa Italia, dell’editoria e del Servizio civile nazionale - cui è stato aggiunto l’avanzo di amministrazione 2016, pari a circa 2,1 miliardi, confluito in bilancio attraverso l’istituto del riporto.

Risultano assunti impegni per circa 3,5 miliardi ed effettuati pagamenti per 2,1 miliardi.

L’analisi per “Macroaggregati” ha evidenziato una crescita della componente relativa ai beni e servizi (in gran parte riconducibile alla spesa per i contenziosi) e della

spesa per il personale in relazione all'assunzione di personale di ruolo, al maggior ricorso a personale in prestito nonché al personale impiegato presso gli uffici di diretta collaborazione, le strutture di missione e le strutture di supporto ai commissari straordinari di Governo.

La spesa in conto capitale (per investimenti fissi lordi), pari a circa 1,34 miliardi, si è in gran parte incentrata su flussi di pertinenza della Protezione civile (rilevanti risultano le risorse relative agli eventi sismici del 2016 e quelle imputate al fondo per le emergenze nazionali).

Consistente è apparso, infine, l'ammontare delle risorse relative al macroaggregato "Interventi", pari a complessivi 1,45 miliardi, nel cui ambito si segnalano le somme assegnate alla Protezione civile per le ricorrenti emergenze (51 milioni, di cui circa 15 milioni di impegni) e il fondo per l'attuazione del piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (124 milioni di cui 79 milioni impegnati ma non ancora pagati).

Sotto il profilo organizzativo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha continuato ad accentuare il proprio ruolo di amministrazione attiva confermando la gestione diretta nei tradizionali settori, cui si sono aggiunti, nel corso del 2016, due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

Anche l'introduzione, con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), del Fondo unico per gli investimenti, solo in parte può ricondursi alle funzioni di coordinamento ed indirizzo in considerazione del ruolo attribuito al Presidente del Consiglio in ordine alla ripartizione delle risorse e alla definizione delle priorità strategiche.

Più vicine alle politiche attive appaiono anche le azioni strategiche connesse al progetto "Casa Italia", in relazione alle specifiche risorse, affluite nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la realizzazione nei Comuni a rischio sismico degli interventi destinati a verificare la vulnerabilità degli edifici scolastici e di quelli dei Comuni, nonché a finanziare piani sperimentali per la difesa sismica degli edifici pubblici.

Alla luce di tale evoluzione normativa appare necessario richiamare i principi della delega prevista dalla legge n. 124 del 2015 al fine di ricondurre più saldamente le prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri alle funzioni di indirizzo e coordinamento nell'azione di governo di cui all'art. 95 della Costituzione.

Le principali funzioni di impulso e coordinamento continuano a ricondursi nel 2017 alle politiche di coesione, agli indirizzi della programmazione economica e all'organizzazione amministrativa.

Superata, sotto l'aspetto organizzativo, la fase transitoria, il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione hanno supportato e accompagnato l'attuazione della programmazione operativa 2014-2016, finanziata con i fondi della coesione europea e nazionale.

Nell'ambito delle funzioni di raccordo della politica economica resta centrale il ruolo del CIPE e del Dipartimento per la programmazione e coordinamento della politica

economica nelle decisioni di allocazione delle risorse finanziarie; continuano, peraltro, a non registrarsi significativi passi avanti nel processo teso al miglioramento della tempestività e della verifica dell'utilizzo dei finanziamenti avviati.

Rilevante è risultato, nel 2017, anche il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica nei molti settori di attività che, nella cornice della legge n. 124 del 2015, spaziano dagli interventi di semplificazione e di sviluppo della digitalizzazione, che si avvale anche delle risorse comunitarie del nuovo PON *Governance* e *Capacità istituzionale*, alle politiche del personale pubblico sotto l'aspetto, in particolare, dei sistemi di valutazione della *performance*.

Tra le politiche attive tradizionalmente affidate alla PCM continuano a rivestire un ruolo centrale le funzioni assegnate alla Protezione civile, le cui risorse hanno registrato, nel confronto con il precedente esercizio, una consistente crescita riconducibile agli eventi sismici che hanno interessato il Centro Italia nel 2016, cui si è fatto fronte con un contributo, pari a 1.196,8 milioni (dei quali 1.008,3 milioni impegnati), concesso dalla UE a valere sul Fondo di solidarietà.

Crescono, anche, le risorse destinate al sostegno all'editoria, confluite in gran parte nel Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, istituito dalla legge n. 198 del 2016, nel cui ambito si segnala l'approvazione del d.lgs. n. 70 del 2017, recante la nuova disciplina degli interventi finalizzati ai contributi diretti alle imprese editrici.

### *Ministero dell'economia e delle finanze*

#### **31.**

Nel 2017 il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ha partecipato alla gestione di ben 23 delle 34 missioni complessive del bilancio dello Stato, di cui 17 in condivisione con altri Ministeri e sei di propria esclusiva competenza. Stante il ruolo di cerniera a cui il MEF è chiamato, lo stato di previsione della spesa presenta un'articolazione complessa: 54 programmi (55 nel 2016), oggetto nel tempo di numerosi cambiamenti e 174 obiettivi (il numero più elevato tra i Ministeri), di cui 32 strategici. Oltre i quattro quinti (87,6 per cento) degli stanziamenti definitivi sono comunque accentrati su tre missioni: la 34 "Debito pubblico" (52,6 per cento), la 3 "Rapporti finanziari con le autonomie territoriali" (17,6 per cento) e la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica" (17,4 per cento). Tra le altre missioni gestite, ben 17 presentano stanziamenti definitivi inferiori al 2 per cento del totale, il che conferma l'esigenza di interventi di razionalizzazione, intesi a migliorare la stessa significatività del bilancio.

Per il MEF, la rappresentazione delle principali grandezze contabili che si è inteso dare nel volume II della relazione - e che consiste, in sostanza, nel depurare la spesa finale dalle poste riguardanti debito pubblico ed altre partite finanziarie, correttive e compensative - porta ad una spesa primaria totale in termini di stanziamenti definitivi di competenza, pari nel 2017 a "soli" 188,40 miliardi, a fronte dei 612,40 miliardi "non

depurati” ed inclusivi, quindi, di circa 322 miliardi afferenti alla missione 34 “Debito pubblico” e di altri 101,98 miliardi di cui la gran parte costituiti da “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposta” e da “Acquisizioni di attività finanziarie”.

Nel 2017 i summenzionati 188,40 miliardi di stanziamenti definitivi registrano un decremento del 3,9 per cento rispetto agli stanziamenti iniziali ed una variazione sostanzialmente nulla (+0,14 per cento) rispetto agli stanziamenti definitivi del 2016.

Le risorse stanziare in via definitiva per la missione 3 ammontano a 104,90 miliardi, in calo dello 0,5 per cento rispetto agli importi iniziali ed in crescita del 2,7 per cento rispetto agli stanziamenti definitivi del 2016.

Gli stanziamenti definitivi della missione 29 ammontano a 9,90 miliardi ed evidenziano una riduzione annua relativamente significativa (-20,1 per cento) nonostante la loro crescita del 10,7 per cento rispetto agli stanziamenti iniziali.

Per quel che attiene alla gestione, sul fronte della competenza si segnala, per il 2017, una buona capacità di impegno (94 per cento) e di pagamento (90 per cento); i residui passivi complessivamente formati nel 2017 risultano pari a 23,22 miliardi (66,37 miliardi è lo *stock* complessivo di fine anno).

L’analisi dei risultati del 2017 ha in generale evidenziato linee di sviluppo importanti: dall’ulteriore riduzione del costo medio del debito pubblico con contestuale allungamento della sua durata al trasferimento di Anas alle Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (programma 6 “Analisi e programmazione economico-finanziaria e gestione del debito e degli interventi finanziari”); dalla continuazione delle attività di prevenzione e repressione delle frodi (programma 3 “Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali”) all’implementazione della Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), integrata con la Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) e ampliata dalle informazioni sulle opere pubbliche (programma 7 “Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio”). Il 2017 si è, inoltre, fortemente caratterizzato per gli interventi volti a preservare la stabilità finanziaria e del sistema creditizio (programma 4 “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario”): in tale ambito si iscrivono la ricapitalizzazione precauzionale a favore della Banca Monte dei Paschi di Siena (BMPS) e gli interventi della prima metà del 2017 concretizzatisi nella risoluzione delle criticità relative a quattro banche regionali (Banca Marche, Carife, Banca Etruria e Carichieti) con la vendita degli enti-ponte ad altre banche italiane e nella sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza. Nel quadro di quest’ultima operazione si è concretizzata, nei primi mesi del 2018, la cessione, per 18 miliardi, dei crediti deteriorati delle due banche e di società da esse controllate alla Società per la Gestione di Attività S.p.A. (S.G.A.). Naturalmente, è da auspicare che ai fini della finanza pubblica l’operazione si mostri nel tempo vantaggiosa. La S.G.A. potrà gestire i crediti acquisiti in un’ottica di recupero di medio-lungo periodo e quindi con approccio “paziente”. Tale condizione dovrebbe permettere, stando alle esperienze storiche sia italiane che estere, tassi di recupero maggiori di quelli che sarebbero stati conseguibili attraverso cessioni immediate sul mercato.

Tra il 2013 ed il 2017 il totale degli stanziamenti definitivi è aumentato di 16 miliardi (9,3 per cento). Nel corso della legislatura sono cresciuti soprattutto gli importi relativi alla missione riguardante le relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali, segnatamente nel programma che prevede il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (+10,42 miliardi, +16,2 per cento) e quelli riguardanti la missione “Competitività e sviluppo delle imprese” attraverso interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità (dai 3,26 ai 14,32 miliardi); si sono ridotti, di contro, gli stanziamenti relativi alla partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE (-2,05 miliardi, -8,4 per cento) e al programma 4 della missione 28 riguardante il “sostegno alle politiche nazionali e comunitarie per la crescita e il superamento degli squilibri socio-economici territoriali” (-3,30 miliardi ovvero -44,3 per cento, corrispondenti a -3,68 miliardi, ovvero -47,03 per cento, se si considerano anche le risorse nel 2013 in capo al Ministero dello sviluppo economico). Circa la composizione degli stanziamenti definitivi, si registra una riduzione dell’incidenza della spesa in conto capitale (dal 14,1 per cento nel 2013 al 10,7 per cento nel 2017).

### *Ministero dello sviluppo economico*

#### **32.**

Nel 2017 il Ministero dello sviluppo economico è articolato su diciassette centri di responsabilità (CDR) impegnati su sette missioni. Gli stanziamenti iniziali di competenza sono stati poco meno di 4 miliardi. Nell’anno, nonostante siano intervenute consistenti apporti in gestione che hanno portato gli stanziamenti a 5,3 miliardi, le risorse attribuite si sono confermate in flessione del 14,7 per cento rispetto al 2016.

Sono 4 le missioni a cui vanno oltre il 98 per cento degli stanziamenti. La missione “Competitività e sviluppo delle imprese” continua ad assorbire la grande parte delle somme (circa 4,4 miliardi). In tale ambito si accentua il rilievo del programma “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo”, a cui sono da riferire gli interventi per il comparto della difesa e vanno poco meno di 3,3 miliardi (+14,2 per cento rispetto allo scorso anno), mentre si dimezzano gli interventi per l’“Incentivazione del sistema produttivo”. In flessione sono gli importi destinati ad “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” (da 608 a 421 milioni), così come quelli per le “Comunicazioni” (da 204 a 149 milioni). Fa eccezione il “Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo” che registra, invece, una crescita di circa il 33 per cento.

In tema di “Energia e diversificazione delle fonti energetiche” nell’anno è stata predisposta la nuova Strategia Energetica Nazionale (SEN) le cui principali finalità sono: migliorare la competitività delle imprese, raggiungere in modo sostenibile gli obiettivi ambientali e migliorare la sicurezza. Inoltre sono state riformate le tariffe degli oneri di sistema e rafforzate le agevolazioni sui costi per il finanziamento alle fonti rinnovabili a favore delle imprese a forte consumo di energia elettrica.

Nel 2017 sono proseguiti gli interventi a favore degli investimenti in beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese disposti con il Piano Industria 4.0 che, da prime verifiche, sembrano aver inciso positivamente sulla ripresa dell'accumulazione e sulle spese in R&S. Sono ancora in fase di attuazione, invece, i Centri di competenza ad alta specializzazione (*Competence center*) che hanno lo scopo di supportare l'innovazione delle PMI. In crescita gli importi del programma "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo" destinati ad interventi, nei settori ad alta tecnologia aeronautico, navale ed aerospaziale, nei quali predominano le risorse destinate al comparto strategico di difesa nazionale ma in grado di generare importanti ricadute tecnologiche ed economiche attraverso il coinvolgimento nei progetti di sviluppo di PMI tecnologicamente avanzate.

Nell'"Incentivazione del sistema produttivo" il Fondo di garanzia ha confermato il trend di crescita con 119.935 domande ammesse (+4,8 per cento rispetto al 2016), per un volume di finanziamenti attivati pari a circa 17,5 miliardi di euro (+4,9 per cento rispetto al 2016); continua ad essere elevato l'interesse delle imprese per le misure previste a sostegno degli investimenti dalla cd "Nuova Sabatini" (rifianziata per circa 105 milioni dalla legge di bilancio) e proseguono gli interventi per le *Start-up* con nuove ammissioni ad agevolazione per 39 progetti per circa 12 milioni. Limitata è risultata, invece, l'operatività dei programmi di sostegno sia delle iniziative di sviluppo per imprese confiscate o sequestrate alla criminalità organizzata sia di finanziamento a imprese in crisi di liquidità per mancati pagamenti da parte di imprese debentrici imputate in un procedimento penale.

In forte crescita le attività per le crisi aziendali: ancora in corso il caso Ilva, sono 146 i gruppi di imprese in amministrazione straordinaria per un totale di 569 imprese e oltre 141.500 lavoratori coinvolti (erano 2.200 nel 2016) con l'ingresso in amministrazione straordinaria nel maggio 2017 delle società del Gruppo Alitalia, Alitalia SAI e *Cityliner*.

Nelle "Comunicazioni", continuate le erogazioni dei rimanenti fondi stanziati (sia del ministero che dei fondi europei) per le iniziative dirette allo sviluppo della Banda Larga e Ultralarga, è stata varata la riforma della disciplina dei contributi annuali di sostegno alle emittenti televisive e radiofoniche locali (dPR 146/2017).

Secondo le linee guida indicate dalla Cabina di regia per l'internazionalizzazione sono state ripartite le risorse a sostegno delle iniziative di formazione e informazione sulle opportunità offerte dai mercati esteri alle imprese, in particolare PMI nell'ambito della missione "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo".

I dati del 2017 sembrano testimoniare miglioramenti significativi: nell'anno le esportazioni di beni e servizi sono aumentate del 5,4 per cento, con un conseguente lieve guadagno delle quote di mercato misurate in volume. Il contributo delle esportazioni nette alla crescita è stato pari a 2 decimi di Pil; era stato della stessa entità ma di segno inverso nel 2016. Il recupero degli investimenti fissi lordi complessivi ha accelerato a partire dal secondo trimestre 2017: la crescita media annua è passata dal 3,2 per cento nel 2016 al 3,7 per cento nel 2017; a ritmi più ridotti, ma comunque positivi, il recupero nel comparto di macchinari, attrezzature e beni intangibili (+1,8 e +1,4 per cento rispettivamente nel

2017 e 2016). Le costruzioni hanno confermato l'uscita dalla fase di recessione (-15 punti percentuali di caduta nel solo triennio 2013-15). Resta ancora elevato tuttavia il divario tra il Pil attuale e quello pre-crisi, così come per gli investimenti fissi lordi la cui caduta ha misurato nel suo punto di massimo quasi il 30 per cento. Hanno recuperato per intero i livelli pre-crisi solo le esportazioni.

Le misure assunte nell'ultimo quinquennio nelle aree di competenza del MISE hanno riorientato gli interventi puntando ad aggredire i fattori considerati di ostacolo alla crescita del Paese: intervenendo, quindi, in particolare sul costo dell'energia, sulla disponibilità di risorse finanziarie, sul ritardo nella dotazione infrastrutturale per la connettività, sulle debolezze nella presenza delle imprese italiane all'estero. Lo si è fatto puntando sia su un sistema di interventi collaudati (dal Fondo di garanzia alla Nuova legge Sabatini), sia su nuove misure quale il Piano nazionale Impresa 4.0 che descrive una strategia di intervento che, pur orientata all'innovazione tecnologica da garantire con un accesso ad investimenti innovativi (e quindi incorporando innovazione nelle macchine), mantiene un'attenzione particolare alla formazione di adeguate competenze e alla creazione di una rete nazionale, per lo sviluppo e il trasferimento di competenze digitali e ad alta specializzazione (come ad esempio i *Competence Center*). A ciò si è affiancata una necessaria attività volta a riassorbire le problematiche connesse all'esplosione di crisi aziendali, particolarmente acute in alcuni sistemi locali.

### *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

#### **33.**

La spesa finale primaria del Ministero, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, è stata pari a 123,3 miliardi, ed è formata per la quasi totalità da spesa corrente, destinata in massima parte ai trasferimenti agli enti di previdenza per gli interventi pensionistici e assistenziali di competenza.

In lieve aumento la spesa in conto capitale, per effetto della stipula del contratto per l'affidamento dei servizi telematici del Sistema Pubblico di Connettività.

Resta elevata, seppure in diminuzione, l'entità dei residui passivi, legata soprattutto al ritardo della rendicontazione da parte dell'Inps delle spese sostenute.

L'attività del Ministero si è svolta nel 2017 in un contesto caratterizzato dal completamento di processi di riforma già avviati negli anni precedenti in tutti settori di competenza.

L'Amministrazione, pertanto, è stata impegnata, da un lato, nelle attività necessarie al completamento del quadro ordinamentale di riferimento, dall'altro, nella gestione ordinaria, resa maggiormente difficoltosa da una complessa normativa transitoria di non facile interpretazione ed attuazione.

Con riferimento alle attività in materia di assistenza, in attesa della piena operatività del Reddito di inclusione (REI), il 2017 è stato l'ultimo anno di validità del SIA (Sostegno

per l'inclusione attiva), che ha visto un sostanzioso aumento dei beneficiari (oltre 473.000 soggetti coinvolti).

È proseguita l'attività di riparto e distribuzione di ulteriori risorse, afferenti al FIA (Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza), al Fondo per le non autosufficienze e al Fondo nazionale per le politiche sociali, per un totale pari a 800 milioni.

Si è trattato, peraltro, di interventi ancora caratterizzati da un elevato livello di frammentazione e categorialità, che meritano di essere rivisti nell'ottica della creazione di un ulteriore pilastro dell'attività di assistenza, destinato, in prosieguo, ad affiancarsi al REI, per contrastare specifiche situazione di marginalità ed esclusione.

Il Ministero è stato impegnato, inoltre, nel completamento del Codice del Terzo settore e nella gestione delle risorse da trasferire alle associazioni di volontariato.

Anche relativamente a tale linea di azione, appare necessario un recupero di capacità programmatica, per indirizzare l'attività privata verso settori specifici, non adeguatamente coperti dall'intervento pubblico.

Sul versante pensionistico, le norme contenute nella legge di bilancio per il 2017 rappresentano il più vasto intervento di riforma degli ultimi anni, dopo la legge n. 214 del 2011, e hanno implicato una complessa attività per la loro attuazione.

Viene in primo luogo in rilievo l'ottava salvaguardia in favore dei soggetti particolarmente incisi dalla riforma Fornero, che ha visto un numero di richieste decisamente inferiori a quelle preventivate.

Complessivamente le otto operazioni di salvaguardia sinora attivate hanno visto poco più di 142 mila certificazioni positive, a fronte di un numero ipotizzato di oltre 203 mila e la liquidazione anticipata di 114.247 trattamenti, con una spesa complessiva di circa il 15 per cento dei risparmi attesi dalla riforma pensionistica nel periodo considerato.

Tra le misure contenute nella legge di bilancio per il 2017, la più rilevante in termini di impatto sulla finanza pubblica è stata l'APe sociale (Anticipo pensionistico), introdotta, in via sperimentale, a partire dal mese di maggio 2017.

Il passaggio delle competenze in materia di politiche attive del lavoro e di vigilanza sulla legislazione lavoristica, rispettivamente all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive (ANPAL) e all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), è avvenuto garantendo il mantenimento degli standard di operatività.

In particolare, risulta accresciuta l'efficacia del progetto "Garanzia Giovani", che ha visto il costante aumento dei soggetti interessati e della percentuale di sbocchi occupazionali.

Le visite ispettive sono state oltre 160 mila, numero superiore del 3 per cento all'obiettivo indicato nella convenzione con il Ministero. Le aziende irregolari sono state oltre 103.000, con un numero di lavoratori irregolari di 253.000, di cui 48.000 completamente in nero.

L'entrata in vigore della riforma degli ammortizzatori sociali si è sostanziata nel progressivo azzeramento delle ore di cassa integrazione in deroga autorizzate a livello nazionale e nel pieno avvio dei nuovi istituti di tutela (Nuova assicurazione sociale per l'impiego-NASPI e Indennità mensile di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa-DIS-COLL).

Con riferimento alle politiche passive del lavoro permane l'esigenza di una riprogrammazione dell'allocazione delle risorse nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, articolato in 11 piani gestionali, sul quale gravano una serie di interventi risalenti nel tempo e previsti da normative specifiche e settoriali legate ad eventi e a situazioni particolari, che meritano di essere rivisitati.

Il mutamento nella composizione socio economica degli immigrati legalmente residenti in Italia, in diminuzione nel 2017, con un forte incremento della componente non attiva, ha reso particolarmente gravosa e complessa l'attività di integrazione demandata al Ministero, anche in relazione all'esiguità delle risorse disponibili.

In tale contesto, l'Amministrazione ha concentrato, secondo quanto previsto nella Direttiva ministeriale, la distribuzione delle risorse disponibili verso la prosecuzione di specifiche iniziative volte a tutelare le fasce più deboli della popolazione di migranti e, in particolare, i minori non accompagnati.

Il confronto relativo all'allocazione delle risorse (effettuato sulla base dei dati di bilancio riclassificati allo scopo di sterilizzare gli effetti dei mutamenti organizzativi e del diverso riparto di competenze) gestite dal Ministero, a partire dal 2013, anno di inizio della XVII legislatura, riflette il cambiamento delle politiche pubbliche in tutti i settori di competenza (assistenza, previdenza, politiche attive e passive del lavoro).

### *Ministero della giustizia*

#### **34.**

Lo stanziamento definitivo del Ministero, suddiviso fra la missione "Giustizia" e la missione 32 (trasversale ai ministeri), è pari a 8,42 miliardi, in lieve aumento, sia rispetto al 2016 (+4,4 per cento) che al 2013 (+5 per cento).

La missione giustizia, declinata nei quattro programmi di competenza del Ministero, assorbe il 98,2 per cento delle risorse cui, anche nel 2017, si sono affiancate le risorse di provenienza comunitaria.

Si rileva, tuttavia, come negli esercizi precedenti, una diffusa criticità gestionale, che rileva nell'insorgenza di situazioni debitorie fuori bilancio, per un totale di circa 459 milioni di debiti non ripianati a fine esercizio, in molti settori dell'Amministrazione (spese di giustizia, equa riparazione, spese di funzionamento nell'Amministrazione penitenziaria). A tal riguardo, appare ineludibile un'attenta previsione di stanziamento delle risorse, soprattutto in caso di spese obbligatorie ed un'azione di verifica della sostenibilità finanziaria delle strutture di piccole dimensioni sul territorio.

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero della giustizia, è stato interessato, anche nel 2017, da un complesso processo di razionalizzazione degli uffici centrali e periferici quale esito di percorsi già avviati nella legislatura e non ancora conclusi, volti a fare fronte alle criticità sistematiche rilevate ed al recupero dell'efficienza del sistema giustizia.

In particolare, nel corso del 2017, nell'ambito del programma Giustizia civile e penale, oltre al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale, i profili interni hanno riguardato ulteriori riforme ordinamentali, di sistema e funzionali.

Fra quelle ordinamentali si richiama la riforma della disciplina della crisi di impresa e dell'insolvenza e quella sull'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, che, investendo sulla specializzazione del giudice e sulla semplificazione delle forme procedurali, aspira a ridurre i tempi di definizione.

In relazione alle riforme di sistema, è stata avviata quella che ha interessato la magistratura onoraria, la cui regolamentazione è recata dal decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 di attuazione della legge di delega n. 57/2016.

Le modifiche funzionali hanno, infine, inciso sul proseguimento della sperimentazione dell'ufficio del processo, ad ausilio del giudice, e dei tirocini formativi.

Nel perseguimento dell'efficienza del processo civile, si inquadrano gli strumenti deflattivi e, nello specifico, le ADR (*alternative dispute resolution*) che richiedono un attento e tempestivo monitoraggio di ogni tipologia di strumento, al fine di poterne valutare l'efficacia di sistema.

In questa cornice, anche se si delinea un più assestato processo organizzativo a supporto delle funzioni istituzionali, non appare ancora del tutto completato il quadro dell'attuazione delle riforme. Tuttavia sono state realizzate alcune innovazioni. Le attività di maggiore rilievo hanno riguardato un ingente potenziamento delle risorse umane, attraverso la ridefinizione degli organici degli uffici giudiziari (ed un massiccio programma assunzionale di personale amministrativo) e la ridefinizione delle dotazioni organiche della magistratura (e ad un ingresso di 1.030 unità di personale di magistratura nel triennio). Ulteriori novità hanno riguardato: la strutturazione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari (mediante il nuovo modello di gestione della spesa direttamente assunta dal Ministero); l'implementazione dei profili tecnologici (il processo telematico non si è ancora concluso nel settore civile ed è solo avviato nel settore penale, con risorse dedicate dal 2011 al 2017 pari a 787,9 milioni); la disciplina del sistema di intercettazione (decreto legislativo n. 216/2017), non più foriero di situazioni debitorie fuori bilancio.

I benefici di sistema, connessi alle riforme normative ed organizzative, sono riscontrabili soprattutto in termini di riduzione delle cause pendenti (-4,5 per cento rispetto al 2016 in campo civile e -0,5 per cento in quello penale) e di flessione ulteriore (-1 per cento) dei tempi della giustizia, con positivi riflessi in relazione alla riduzione (-11 per cento) dei procedimenti c.d. "a rischio Pinto" ed agli oneri risarcitori da ritardo per l'equa riparazione.

Nel programma dedicato all'Amministrazione penitenziaria, molteplici sono stati i profili di interesse nel quadro di un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, teso al potenziamento delle misure alternative al carcere ed alla riduzione della custodia cautelare.

L'Amministrazione ha proceduto, in particolare, all'accorpamento della gestione delle risorse umane e delle risorse materiali ed alla ripartizione territoriale delle dotazioni organiche del personale amministrativo e del Corpo di polizia penitenziaria.

Ha intrapreso misure volte all'efficientamento delle strutture penitenziarie, sia al fine di ridurre la spesa, sia per incidere sul sovraffollamento carcerario (sono aumentati i posti regolamentari negli istituti anche se la crescita delle presenze ha fatto innalzare l'indice di sovraffollamento, che passa dal 109 per cento al 115 per cento).

Particolare attenzione è stata, infine, rivolta alle condizioni detentive, con un sistema di monitoraggio degli spazi detentivi in linea con i parametri stabiliti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ma anche con un incremento dei profili trattamentali negli istituti penitenziari.

Permangono situazioni di criticità, atteso che, concluso il processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici, non appaiono ancora sufficienti sul territorio nazionale le 29 Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) a carico del Servizio sanitario e sono segnalate attese di ricovero, per soggetti che quindi rimangono in carico agli istituti penitenziari.

Il programma "Giustizia minorile e di comunità" ha dedicato maggiori risorse finanziarie ed umane al settore, ridefinendo il quadro organizzativo ed il riparto delle risorse. In tale contesto funzionale, è frequente il ricorso a prestazioni in convenzione con cooperative o enti terzi; occorre quindi un sempre più rigoroso rispetto delle norme sulla trasparenza e controlli finanziari e qualitativi assidui sulle prestazioni.

Nel periodo 2013-2017, le risorse assegnate agli obiettivi perseguiti dal Ministero sono risultate in aumento del 5,2 per cento. Nel dettaglio delle categorie di spesa, si nota un limitato aumento delle spese di parte corrente (+5,7 per cento) e una diminuzione di quelle in conto capitale (-9,2 per cento). Si incrementano le spese per redditi +1 per cento) e per consumi intermedi (+24 per cento), che scontano la modifica della disciplina delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari.

### *Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*

#### **35.**

Al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) sono intestate la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (condivisa con il MEF) e la missione 32 (trasversale a tutti i ministeri), con uno stanziamento definitivo di 2,976 miliardi, di cui il 97 per cento destinato alla missione 4 nel cui ambito è stato istituito un programma di spesa nuovo dedicato alla sicurezza delle strutture in Italia ed all'estero e ai controlli ispettivi.

Nel complesso la gestione evidenzia una capacità di impegno ed una capacità di pagamento elevate, oltre il 90 per cento, in leggera diminuzione rispetto all'esercizio precedente.

L'osservazione per categorie di spesa pone in luce la prevalenza dei trasferimenti (69 per cento): fra questi ben il 48 per cento è rappresentato da trasferimenti all'estero. I redditi da lavoro dipendente assorbono il 24,7 per cento dello stanziamento. In riferimento ai trasferimenti, ed in particolare alla tematica dei contributi, si sottolinea la necessità che l'Amministrazione potenzi modalità di controllo efficaci, soprattutto in caso di contributi volontari, in relazione alla scelta del beneficiario, all'esecuzione progettuale ed alla qualità o proficuità dell'intervento.

Il complesso quadro di politica estera, perdurante nel 2017, ha qualificato lo scenario nel quale il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha svolto le proprie funzioni.

Le priorità politiche evidenziano continuità nel triennio 2015-2017, e pongono l'accento, nell'anno in esame, sui fenomeni migratori e sulle connesse problematiche alla soluzione delle quali indirizzare l'azione politico-diplomatica, volta a promuovere la stabilità sociale, lo sviluppo e la sicurezza nei paesi origine dei flussi dei migranti. Inoltre, riservano attenzione alla transizione della *Brexit* ed ai temi della sicurezza e difesa europea. Prosegue l'impegno italiano nella cooperazione allo sviluppo e, nello specifico, nell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), in un percorso di progressivo allineamento del rapporto APS/RNL italiano agli standard internazionali, che dovrebbe approdare allo 0,7 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) entro il 2030. Nel 2017, secondo gli ultimi dati indicati nel Documento di economia e finanza 2018, le stime ufficiali attestano l'APS italiano allo 0,29 per cento del RNL, con un innalzamento del valore percentuale rispetto al pregresso (0,27 per cento nel 2016). Occorre considerare che, fra le voci di spesa ricomprese nell'APS, sono presenti, oltre ai capitoli del programma dedicato alla Cooperazione allo sviluppo, anche risorse in altri programmi di spesa dei Ministeri, con ambiti di impiego che non appaiono sempre incidere direttamente sulla crescita dei Paesi terzi in via di sviluppo.

Sotto il profilo organizzativo, nel corso dell'anno, è stata ridefinita la struttura del Ministero, per adeguarla alle nuove competenze di indirizzo e coordinamento in relazione alla riforma della Cooperazione allo sviluppo (legge 11 agosto 2014, n. 125) e all'istituzione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS).

Nel 2017, le risorse stanziare per l'AICS ammontano a 566 milioni, di cui il 6 per cento destinate a spese di funzionamento.

In tale contesto ed in riferimento alle funzioni operative, si richiama l'esigenza di adottare tempestive misure, tali da superare i profili di criticità rilevati dal Ministero, in relazione alle carenze strutturali dell'Agenzia ed alle funzioni della società Cassa Depositi e Prestiti che, in quanto società, individuata dalla legge quale istituzione finanziaria della Cooperazione, dovrebbe adeguare le proprie strutture alle nuove funzioni, per svolgere il proprio ruolo in modo efficace, in funzione dell'accesso anche agli operatori del mondo privato.

Sono stati esaminati i programmi della missione istituzionale, con maggiori risorse dedicate, nell'ottica dei risultati gestionali.

Le risorse del programma “Cooperazione allo sviluppo” sono ampliate di oltre il 176 per cento, dal 2013 al 2017 (416 milioni nel 2013 a 1.150 milioni nel 2017) e si concentrano tra i trasferimenti (99 per cento dello stanziamento) in gran parte diretti all’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (566 milioni) e all’estero (563 milioni). Sono state superate le difficoltà già segnalate da questa Corte, in relazione alla programmazione ed all’utilizzo tempestivo delle risorse stanziare nei decreti di proroga delle missioni internazionali, con l’attuazione della legge 145/2016, che ha disciplinato anche i profili finanziari e cadenzato annualmente le risorse, attraverso il meccanismo dell’utilizzo di apposito fondo istituito presso il MEF, nel quadro della programmazione triennale, di cui all’articolo 12 della legge 125/2014. In relazione agli interventi di cooperazione, attuati sotto l’egida dell’Agenzia, è indispensabile che il Ministero eserciti la *governance* del sistema di cooperazione italiana allo sviluppo, ed espliciti in modo sempre più efficace i compiti di vigilanza, controllo e valutazione dell’impatto degli interventi con la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici.

In relazione al programma “Promozione della pace e sicurezza internazionale”, il Ministero è stato impegnato in attività diplomatiche, nei contesti internazionali di particolare criticità, nel supporto alla Presidenza italiana del G7 ed al mandato italiano in relazione alle attività connesse al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il programma “Italiani nel mondo e politiche migratorie” presenta uno stanziamento definitivo di 185,3 milioni, erogati per il 90 per cento. Le attività svolte hanno riguardato, come negli anni passati, la realizzazione di iniziative culturali e la promozione della lingua e cultura italiana, anche attraverso le istituzioni scolastiche ed educative all’estero; strutture che proprio nel 2017 sono state interessate da una riforma, intervenuta sulle modalità di gestione del personale scolastico, che direttamente fa capo al Ministero, nonché sul trattamento economico (d.lgs. 64/2017 “Disciplina della scuola italiana all’estero”). Le maggiori risorse attribuite al programma, rispetto al pregresso (48 milioni nel 2016), sono riconducibili all’istituzione nel 2017 di un Fondo per interventi straordinari, volti a rilanciare il dialogo con i Paesi africani per le rotte migratorie, quale parte qualificante del complesso di misure per il contrasto all’immigrazione irregolare. La dotazione finanziaria definitiva del Fondo per l’Africa è di 152 milioni, quasi interamente trasferiti ai soggetti attuatori.

Si menzionano, per il rilievo assunto, le diverse iniziative espletate nell’ambito del programma “Promozione del sistema paese”, che promuove la cultura italiana, quarto pilastro dello sviluppo sostenibile nell’ambito dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Infine, si è analizzata, nel complesso, la gestione relativa all’organizzazione delle sedi estere, ed in particolare i due programmi ai quali fa capo: “Presenza dello Stato all’estero tramite le strutture diplomatico-consolari” e “Rappresentanza all’estero e servizi ai cittadini e alle imprese”. La riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale (301 strutture, in aumento rispetto al 2016) effettuata negli ultimi anni è volta a conseguire risparmi di spesa: rispetto al 2016, si riscontra una flessione complessiva delle risorse a disposizione, come così pure dal 2013 (-9 per cento).

In relazione alle spese per locazione di immobili all'estero (pari a 32,7 milioni), invece, si è registrata una costante crescita dal 2014, nonostante sia proseguita l'azione di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato all'estero. Il programma "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" inoltre finanzia, attraverso un contributo, i consolati onorari, che attualmente sono 543 nel mondo. Si riscontra positivamente la revisione della procedura di rendicontazione dei contributi, in un'ottica di trasparenza ed efficacia.

### *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

#### **36.**

Le politiche in materia di istruzione e ricerca si sono svolte, nel 2017, nella direzione tracciata sin dall'inizio della XVII legislatura, con interventi significativi in tutte le aree di competenza.

Gli stanziamenti definitivi di competenza, 57,3 miliardi, evidenziano un incremento del 2,5 per cento rispetto al precedente esercizio, riconducibile quasi per intero alla missione "Istruzione scolastica" e, in particolare, ai programmi destinati al funzionamento del sistema scolastico.

L'analisi per categoria economica degli stanziamenti presenti nella predetta missione rivela che i maggiori incrementi hanno riguardato i "Redditi di lavoro dipendente", in relazione alle risorse da destinare all'incremento dell'organico dell'autonomia a seguito del consolidamento dell'organico di fatto in quello di diritto (art. 22-ter del DL n. 50 del 2017, convertito dalla legge n. 96 del 2017), e i contributi agli investimenti, in relazione all'incremento del Fondo unico per l'edilizia scolastica e dei contributi alle regioni per gli oneri di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica (rifinanziati dal 2017).

Una più modesta crescita hanno registrato gli stanziamenti della missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria", in relazione all'incremento del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) destinato, dalla legge di bilancio 2017, a compensare la perdita di gettito delle entrate proprie degli Atenei conseguente alla riduzione dei contributi universitari e ad avviare una parte delle misure indirizzate al sostegno dell'attività di ricerca.

Più consistente è risultato, invece, l'aumento degli stanziamenti definitivi della missione "Ricerca e innovazione", concentrati nella voce relativa ai "Contributi agli investimenti", a seguito dell'incremento della dotazione finanziaria del Fondo ordinario per gli enti di ricerca e della ripartizione del fondo per il finanziamento degli investimenti.

L'analisi dei principali risultati del 2017 per missioni e programmi ha preso le mosse dagli interventi normativi indirizzati al settore dell'istruzione scolastica, adottati nel corso della XVII legislatura, nel cui ambito, accanto ad alcuni interventi normativi di carattere settoriale adottati ad inizio legislatura, riveste una rilevanza centrale la legge n.

107 del 2015 la cui attuazione risulta sostanzialmente completata con l'approvazione degli otto decreti legislativi oggetto della delega prevista dall'art. 1, comma 180.

La nuova articolazione dell'organico dell'autonomia (comprensivo dei posti dell'organico di fatto consolidati nell'organico di diritto) e gli interventi per il riassorbimento del precariato storico hanno prodotto risultati in linea con le esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche. Si tratta, peraltro, di risultati meno incisivi in ordine alla consistenza delle graduatorie ad esaurimento e al ricorso al personale a tempo determinato. Al riguardo va tenuto conto della complessa definizione del nuovo concorso a cattedre che, oltre a ritardi di carattere procedurale, ha registrato un numero di vincitori pari a poco più del 70 per cento dei posti disponibili.

Positivo risulta lo stato di attuazione degli interventi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati sul completamento delle opere di edilizia scolastica (nel cui ambito risultano attivati tutti gli interventi programmati) e sull'attuazione del Piano nazionale scuola digitale (i dati dell'Osservatorio Scuola Digitale documentano un avanzato grado di informatizzazione delle attività amministrative).

Sono proseguite, infine, le azioni previste a favore degli studenti, a partire dagli interventi volti al rafforzamento del collegamento tra scuola e lavoro, e quelle a favore degli insegnanti, tra cui l'avvio del Piano nazionale per la formazione.

Nell'area dell'istruzione terziaria, a fronte del completamento e dell'entrata a regime della legge di riforma dell'università (legge n. 240 del 2010), di rilievo è risultata, nel 2017, l'attuazione delle disposizioni indirizzate al sostegno dell'attività di ricerca universitaria (finanziamento della ricerca di base e dei dipartimenti di eccellenza), mentre, nell'ambito della missione "Ricerca e innovazione" centrale continua ad essere il nuovo Programma Nazionale per la Ricerca finalizzato ad incentivare la competitività industriale e a promuovere lo sviluppo del Paese.

Resta, peraltro problematico, anche nel 2017, il sistema di finanziamento della ricerca atteso che, accanto alle risorse comunitarie e a quelle provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, si conferma la progressiva riduzione dei contributi statali provenienti dalla principale fonte di finanziamento (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST).

Un'analisi dell'allocatione delle risorse per missioni e programmi nel corso della legislatura ha evidenziato un consistente incremento delle risorse stanziare nella missione "Istruzione scolastica" (+10 per cento) e nella missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" (+2 per cento) a fronte di una netta flessione gli stanziamenti iscritti nella missione "Ricerca e innovazione".

La crescita degli stanziamenti riferiti alla missione "Istruzione scolastica" si riconduce, per la parte corrente, alla difficile attuazione delle politiche di razionalizzazione (previste, anche nel settore scolastico, dal DL n. 112 del 2008) e alla programmazione straordinaria di immissioni in ruolo di personale docente (avviata già nel 2012, ma portata a conclusione con il piano straordinario di assunzioni previsto dalla

legge n. 107 del 2015) mentre, per la parte in conto capitale, alla ripresa degli interventi per l'edilizia scolastica e per la sicurezza delle scuole.

L'analisi degli stanziamenti della missione "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria" mostra una crescita concentrata nel Fondo di finanziamento ordinario (il positivo andamento registrato nel corso della legislatura non compensa, tuttavia, la forte flessione rilevata nell'ultimo decennio) e nel Fondo integrativo per le borse di studio (la cui crescita ha solo attenuato, specie in alcune regioni, il numero degli studenti idonei ma non beneficiari di borsa di studio).

In relazione, infine, alla missione "Ricerca e innovazione" va segnalata la forte diminuzione degli stanziamenti definitivi, pari al -14 per cento.

Si rileva, in particolare, la forte contrazione delle risorse destinate annualmente alle attività di ricerca industriale e di base che - al netto del finanziamento del Fondo ordinario di funzionamento degli Enti di ricerca e dell'ammontare delle reiscrizioni di residui perenti, si riconducono attualmente al solo Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) le cui risorse, in progressiva flessione, hanno consentito il finanziamento quasi esclusivamente dei progetti di ricerca di interesse nazionale delle università (PRIN).

### *Ministero dell'interno*

#### **37.**

Il Ministero dell'interno ha operato nel 2017 con uno stanziamento definitivo pari a 26,74 miliardi, destinato quasi totalmente a spese correnti. L'aumento del 6,3 per cento delle risorse, rispetto al 2016, è essenzialmente riconducibile alle maggiori risorse assegnate alla missione 27 (+37 per cento), connessa all'immigrazione.

L'osservazione per categorie di spesa nel 2017 evidenzia la prevalenza dei trasferimenti, per complessivi 15,2 miliardi: dal 2013, gli stessi si sono ridotti del 5,7 per cento, ma hanno avuto diversa allocazione all'interno delle missioni e delle categorie, risultando in flessione i trasferimenti ad altre amministrazioni (-8 per cento) ed in crescita i trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (+422 per cento). Segue la categoria dei redditi da lavoro, con 8,6 miliardi, sostanzialmente stabile, sia nel biennio che nella legislatura. I consumi intermedi infine superano 1,5 miliardi, in diminuzione del 12 per cento rispetto al 2016, ma in aumento dell'11 per cento dal 2013.

Nonostante misure di razionalizzazione intraprese ed in corso, sono insorte nell'anno nuove situazioni debitorie fuori bilancio, soprattutto nella categoria economica dei consumi intermedi e nel settore accoglienza dei migranti; al 31/12 restano da ripianare debiti fuori bilancio per 690 milioni.

Dal punto di vista dei risultati, la missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con uno stanziamento di 12,64 miliardi (quasi del tutto erogati), assorbe la metà circa (48 per cento) dello stato di previsione del Ministero.

L'attività regolatoria si è esplicata nel contesto del processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali, attraverso in particolare la gestione del Fondo di solidarietà comunale (FSC con 8,2 miliardi), che rileva un incremento dal 2013 del 22 per cento.

Nell'ambito della missione "Ordine pubblico e sicurezza", con uno stanziamento definitivo di 8 miliardi, sono state espletate le attività ordinamentali di prevenzione e contrasto al crimine anche internazionale, con particolare analisi della tematica dell'immigrazione clandestina, sicurezza alle frontiere e gestione dei rimpatri. A tal riguardo, si è concluso al gennaio 2018 l'*Operational Plan* di *Triton*, nel cui ambito nel 2017 il Ministero è stato destinatario di risorse a carico dell'Agenzia Frontex per 4,4 milioni. Dal febbraio 2018, *Triton* è stato sostituito dall'operazione *Thems*, basata su una diversa strategia.

Il numero di migranti sbarcati nel 2017, pari a 119.369, risulta in flessione, proseguendo il *trend* in riduzione del 2016. La primissima accoglienza è stata espletata nei cinque *hotspot* presenti in Italia ed in altre strutture di emergenza (attesa l'insufficienza dei posti); la successiva fase dell'accoglienza è stata predisposta nei centri governativi, mentre la fase della seconda accoglienza è stata configurata nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar),

Le risorse sono allocate nella missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" articolata dal 2017 in un unico programma, distinto in 6 azioni, e presenta uno stanziamento di 2,9 miliardi. Il programma finanzia l'accoglienza dei migranti, gli interventi di coesione sociale, i rapporti con le confessioni religiose e con il Fondo Edifici di Culto. La sola azione destinata a "Interventi a favore degli stranieri anche richiedenti asilo e profughi" prevede uno stanziamento definitivo di oltre 2,67 miliardi. Alle risorse ordinarie dedicate, con impegni nell'esercizio di 2 miliardi circa, si sono affiancate risorse di provenienza comunitaria, fra cui il Fondo asilo, migrazione ed integrazione (FAMI) per la gestione dei migranti (il fondo europeo ha risorse per 775 milioni, con il cofinanziamento al 50 per cento).

L'accoglienza dei migranti è ancora gestita in via emergenziale con l'insorgere di situazioni debitorie fuori bilancio.

Dal punto di vista normativo, si segnalano nel 2017 interventi, che dovrebbero realizzare un proficuo impatto di sistema, fra i quali: il d.lgs. 220/2017 relativo all'accoglienza dei richiedenti protezione ed allo *status* di protezione internazionale; l'istituzione di sezioni specializzate per i ricorsi giurisdizionali avverso la decisione della Commissione territoriale di diniego di riconoscimento della protezione internazionale e la riduzione dei tempi di decisione (DL n. 13/2017); l'omogeneizzazione sul territorio del capitolato di gara per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione e al funzionamento dei centri di accoglienza; lo sviluppo del Sistema informatico di gestione dell'accoglienza (SGA); la legge n. 47/2017 volta alla massima tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA).

Nel riconoscere l'importanza delle funzioni e del ruolo svolto dalle Prefetture sul territorio, quale punto di raccordo della *governance* multilivello del fenomeno migratorio

e dell'asilo, occorre comunque sottolineare la necessità di regole trasparenti ed uniformi e l'imprescindibilità di un sistema di controlli finanziari e qualitativi, con riguardo alla gestione in convenzione dell'accoglienza.

I dati relativi ai centri di accoglienza evidenziano criticità diffuse. Nelle strutture di prima accoglienza, che al 31/12/2017 sono circa 9.330, con presenze di oltre n. 159 mila ospitati (in continuo aumento dal 2014), prevalgono di gran lunga i centri straordinari (con n. 149 mila unità circa in 9.300 strutture, peraltro in notevole aumento anche rispetto al 2016). Nel 2017 sono attive 121 strutture per MSNA nelle quali sono ospitati n. 1.532 minori. In ordine a questi ultimi, sono attivati sul territorio centri ad alta specializzazione per n. 5.600 unità, ma rispetto alle presenze indicate, il Ministero riferisce che risultano censiti nel territorio n.18.303 stranieri minori non accompagnati. Nei centri di seconda accoglienza (Sprar), le presenze al 31/12 sono di n. 31.340 soggetti, di cui circa 3.500 MSNA. I posti nel circuito Sprar, pur incrementati rispetto al 2016, contrariamente ad una prospettiva strutturata di accoglienza ed integrazione, ospitano solo il 16,4 per cento dei migranti sul territorio, con un impegno di spesa nel 2017 di 369 milioni. Ad inizio 2017, è divenuto operativo il Piano sottoscritto con Anci, per un'accoglienza diffusa su tutto il territorio nazionale, in un'ottica di sostenibilità sulla base delle capacità ricettive dei Comuni. L'attuazione del Piano è attribuita a Tavoli di coordinamento regionale, ma il monitoraggio è intestato ad una Cabina di regia nazionale, mentre i controlli sono demandati all'ANCI. Si ribadisce la necessità del rafforzamento delle attività di controllo e monitoraggio del Ministero, nell'ambito dei propri obblighi di vigilanza, sia in ambito contabile e di rendicontazione, che sugli *standard* qualitativi dei servizi resi.

La missione "Soccorso Civile" presenta stanziamenti definitivi per 2,3 miliardi, destinati alle attività dei Vigili del fuoco ed alla gestione del Sistema nazionale di difesa civile. Nel 2017, dal punto di vista organizzativo, è stato avviato il riordino delle carriere del personale non dirigente del Corpo. L'analisi delle spese ha evidenziato che la gestione presenta ancora aree di criticità finanziaria, per l'insorgere di debiti fuori bilancio, nonostante le azioni di riorganizzazione ed efficientamento energetico.

Sono stati esaminati alcuni specifici ambiti di intervento, in ordine ai quali persistono profili problematici.

In riferimento all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), con stanziamenti a tutto il 2017 per 17,2 milioni, non è stato completato il sistema unitario, atteso che al maggio 2018 risultano solo 206 Comuni che hanno migrato la propria anagrafe nel nuovo sistema ed ancora si riscontra la presenza di una molteplicità di banche dati sul territorio.

In riferimento al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti, gestito dalla Consap, sulla base dei dati del 2017, permangono le criticità più volte evidenziate da questa Corte, in ordine all'inconsistenza dei requisiti della rotatività del Fondo, con la crescita del rapporto fra rate non recuperate e scadute (nel 2017 ha raggiunto l'85 per cento).

Infine, in ordine alle funzioni svolte dall' Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), la gestione nel 2017 risulta più funzionale, assistita da un'implementazione degli strumenti informatici. L'ottica che persegue l'Agenzia è tesa alla valorizzazione dei beni confiscati. L'entità degli immobili destinati risulta in aumento (nel 2017 sono stati destinati n. 2.411 immobili).

### *Ministero dell'ambiente e della tutela, del territorio e del mare*

#### **38.**

Il Ministero dell'ambiente e della tutela, del territorio e del mare ha operato nel 2017 con stanziamenti definitivi pari a 1,1 miliardi con una diminuzione rispetto al precedente esercizio del 21,8 per cento. Le spese correnti passano da 444 a 339 milioni (-23 per cento), mentre quelle in conto capitale da 970 a 766 milioni (-21 per cento).

Le risorse finanziarie sono assorbite per la maggior parte dalla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (90,52 per cento del totale), nell'ambito della quale i programmi "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifica", "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino", "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti", "Programmi ed interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili" e "Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionale e danno ambientale" presentano i maggiori stanziamenti.

Lo stanziamento definitivo del Ministero è costituito per il 70 per cento dalla spesa in conto capitale, concentrata nella maggior parte nella missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente". L'analisi per categorie economiche evidenzia il peso preponderante dei "Contributi agli investimenti" (516,6 milioni) e degli "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (143,3 milioni).

Nell'ambito della spesa corrente, le categorie che presentano i maggiori stanziamenti sono i "Consumi intermedi" (115,8 milioni) e i "Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche" (139,3 milioni).

L'analisi complessiva della gestione di competenza 2017 evidenzia, a fronte di stanziamenti definitivi pari a 1.105,7 milioni, impegni di competenza per 823,7 milioni, con capacità di impegno quasi equivalente sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale (rispettivamente pari al 90,7 e al 88, 2 per cento). La capacità di pagamento si attesta al 58 per cento e precisamente per la spesa corrente raggiunge quasi l'80 per cento (anche se nella categoria dei "Consumi intermedi" risultano pagamenti per poco meno della metà di quanto impegnato), mentre per la spesa in conto capitale a fronte di 493,9 milioni impegnati risultano pagati solamente 216,7 (43,8 per cento), con un aumento dei residui finali di parte capitale dell'1,5 per cento (da 992,6 milioni del 2016 a 1.007,4 milioni del 2017).

Nell'esaminare la gestione finanziaria del Ministero occorre, peraltro, tener conto delle funzioni svolte in via strutturale da soggetti esterni pubblici o privati ed in particolare dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) e dalla società *in house* Sogesid S.p.A.

Passando all'esame della gestione finanziaria dei principali programmi di spesa, si segnala innanzitutto, nella missione 18, il programma 12 "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche", il cui stanziamento definitivo per l'anno 2017 è pari a 359,2 milioni (circa il 36 per cento della missione). Tale programma riguarda l'esecuzione delle condanne comunitarie in materia di discariche abusive, gli interventi in materia di riduzione del rischio idrogeologico, oltre alla tematica delle bonifiche e delle acque reflue. Con riferimento alla bonifica dei Siti di Interesse Nazionale (SIN) risultano complessivamente stanziati ed impegnati dal Dicastero, attraverso accordi di programma stipulati con le Regioni, più di 1,66 miliardi (con il 51 per cento del totale concentrato in Campania, Puglia, Sicilia e Piemonte). Tuttavia, come anche in materia di dissesto idrogeologico, assume maggiore rilevanza il dato contabile (capacità d'impegno e di pagamento) delle Regioni, che rappresentano i soggetti attuatori degli interventi di bonifica e che denota una oggettiva difficoltà nella gestione dei processi (al 31 dicembre 2016 risultano impegnati solo 944,9 milioni e pagati 664,9 milioni). Correlativamente anche i dati di avanzamento fisico dei lavori evidenziano rilevanti ritardi nell'esecuzione, con una media nazionale di procedimenti di perimetrazione conclusi pari al 5 per cento (5,7 per cento per i terreni e 4,6 per le falde acquifere) e due sole regioni (Valle d'Aosta e Basilicata), che presentano una percentuale superiore al 50 per cento. In tema di dissesto idrogeologico nel 2017 il Ministero ha autorizzato la progettazione di 149 interventi per un ammontare complessivo di quasi 40 milioni di euro, nell'ambito del "Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico", istituito dalla legge n. 221 del 2015, e la realizzazione di 127 interventi, per un ammontare pari 184,6 milioni di euro, a valere sulle risorse di cui Piano Operativo Ambiente - Asse 1 (286,8 milioni). In argomento, si evidenzia la necessità di attivare un monitoraggio costante sullo stato di avanzamento dei lavori. Riguardo all'attività svolta in materia di risorse idriche, si segnala l'elaborazione delle linee guida sulle valutazioni ambientali delle derivazioni e sui deflussi ecologici, in ragione della sua rilevanza ai fini dell'applicazione della Direttiva 2000/60/CE in materia di acque.

Per il programma 15, "Prevenzione e gestione rifiuti, prevenzione degli inquinamenti" lo stanziamento definitivo 2017 è pari a 216,9 milioni (21,7 per cento della missione 18), con una diminuzione dello stanziamento della spesa corrente del 90 per cento rispetto all'esercizio precedente. Al programma appartiene la tematica della tracciabilità dei rifiuti, gestita mediante l'adozione congiunta e complementare della modalità informatica contenuta nel SISTRI (Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti pericolosi) e di quella cartacea ex decreto legislativo n. 205/2010 (cd. "doppio binario"), prorogata fino al 31/12/2018 dalla legge di bilancio 2018.

Lo stanziamento definitivo 2017 del programma 16, "Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili", è pari a

76 milioni (7,61 per cento della missione), in diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 34,6 per cento. Tra le azioni poste in essere per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal programma meritano di essere menzionate, anche in considerazione dell'ammontare delle risorse destinate, quelle relative agli interventi per l'efficientamento energetico degli immobili della P.A. centrale e di quelli adibiti a scuola o edificio di culto.

Nel programma 13, "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino", il cui stanziamento definitivo 2017 è pari a 156,2 milioni (15,61 per cento della missione 18), sono compresi i trasferimenti per il funzionamento delle Aree Protette a favore dei Parchi Nazionali e alle Riserve Naturali Statali, oltre ai contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi individuati con criteri specifici e predeterminati.

A testimonianza della accresciuta consapevolezza del "Valore Ambiente", nel quinquennio 2013-2017 si registra un andamento crescente dello stanziamento definitivo delle risorse, che passa da 670 milioni nel 2013 a 1,1 miliardi nel 2017, con un incremento pari a quasi il 65 per cento.

### *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

#### **39.**

Il bilancio 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) si contraddistingue rispetto ai precedenti esercizi contabili per una rivisitazione, sebbene marginale, dei programmi di spesa (mobilità, infrastrutture pubbliche, politiche urbane ed abitative, tutela della sicurezza e controllo dei mari) e per l'esclusione di due missioni di spesa, "L'Italia in Europa e nel mondo" e "Ricerca e innovazione", caratterizzate, in passato, da importi di lieve entità.

L'assegnazione di risorse in fase previsionale nel 2017 (13,4 miliardi) è in leggera contrazione (-2,9 per cento) rispetto alla cifra corrispondente per il 2016 (13,8 miliardi); occorre altresì osservare che per gli interventi di medio lungo termine tipici del MIT, per i trasferimenti correnti finalizzati al funzionamento, a livello regionale, del Trasporto Pubblico Locale (TPL) e per i trasferimenti ai due grandi gestori delle reti stradali e ferroviarie (Anas e RFI), il bilancio presenta una rigidità strutturale, sotto il profilo delle allocazioni finanziarie e dei programmi di spesa, che non agevola, date le dimensioni dei relativi flussi finanziari, una valutazione articolata delle variazioni intervenute.

Nel 2017 il conto consuntivo del Ministero ha avuto circa 14 miliardi di stanziamenti definitivi di competenza, di cui circa il 91 per cento allocati in due missioni, la missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" e la missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", che risultano, quindi, centrali nel quadro delle competenze istituzionali e delle connesse procedure di spesa. All'interno della prima, per la quale gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a circa 7,7 miliardi, il programma 6 relativo a "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale", riporta stanziamenti pari a circa 5,6 miliardi; il programma 5 "Sistemi ferroviari e sviluppo e sicurezza del

trasporto ferroviario”, circa 545 milioni; per i programmi 2 “Autotrasporto e intermodalità” e 9 “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d’acqua interne”, le cifre corrispondenti sono rispettivamente 339 e 724 milioni. Per la seconda missione considerata, la quasi totalità degli stanziamenti definitivi di competenza, pari, nel complesso, a circa 5 miliardi, è ripartita tra il programma 11 “Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali”, con 2,8 miliardi, e il programma 10 “Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità” con 2,1 miliardi. Le altre missioni (7 “Ordine pubblico e sicurezza” e 19 “Casa e assetto urbanistico”) ricevono stanziamenti rispettivamente pari a circa 791 e 394 milioni.

I riscontri contabili e finanziari brevemente sopra esposti sono rappresentativi della prosecuzione nel 2017 dei passaggi procedurali che scandiscono le attività del Ministero nell’attuazione delle singole politiche di trasporto e nella realizzazione delle opere infrastrutturali. Così, in riferimento al settore del trasporto, se è stata assicurata da una parte la necessaria provvista finanziaria (circa 4,9 miliardi) alle Regioni a sostegno del sistema del Trasporto Pubblico Locale (TPL), dall’altra il MIT, pervenendo all’Intesa, sancita in Conferenza Unificata ad inizio 2018, per la definizione di metodo di calcolo del costo standard di trasporto, ha compiuto un ulteriore passo avanti nello sviluppo “concordato” del modello di finanziamento. A supportare ulteriormente il TPL, sono inoltre proseguite da parte del Ministero le attività, già previste dalla legge di stabilità 2015, legate all’acquisto centralizzato di nuovi bus. Per tale intervento pubblico a favore delle Regioni sono stati stanziati dal Ministero 150 milioni per il triennio 2017-2019, che si aggiungono ai 352 milioni circa già ripartiti per gli anni 2015 e 2016. Non risultando, tuttavia, ancora conclusa la procedura di gara attivata da Consip, quale centrale unica di committenza individuata dal MIT, anche in considerazione della specificità riferita alla classe merceologica dei beni da acquisire, si rinvia ogni valutazione di merito alla conclusione del complesso *iter* procedurale.

Nel settore delle strade e autostrade, oltre all’approvazione, nel 2017, del contratto di programma con Anas per il periodo 2016-2020, sono proseguite le attività di monitoraggio e di controllo dello stato di realizzazione degli interventi del gestore, anche in attuazione della nuova disciplina di finanziamento statale prevista dalla legge di stabilità 2016, al fine di migliorare la capacità di programmazione e di spesa per gli investimenti per il tramite del fondo unico Anas. In tale ambito, tuttavia, si prospetta l’esigenza di un rafforzamento da parte delle Amministrazioni coinvolte delle attività di verifica e di rendicontazione, in considerazione dell’elevato ammontare di residui passivi iscritti, nel 2017, sul pertinente capitolo di bilancio e delle risultanze nell’ambito della contabilità di tesoreria.

Nel settore del trasporto ferroviario, le novità per il 2017 riguardano la sottoscrizione del contratto di programma-parte investimenti 2017-2021 con RFI, in coerenza con il quadro programmatico delineato nei Def 2016 e 2017 e in conformità con le novità del nuovo codice degli appalti. Il contratto interviene in concomitanza alla creazione nel nostro Paese di un polo infrastrutturale integrato con l’acquisizione *ex lege*

della partecipazione azionaria dello Stato nel capitale di Anas da parte del gruppo societario FS Italiane.

Nel settore portuale, si rileva l'attività ministeriale di *project review* degli interventi, in attuazione della riforma delineata con il d.lgs. 169 del 2016 e nel rispetto del Piano strategico nazionale per la portualità e la logistica, impostato secondo la logica dell'interconnessione porti-ferrovie-strade.

In relazione agli interventi di rilevanza strategica per i quali il Ministero è tuttora impegnato a predisporre i relativi finanziamenti, si segnalano quelli relativi al sistema MO.SE. (circa 188 milioni di stanziamenti sul capitolo), al Terzo valico dei Giovi (230 milioni) e ai sistemi di trasporto rapido di massa (20 milioni nel 2017 a valere su risorse 2017-2032, pari a circa 1,4 miliardi, del Fondo investimenti).

Tra il 2013 e 2017 l'entità delle risorse complessive gestite dal Ministero è leggermente diminuita, sia a causa dell'ultimazione di determinati interventi (ad esempio, quelli della tratta ferroviaria Treviglio-Brescia e di miglioramento della rete ferroviaria) che del generale affievolimento della spinta propulsiva agli investimenti legati ad eventi straordinari, quali l'EXPO. Si registra tuttavia un aumento della componente della spesa relativa ai contributi in conto capitale anche per l'effetto dell'istituzione del Fondo unico Anas nel bilancio del MIT che ricomprende risorse allocate prima del 2016 su capitoli di spesa di altri stati di previsione.

### ***Ministero della difesa***

#### **40.**

Il Ministero della difesa termina la XVII legislatura con un bilancio sempre più orientato verso la spesa di personale a discapito di quella in conto capitale.

Dal 2013 le risorse destinate al Ministero sono incrementate di poco meno di 780 milioni (dai 22.191,9 milioni del 2013 ai 22.970,8 del 2017), grazie soprattutto agli stanziamenti di 485 milioni destinati alla componente di tutela ambientale e agro-alimentare dell'Arma dei Carabinieri derivante dal soppresso Corpo forestale dello Stato (missione 18). Le spese correnti sono in netto aumento per circa 1,744 miliardi, mentre quelle in conto capitale sono in diminuzione per 0,96 miliardi. In particolare, per le spese correnti l'aumento è imputabile soprattutto alle categorie dei redditi da lavoro dipendente/imposte pagate sulla produzione (ovvero l'Irap) per 1,586 miliardi, mentre le restanti categorie rimangono invariate; per la spesa in conto capitale subisce una notevole riduzione la spesa per investimenti fissi lordi diminuita per 0,985 miliardi.

Su base annua le risorse finanziarie definitivamente assegnate al Ministero della difesa nel 2017 sono incrementate di poco più di 1 miliardo di euro (1,042) passando dai 21,93 miliardi del 2016 ai 22,97 del 2017. Rispetto agli stanziamenti iniziali di 20,27 miliardi, invece, la variazione dello stanziamento definitivo è stata notevole, registrando un incremento di 2,7 miliardi, pari a circa il 13,32 per cento.

Oltre le risorse di 485 milioni destinate alla missione 18, l'incremento di 567 milioni è dovuto principalmente al costo del personale per circa 237 milioni, ai consumi intermedi per circa 266 milioni (destinati, in particolare, al pagamento delle utenze) e agli investimenti fissi e lordi per circa 45 milioni.

L'incremento delle spese di personale deriva anche dagli oneri sostenuti per effetto del "riordino delle carriere" in attuazione dei decreti legislativi nn. 94 (per l'Arma dei Carabinieri 147,7 milioni) e 95 (per le altre FF.AA. 183,6 milioni oltre 10,6 milioni per Irap) del 2017.

Nel 2017 le spese di personale, che rappresentano sempre la principale voce di spesa della gestione della Difesa, hanno attratto risorse per 17.068,39 milioni in incremento rispetto al 2016 di 658,63 milioni di euro anche per effetto dell'accorpamento del Corpo forestale dello Stato la cui componente ha pesato per un valore di 421,58 milioni di euro.

L'incremento della spesa di personale è avvenuto nonostante la diminuzione numerica dello stesso: tra il 2017 e il 2016 il personale è calato di 1.498 unità, peraltro con un aumento della componente di truppa di poco più di 1.000 unità ed una flessione marcata dei Sottufficiali (circa 2300 unità).

Prosegue, nel frattempo, il percorso di avvicinamento all'obiettivo di 150.000 unità entro il 31 dicembre 2024: alla fine del 2017 ammontavano a 168.232.

I consumi intermedi crescono rispetto al 2016 notevolmente del 18,5 per cento, da 1.591,02 milioni a 1.885,2 milioni, per un importo pari a 294,17 milioni.

In lieve aumento, invece, sono gli investimenti fissi lordi passati da 2.368,61 a 2.422,11 milioni per un incremento di 53,5 milioni (45 al netto della componente forestale), attestati sul cap. 7120 (+ 75,7 milioni da 2.075,23 a 2.150,92).

Il 2017 è stato anche il primo anno di applicazione della legge quadro 21 luglio 2016, n. 145 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali che ha generato seri problemi di approvvigionamento finanziario.

E' inoltre aumentato l'impegno in termini di unità di personale (in totale 6.698 ovvero 517 in più rispetto al 2016) e oneri finanziari assunto dalla Difesa nelle operazioni fuori area (Iraq, Libia, Lettonia e Bulgaria e Islanda).

Per l'approvvigionamento e manutenzione dei sistemi d'arma circa il 70 per cento delle spese gravano sui fondi del Ministero dello sviluppo economico. Da un'analisi dei 3.884,8 milioni di euro di pagamenti (in conto competenza e residui) imputati ai fondi di entrambi i Ministeri destinati ai programmi d'armamento, circa il 60 per cento (2.321,27) è destinato al potenziamento della componente aeronautica e il 27 per cento al potenziamento di quella navale (1.071,4).

Il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015 non ha ancora raggiunto la sua completa attuazione. In seguito all'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri (10 febbraio 2017) del disegno di legge recante "Riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e delle relative strutture. Deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate, per la rimodulazione del modello professionale e in materia di personale delle Forze Armate, nonché per la riorganizzazione del sistema

della formazione” sono state avviate le relative attività parlamentari, interrotte per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Una sola delle disposizioni previste dal disegno di legge in parola, riguardante la durata del mandato dei vertici militari (Capo di stato maggiore della difesa, Capi di stato maggiore di Forza armata, Comandanti generali dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza, Segretario generale della difesa), è entrata in vigore in quanto inserita nel decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172.

Nel corso del 2017, è continuato il processo di Revisione Strategica della Difesa, che definirà un Modello Operativo Integrato di Riferimento (MOIR), sulla cui base procedere alla progressiva trasformazione della Difesa e dello Strumento Militare, consentendo la determinazione dei costi dello Strumento militare, in termini sia di sostegno sia di ammodernamento e rinnovamento. Il Documento di “Revisione Strategica della Difesa” verrà sottoposto a breve all’approvazione dell’autorità politica come anche il Documento di Strategia industriale e tecnologica della Difesa.

### *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*

#### **41.**

L’attuale articolazione del bilancio del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, passata da sei missioni e nove programmi nel 2016 a due missioni con cinque programmi nel 2017, rappresenta l’effetto della riforma del Corpo forestale dello Stato, transitato nell’Arma dei Carabinieri unitamente alle connesse funzioni in materia di sicurezza forestale, ambientale ed agroalimentare.

L’esercizio 2017 è stato caratterizzato da eventi climatici ed atmosferici (neviccate ad inizio anno, gelate primaverili, assenza di piogge ed elevate temperature nel secondo trimestre) che hanno comportato rilevanti perdite dei raccolti e complessivamente diminuito la quantità di prodotto realizzato. Il che, come rilevato dal rapporto Istat 2017 sull’andamento dell’economia agricola, ha comportato rispetto al 2016 una crescita del 3,9 per cento del valore aggiunto a prezzi correnti ed un calo in volume della produzione dell’intero settore pari al 4,4 per cento. In particolare, nel comparto agricolo primario risultano sensibilmente diminuite le produzioni vinicole, foraggere, erbacee (con una significativa contrazione della produzione dei cereali) e frutticole (in particolare mele e agrumi); correlativamente sono aumentati i prezzi dei prodotti venduti in quasi tutti i comparti produttivi. Più contenuta è stata la flessione del comparto della pesca e della silvicoltura. Al contrario presentano il segno positivo, con un aumento complessivo del 3,5 per cento rispetto al 2016 le attività secondarie, quali la produzione delle energie rinnovabili (+5,2 per cento) e l’attività agrituristica (+5,2 per cento).

Nel 2017 gli stanziamenti iniziali di competenza sono stati pari a poco più di 865 milioni (in diminuzione del 6 per cento rispetto al 2016). La riduzione ha inciso sulla spesa in conto capitale, passata da 338 a 283 milioni (-16,3 per cento) mentre la spesa

corrente, con una riduzione dello 0,03 per cento rispetto all'esercizio precedente, resta sostanzialmente stabile (583 milioni). Il programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" è stato quello che ha risentito maggiormente della riduzione degli stanziamenti iniziali (-14,1 per cento). Gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a poco più di un miliardo (1,050 miliardi), risultano superiori del 21 per cento rispetto a quelli iniziali, mentre diminuiscono di circa il 2 per cento rispetto al 2016.

La missione principale "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", attraverso la quale si esercitano le funzioni istituzionali del Dicastero, assorbe il 98 per cento (1,027 miliardi su un totale di 1,050 miliardi) delle risorse complessivamente stanziare, mentre poco meno di 23 milioni sono attribuite all'altra missione (Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche). La spesa corrente per trasferimenti assorbe il 46 per cento delle risorse complessivamente stanziare (480 milioni), con la categoria "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" che registra l'assegnazione del 29 per cento delle risorse (301 milioni), seguita dalla categoria "Trasferimenti correnti ad imprese", che ne assorbe il 17 per cento (178,5 milioni). L'incidenza di tale tipologia di spesa è indicativa della scelta dell'Amministrazione di realizzare le proprie politiche in maniera indiretta, avvalendosi di una serie di Enti ed organismi vigilati e partecipati, l'Agenzia per le erogazioni in Agricoltura (AGEA); il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA); l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), l'Ente nazionale Risi e l'UNIRELAB, per i quali l'art. 15 della legge n. 154 del 2016 ha previsto un complessivo riordino.

L'analisi della gestione di competenza riferita al complesso delle risorse per l'esercizio 2017 evidenzia che sia la capacità di impegno che quella di pagamento sono elevate e si attestano rispettivamente all'87 per cento ed al 72 per cento. Significativa risulta la capacità di impegno relativa alla spesa corrente, pari al 97 per cento: in quasi tutte le categorie economiche l'indicatore è superiore al 95 per cento, mentre risulta lievemente inferiore nelle categorie "Consumi intermedi" (92,8 per cento) e "Trasferimenti correnti a estero" (86,4 per cento). La capacità di pagamento si attesta, invece, al 79 per cento, influenzata negativamente da una bassa capacità di pagamento della categoria "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" (7 per cento circa). Nell'ambito della spesa in conto capitale gli indici si attestano al 71,4 per cento (capacità di impegno) ed al 60 per cento (capacità di pagamento), dato quest'ultimo penalizzato dai pagamenti della categoria "Contributi agli investimenti alle imprese" pari al 50 per cento circa.

Dall'esame del quinquennio 2013-2017 emerge una diminuzione degli stanziamenti definitivi, sia per le spese correnti, passate dai 726 milioni del 2013 ai 637 milioni del 2017 (- 12 per cento), sia per le spese in conto capitale, passate da 492 a 412 milioni (-16 per cento).

*Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo***42.**

Gli obiettivi definiti nel Def 2017 e declinati negli strumenti di programmazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) per il 2017 si riportano agli assi strategici sui quali si è già operato e sui quali il Governo ha inteso consolidare l'attività svolta, diretta, in particolare, a garantire la tutela e la competitività del vasto patrimonio culturale e artistico.

In coerenza con tale visione, gli stanziamenti assegnati al Ministero nel 2017 sono stati indirizzati verso tre priorità politiche, dirette a: tutelare, salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale; sostenere il settore delle attività culturali e dello spettacolo; attuare politiche nazionali innovative per la promozione del sistema turistico italiano.

Lo stato di previsione, confermando le maggiori disponibilità attribuite al settore nel biennio precedente, ha evidenziato una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 2.062 milioni che hanno raggiunto i 2.430 milioni in sede di previsioni definitive (+18 per cento).

Nel confronto con il precedente esercizio si evidenzia un incremento del 12 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (più di 264 milioni) assorbiti, in gran parte, dalla missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche".

In tale ambito, a fronte della flessione degli stanziamenti relativi agli altri programmi, si è rilevata la crescita delle risorse stanziato nel programma "Sostegno valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo" (171 milioni, in relazione all'istituzione del Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo in attuazione della nuova legge n. 220 del 2016), nel programma "Sostegno valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo" (51,5 milioni in relazione anche alle maggiori risorse attribuite al Fondo Unico per lo Spettacolo) e nel programma "Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale" (84,5 milioni, in relazione alle risorse destinate alle emergenze nazionali); in leggera flessione sono risultati, invece, gli stanziamenti destinati agli interventi di "Tutela del patrimonio culturale".

La missione "Ricerca e innovazione" ha registrato un aumento del 10 per cento che, tuttavia, non ha inciso sul peso, ancora contenuto della stessa sul bilancio complessivo del Ministero, malgrado l'istituzione di una specifica direzione generale cui si sono state conferite, accanto alle consolidate funzioni in materia di restauro, nuove attribuzioni in materia di "studio, ricerca, innovazione, alta formazione" nei settori di competenza.

L'analisi dei principali risultati del 2017 per missioni e programmi ha preso le mosse dalla prima priorità (tutelare, salvaguardare e valorizzare il patrimonio culturale) che fa capo, in primo luogo, al programma "Tutela del patrimonio culturale" nel cui ambito, tuttavia, rilevante è apparsa la quota di risorse stanziato per l'attuazione del

“*Bonus cultura*” (previsto dalla legge n. 208 del 2015 per il 2016 ed esteso dalla successiva legislazione anche al 2017 e 2018).

Al netto di tali risorse, che hanno assorbito più della metà dello stanziamento assegnato al programma, numerosi sono stati gli interventi normativi, primari e secondari, diretti a rafforzare l’infrastruttura culturale del Paese avviati nell’esercizio e finanziati dalle nuove risorse attribuite al Ministero (Piano stralcio Cultura e turismo, PON Cultura e Turismo, Programma Grandi progetti Beni Culturali, Fondo per la tutela del patrimonio culturale, interventi per la città di Matera e interventi urgenti al verificarsi di emergenze) il cui stato di attuazione, come risulta anche dagli atti di monitoraggio avviati dall’Amministrazione, oltre a registrare qualche ritardo, ha evidenziato spiccate disomogeneità a livello territoriale.

Anche sotto il profilo della valorizzazione dei beni culturali - che fruisce delle risorse imputate al programma “Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale” - rilevanti sono risultate le misure dedicate al settore degli istituti e dei luoghi della cultura attraverso il trasferimento di ulteriori risorse per il funzionamento, la sigla di nuovi accordi di valorizzazione integrata dei beni culturali e l’avvio dei nuovi bandi di gara per i servizi aggiuntivi di alcuni fra i più importanti musei italiani.

In relazione alle misure dirette a sostenere il settore delle attività culturali e dello spettacolo si sottolineano gli interventi a favore del cinema e dell’audiovisivo (interessato della recente legge n. 220 del 2016) e i finanziamenti a favore dello spettacolo dal vivo, nel cui ambito l’utilizzo delle risorse del Fondo unico per lo spettacolo ha risentito dei nuovi criteri (introdotti con il DM del 13 luglio 2014) fondati sulla capacità progettuale e gestionale e sui risultati raggiunti.

Resta, peraltro, ancora difficile la situazione complessiva delle fondazioni lirico-sinfoniche ove, salvo rare eccezioni, sono emerse evidenti criticità economico-patrimoniali di carattere strutturale, attinenti, in particolare, alla notevole esposizione debitoria di molte di esse e all’erosione del patrimonio netto.

Quanto, infine, alla missione “Turismo”, un particolare rilievo ha rivestito, nel 2017, l’attuazione del nuovo Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022, (approvato dal Consiglio dei Ministri nel febbraio 2017) attraverso la predisposizione del primo programma attuativo relativo al biennio 2017-2018 che ha previsto un insieme di azioni definite assieme ad altre amministrazioni (centrali e locali) e ad alcuni operatori chiave nel campo della mobilità sostenibile.

L’analisi del bilancio del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nel corso della XVII legislatura ha evidenziato un consistente incremento degli stanziamenti che, passati dai 1.639,1 milioni del 2013 ai 2.430 milioni del 2017 (+48 per cento), hanno determinato una spiccata crescita, in tutte le missioni, delle risorse dedicate al settore nel quale si è tornato nuovamente ad investire e ciò in linea con gli obiettivi approvati dal Parlamento all’inizio della legislatura che impegnavano il Governo ad avviare un piano di investimenti pluriennali, ad individuare strumenti di programmazione certi e ad intraprendere iniziative per reperire ulteriori risorse.

### *Ministero della salute*

#### **43.**

Lo stato di previsione del Ministero della salute presentava una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 2.331,9 milioni (in crescita di oltre il 77 per cento rispetto al 2016), aumentata a 2.691 milioni nelle previsioni definitive con un incremento di 359 milioni. Una crescita di notevoli dimensioni rispetto allo scorso anno da ricondurre soprattutto all'incremento già nelle previsioni iniziali delle risorse destinate al sostegno delle Regioni nell'acquisto di farmaci innovativi e oncologici innovativi (aumentate da 500 milioni a 1 miliardo). L'incremento dei fondi gestiti si accompagna ad una ricomposizione della spesa per categorie economiche. Sono in crescita oltre ai "Trasferimenti ad amministrazioni pubbliche" (per i farmaci) e ai "Redditi da lavoro" (+0,3 per cento), anche i contributi agli investimenti. Si tratta di importi relativi all'edilizia sanitaria, di iscrizioni di residui perenti per interventi sanitari nei grandi centri urbani e di somme da trasferire alla regione Puglia per l'ammodernamento di apparecchiature e dispositivi medici delle strutture sanitarie di Taranto in relazione alle ricadute della questione Ilva. Si riducono invece le altre spese. Nell'esercizio si accentua la concentrazione dei Fondi in 4 programmi, tre della missione "Tutela della salute" e uno della missione "Ricerca e innovazione". Ad essi va (al netto dei fondi per i farmaci) l'87,3 per cento delle risorse nel 2017, a fronte dell'85,3 per cento dello scorso esercizio. Si tratta della "Programmazione del SSN..." che vede aumentare le risorse attribuite del 38 per cento, della "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure" (+1,7 per cento) e della "Ricerca per il settore della sanità pubblica" (+19,2 per cento); la "Prevenzione e promozione della salute..." registra nell'anno una flessione delle risorse assegnate dell'8,5 per cento.

L'esercizio 2017 segna risultati di rilievo nella gestione degli obiettivi programmatici del Ministero della salute anche se non tutti gli aspetti più problematici affrontati nell'anno sono riusciti a trovare soluzione prima della conclusione della legislatura.

E' proseguita l'attività di monitoraggio degli equilibri gestionali regionali e la verifica del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. L'intervento a favore di farmaci innovativi e oncologici innovativi, con una riserva di fondi per un miliardo a ciò destinati, rappresenta un passo importante nel miglioramento della qualità dell'offerta sanitaria. Rivisti i LEA e definito un nuovo nomenclatore, è in corso di definizione sia il nuovo sistema di monitoraggio sia l'aggiornamento del tariffario delle prestazioni ambulatoriali. Con la legge di bilancio per il 2018 sono state individuate risorse per una parziale riduzione dei *ticket* sulla specialistica.

Passi ulteriori sono stati fatti per il potenziamento degli strumenti di gestione del sistema informativo sanitario che rappresenta un elemento importante sia per il miglioramento dei servizi che per il controllo della spesa. Con la legge 167/2017 è stata prevista la tracciabilità dei medicinali veterinari ciò anche ai fini del monitoraggio del

fenomeno dell'antibiotico resistenza e del "contenimento" dell'utilizzo non prudente di tali farmaci.

Nel 2017 è stato approvato il piano nazionale per la prevenzione vaccinale con risultati coerenti a quanto programmato in pressoché tutte le regioni.

Procede l'attuazione del DM 70 del 2015 con il riordino del sistema di assistenza ospedaliera e il potenziamento dei servizi territoriali. Un impulso in tale direzione dovrebbe venire dal Piano nazionale cronicità: la cabina di regia costituita in fine esercizio dovrà prevedere la ricognizione delle iniziative regionali e la definizione di interventi per promuovere l'integrazione delle cure nei diversi regimi assistenziali.

Risulta ancora importante la mole di lavoro svolto per i risarcimenti ed indennizzi a favore dei danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa dell'utilizzo di emoderivati, vaccinazioni obbligatorie e per l'assunzione del farmaco talidomide.

Continua ad essere di grande rilevanza il ruolo dell'Amministrazione nelle attività di controllo e profilassi svolte anche per mezzo dei propri Uffici periferici (USMAF) presenti nei principali porti ed aeroporti del Paese ai quali è affidato l'impegnativo compito di assistenza ai migranti in fase di prima accoglienza.

Tra il 2013 e il 2017 la dimensione complessiva delle risorse gestite è cresciuta in maniera consistente. Il passaggio dai 1.513 milioni del 2013 ai 2.691 milioni del 2017 ne fornisce una chiara evidenza.

E' vero che tale crescita, al netto di quanto è riferibile ai fondi per i farmaci innovativi ed oncologici innovativi, si ridimensiona: l'incremento nelle risorse da ripartire tra i diversi programmi è di circa il 12 per cento. Ma sono proprio questa variazione e la collocazione presso il Ministero della salute dei due fondi, a cui nel 2017 è stato attribuito 1 miliardo del finanziamento al SSN, che danno la misura del crescente ruolo che nel corso dell'ultima legislatura si è attribuito a questa Amministrazione, non solo negli equilibri con le altre amministrazioni centrali, ma anche nel più ampio quadro della gestione della politica sanitaria tra livelli di governo.

Un ruolo di programmazione, di consulenza e di coordinamento tra i soggetti più direttamente responsabili della gestione, che traspare anche guardando alle modifiche che hanno riguardato la composizione delle risorse tra i suoi programmi. Ferme restando quelle destinate a ricerca, prevenzione, sistemi informativi e vigilanza degli enti (che comprende quelli destinati a risarcimenti per emoderivati e vaccinazioni), la crescita (al netto dei fondi per i farmaci) si è concentrata proprio nella programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA, da cui è dipeso (in collaborazione con il MEF) un processo di risanamento del settore nella garanzia di adeguati risposte assistenziali. E ciò è avvenuto in un quadro di gestione delle risorse direttamente attribuite alle strutture dell'Amministrazione che si sono progressivamente ridotte: i redditi da lavoro dipendente si sono contratti nel periodo del 3,4 per cento, i consumi intermedi di oltre il 37 per cento.

## **Attendibilità delle scritture contabili**

### ***Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata***

#### **44.**

La verifica dell'attendibilità dei dati del Rendiconto, svolta con riguardo alle entrate finali, distinte per titoli, capitoli/articoli, muove dall'analisi dei dati riportati nei "conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo confronto tra detti conti e il consuntivo dell'entrata. Ulteriori analisi riguardano le anomalie e le incongruenze riscontrate all'interno del Rendiconto.

Le anomalie e le incongruenze presenti nelle contabilità delle Amministrazioni sono costituite, essenzialmente, dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nel *da riscuotere* (somme accertate e non riscosse) e nel *da versare* (somme riscosse e non versate), sia del conto competenza che del conto residui.

Ulteriori anomalie evidenziate riguardano le discordanze, in capitoli/articoli, tra i dati del consuntivo e quelli delle contabilità delle Amministrazioni, in considerazione delle rettifiche degli importi di segno negativo presenti nelle contabilità operate in sede di predisposizione del Rendiconto.

Ancora, ove riscontrate per capitoli/articoli, sono messe in rilievo le minori entrate di competenza e di cassa rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. L'analisi mette in evidenza, per i capitoli/articoli interessati, la sovrastima delle previsioni di bilancio.

Oltre alle anomalie rilevate nell'ambito della costruzione del Rendiconto, sono state individuate incongruenze contabili all'interno dello stesso Rendiconto: in tale ambito vengono riportati, aggregati in ordine di importo, per titoli, per tipologie e per capitoli, i riaccertamenti e le insussistenze. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2017 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza.

Anche nel Rendiconto 2017 si rileva la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli con importi negativi risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse.

Analoga problematica si rileva, ove si siano riscontrati valori negativi per capitoli/articoli, nei versamenti netti sui residui, che indicano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente. Non è ancora possibile, dunque, monitorare l'andamento effettivo dei resti da versare nel corso dei

diversi esercizi, in quanto i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, attraverso operazioni idonee a individuare direttamente gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere.

Sono stati esaminati, infine, l'Allegato 23 e l'Allegato 24 al consuntivo, documenti nei quali sono riportati, rispettivamente, la determinazione dei resti da versare e delle somme da riscuotere alla chiusura dell'esercizio.

La determinazione dei resti da versare contiene la dimostrazione delle somme rimaste da versare a chiusura dell'esercizio, distinte per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome, da regolare a carico di appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

In riferimento alla determinazione dei resti da riscuotere, è stata osservata la classificazione degli stessi per grado di esigibilità operata dall'Amministrazione, ponendo a raffronto tale classificazione con il grado di riscossione dei residui attivi.

### *Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa*

#### **45.**

La Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2018, approvata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. SSRRCO/12/2017/INPR, ha previsto lo svolgimento, anche per l'anno in corso, di apposite verifiche dirette ad accertare, attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, la regolarità dei procedimenti di spesa posti in essere dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. È proseguita, poi, ed è stata ampliata, attraverso il coinvolgimento di sei Sezioni regionali di controllo (Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche e Sardegna), la sperimentazione avviata in sede regionale volta all'effettuazione di analoghe verifiche, avvalendosi sempre di metodologie statistiche di tipo campionario.

L'attività di valutazione della regolarità amministrativo-contabile dei singoli atti di spesa oggetto del campione selezionato è stata svolta in contraddittorio con le strutture interessate ed in collaborazione con gli Uffici di controllo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

A seguito dei controlli eseguiti sul Rendiconto 2017 le ipotesi di non regolarità riscontrate hanno riguardato una percentuale (0,32), calcolata in termini di rapporto tra l'importo dei titoli e l'ammontare della spesa campionata, che, in base al principio di materialità, non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti (n. 18 titoli su 400 per un importo totale di 13.507.876,63 euro).

In un numero più ampio di casi (73 titoli di spesa), pur dando atto della regolarità della procedura di spesa, si è ritenuto di formulare raccomandazioni e osservazioni, al fine di indirizzare per il futuro le Amministrazioni in una logica di sempre maggiore

trasparenza ed economicità delle procedure e attenzione al conseguimento degli interessi pubblici.

In linea generale si è constatato un maggior grado di consapevolezza, da parte delle Amministrazioni, in ordine ad alcune delle criticità segnalate in occasione delle verifiche effettuate relativamente agli esercizi precedenti.

In altri casi sono stati constatati intendimenti diretti a dar seguito alle osservazioni formulate anche se in maniera non del tutto coerente con la normativa vigente. Il riferimento in questo caso è alle modalità di erogazione di benefici e sussidi. Si è osservata, infatti, l'avvenuta fissazione preventiva di principi e criteri, in alcuni casi, però, la loro ampiezza e genericità si è rilevata tale da non consentire di ricostruire l'iter logico seguito.

Tra gli ambiti più problematici si menzionano il frequente ricorso all'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi, motivato con l'unicità delle conoscenze e capacità tecniche in capo al fornitore prescelto. Sul punto è stato evidenziato che tale modalità di affidamento può essere giustificata solo in presenza di un'infungibilità della prestazione (verificata dall'Amministrazione e mai semplicemente autocertificata dalla ditta fornitrice). Analogamente, si è avuto modo di precisare che l'urgenza che consente di ricorrere all'affidamento diretto non deve essere originata dalla stazione appaltante e che anche per tale modalità di affidamento è sempre opportuno procedere ad una ricerca di mercato, anche informale, al fine di una maggiore cognizione del prezzo di mercato, conservandone documentazione.

Sempre in una logica di ampliamento della concorrenza è stata, altresì, evidenziata la necessità che i capitolati prevedano categorie merceologiche omogenee, in quanto la promiscuità nelle forniture può rappresentare concreto elemento ostativo al reperimento di fornitori sul MePa.

Per le medesime finalità, poi, si è rilevato che gli accordi tra amministrazioni devono essere volti a realizzare un interesse pubblico comune ai due o più soggetti partecipanti e realmente esistente nella singola fattispecie. È stato precisato, poi, che dall'esame delle singole pattuizioni deve evincersi una reale divisione di compiti e responsabilità per il perseguimento dell'interesse comune. Non potendosi, quindi, ritenere sussumibile nella fattispecie in esame l'ipotesi di un accordo che pur formalmente stipulato ai sensi del citato art. 15 della legge n. 241 del 1990, si configuri nella pratica come un contratto sinallagmatico, con conseguente violazione delle norme in materia di appalti pubblici di servizi e con il generale principio di libera concorrenza stabilito dagli artt. da 101 a 109 del TFUE, di cui il vigente decreto legislativo n. 50 del 2016 costituisce applicazione.

In tema di esternalizzazione di servizi a società *in house* si è evidenziato che l'art. 192 del nuovo codice degli appalti (decreto legislativo n. 50 del 2016), prevede, al fine di poter procedere all'affidamento diretto, una preventiva valutazione sulla congruità economica dell'offerta, da effettuarsi facendo riferimento ai prezzi di aggiudicazione di gare per attività o segmenti di attività omologhi.

In materia di erogazione di contributi, sussidi ed altri benefici economici si è segnalata la necessità di predeterminare, già in sede di bando, i criteri valutativi, prevedendone, ai di una trasparente valutazione delle domande, una preventiva “pesatura”. Si è suggerita, altresì, l’adozione di un regolamento che disciplini, ai sensi dell’art. 12 della legge n. 241 del 1990, uniformi procedure e modalità di erogazione, al fine anche di omogeneizzare l’attività dei diversi rami dell’Amministrazione nell’utilizzo di fondi pubblici.

Altra tematica di rilievo su cui si è posta l’attenzione è quella connessa alla definizione dell’ambito oggettivo di applicazione dei limiti di spesa per pubblicità introdotti dall’articolo 6, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010. Al riguardo si è evidenziato che per le Amministrazioni centrali solo la “comunicazione istituzionale” inserita nel piano annuale predisposto dal Dipartimento per l’informazione e l’editoria ed approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri non è soggetta alle cennate restrizioni. Ad un tempo, si è evidenziato che l’attività di tipo “comunicativo-pubblicitario”, regolata dall’articolo 13 della legge n. 150 del 2000 e definita “progetti di comunicazione a carattere pubblicitario”, è soggetta al parere preventivo del Dipartimento per l’informazione e al rispetto dei cennati limiti di spesa.

Un ulteriore ambito nel quale sono state evidenziate criticità è costituito dalla materia della locazione passiva di immobili adibiti a uso istituzionale. Si è notata, in particolare, la diffusa difficoltà nel reperire immobili idonei a soddisfare le esigenze pubbliche in relazione alla allocazione, alla suddivisione degli spazi, alle specifiche esigenze, ai lunghi tempi di adeguamento, con la conseguenza che anche nell’esercizio 2016 si è constatato il fenomeno della permanenza di amministrazioni pubbliche in immobili di terzi *sine titulo*, risultando i contratti di locazione scaduti.

Un cenno particolare merita, in relazione alle rilevanti ricadute finanziarie, il fenomeno del contenzioso, che dovrebbe essere oggetto, sia con riferimento a giudizi pendenti che a quelli definiti, di un costante monitoraggio. Infatti, allorché la soccombenza dell’Amministrazione possa ritenersi prevedibile in presenza di un consolidato orientamento della giurisprudenza di merito o di legittimità, risulta opportuna l’attivazione di schemi deflattivi del contenzioso, finalizzati ad anticipare la trattazione delle problematiche in fase amministrativa ed evitare, così, la condanna al pagamento delle spese di lite ed il maturare di interessi legali sulla sorte capitale.

Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta, poi, ad evitare il giudizio di esecuzione, che comporta un aumento rilevante delle spese legali, attivando modalità organizzative che consentano il pagamento della sorte capitale e delle eventuali spese di lite tempestivamente.

Con riferimento, in ultimo, agli aspetti più propriamente contabili si segnala che dalle analisi svolte sul campione estratto è emerso che la tipologia di spesa non sempre risulta coerente con la denominazione del capitolo, con il piano gestionale o con la classificazione economica utilizzata. E’ da precisare che le classificazioni utilizzate ai fini gestionali non trovano sempre esatta corrispondenza nella classificazione economica.

Pur dando atto della difficoltà legata alla molteplicità delle stesse all'interno del bilancio dello Stato e della conseguente impossibilità di declinare singoli codici di classificazioni economiche per ogni fattispecie, si evidenzia che ciò riduce la lettura economica della spesa.

## TAVOLE



TAVOLA 1

## I PRINCIPALI SALDI FINANZIARI NEL 2017

*(in milioni)*

Saldi finanziari	Rendiconto finanziario dello Stato	
	competenza	cassa
saldo netto da finanziare	-29.096	-62.196
indebitamento netto	-7.520	-45.434
avanzo primario	41.484	8.349
ricorso al mercato	-271.169	-304.143

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 2

## RENDICONTO E CONTO DELLO STATO NEL 2017

*(in milioni)*

voci	Rendiconto finanziario dello Stato		Conto dello Stato
	competenza	cassa	
<b>Entrate</b>	580.997	526.999	445.521
Entrate correnti	580.499	526.501	437.201
<i>di cui tributarie</i>	491.418	465.579	398.890
Entrate in conto capitale al netto di rimborsi e anticipazioni di crediti	498	498	8.320
<b>Spese *</b>	588.518	572.433	488.705
Spesa corrente	548.890	538.866	443.601
Interessi passivi	70.580	70.545	63.835
Spesa corrente primaria	478.310	468.322	379.766
Spesa in c/capitale	39.628	33.567	45.104
Spesa finale primaria	541.491	520.579	424.870
<b>Saldi finanziari</b>			
Indebitamento netto	-7.520	-45.434	-43.184
Rimborsi passività	242.072	241.947	-
Acquisizione attività finanziarie	23.553	18.690	-
Rimborso di anticipazioni di crediti	-1.977	-1.928	-
Saldo netto da finanziare	-29.096	-62.196	-
Ricorso al mercato	-271.169	-304.143	-

\* Impegni lordi e pagamenti totali, al netto delle partite finanziarie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 3

## LE ENTRATE FINALI DELLO STATO

	<i>(in milioni)</i>				
	2013	2014	2015	2016	2017
Previsioni Iniziali Competenza	548.641	545.411	544.156	567.417	567.953
Previsioni Definitive Competenza	548.855	557.936	559.157	571.605	578.033
Previsioni Iniziali Cassa	495.679	491.037	495.703	519.114	523.170
Previsioni Definitive Cassa	495.891	503.561	510.641	523.362	533.197
Accertato	553.992	550.187	569.566	581.315	582.974
Riscosso Competenza	481.848	478.547	501.957	518.750	523.057
Versamenti Competenza	458.517	453.622	474.213	490.681	494.711
Riscosso Totale	523.006	525.815	549.276	562.902	573.742
<i>di cui Riscosso Residui (lordo da versare)</i>	<i>41.158</i>	<i>47.268</i>	<i>47.319</i>	<i>44.152</i>	<i>50.686</i>
Versamenti Totali	483.665	484.306	511.987	522.174	528.928
Δ Accertamenti (in %)		-0,69%	3,52%	2,06%	0,29%
Δ Riscossioni competenza (in %)		-0,69%	4,89%	3,35%	0,83%
Δ Riscossioni totali (in %)		0,54%	4,46%	2,48%	1,93%
Δ Versamenti competenza (in %)		-1,07%	4,54%	3,47%	0,82%
Δ Versamenti totali (in %)		0,13%	5,72%	1,99%	1,29%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 4

## LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

	<i>(in milioni)</i>				
	2013	2014	2015	2016	2017
Residui al 31/12	153.059	103.649	105.859	104.171	93.424
Residui Iniziali	145.260	153.059	103.649	105.859	104.171
Previsioni Iniziali Competenza	54.524	54.506	50.993	52.002	53.757
Previsioni Definitive Competenza	54.495	54.111	50.673	53.284	52.942
Previsioni Iniziali Cassa	11.215	10.662	10.816	11.845	16.598
Previsioni Definitive Cassa	11.186	10.267	10.496	13.188	15.783
Accertato	65.346	66.907	66.178	64.549	57.528
Riscosso Competenza	8.716	9.401	9.809	13.215	10.962
Versamenti Competenza	8.208	8.794	9.234	12.586	10.292
Riscosso Totale	12.421	13.361	14.166	17.902	18.286
<i>di cui Riscosso Residui (lordo da versare)</i>	<i>3.705</i>	<i>3.960</i>	<i>4.357</i>	<i>4.687</i>	<i>7.324</i>
Versamenti Totali	11.254	11.995	12.794	16.478	16.454
Δ Accertamenti (in %)		2,39%	-1,09%	-2,46%	-10,88%
Δ Riscossioni competenza (in %)		7,86%	4,34%	34,72%	-17,05%
Δ Riscossioni totali (in %)		7,57%	6,02%	26,37%	2,15%
Δ Versamenti competenza (in %)		7,14%	5,00%	36,30%	-18,23%
Δ Versamenti totali (in %)		6,58%	6,66%	28,79%	-0,15%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 5

## ROTTAMAZIONE DELLE CARTELLE

(in milioni)					
Anni	Credito lordo <sup>(1)</sup>	Introito atteso da rottamazione <sup>(2)</sup>	di cui Riscosso nei termini <sup>(3)</sup>	di cui Importo rate da riscuotere <sup>(4)</sup>	di cui Omesso versamento <sup>(5)</sup>
fino al 2013	14.861	7.587	2.887	706	4.033
2014-2017	16.408	10.185	3.623	1.013	5.608
<b>Totale</b>	<b>31.269</b>	<b>17.772</b>	<b>6.510</b>	<b>1.719</b>	<b>9.641</b>

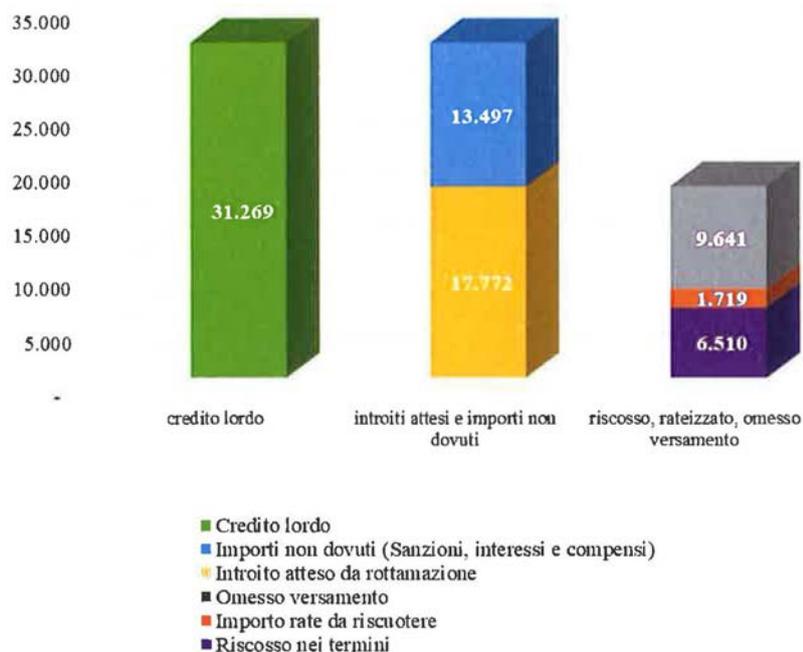
1) importo dei crediti dello Stato comprensivi di sanzioni, interessi e compensi (aggio, diritti di notifica e rimborsi spese).

2) importo del carico iscritto a ruolo da pagare per il perfezionamento della definizione agevolata, a seguito della riduzione dovuta per eliminazione di sanzioni, interessi e compensi.

3) importo effettivamente riscosso al 31/12/2017.

4) importo del carico iscritto a ruolo per le rate scadenti nel 2018, calcolato sulla base delle rate effettivamente riscosse e applicando un correttivo prudenziale dell'introito atteso (pari a circa il 18%).

5) differenza tra "Importi dovuti a seguito di istanza di rottamazione" e il "riscosso nei termini" e le "rate da riscuotere" (al netto degli interessi di dilazione per opzione pagamento rateale).



Fonte: elaborazione su dati estratti da sistemi di datawarehousing dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione

TAVOLA 6

RACCOLTA, VINCITE ED ENTRATE ERARIALI NEL SETTORE DEI GIOCHI  
ANNI 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Raccolta lorda	84.728	84.486	88.249	95.971	101.835
Vincite	67.623	66.468	71.150	76.804	81.717
Raccolta netta	17.106	18.018	17.093	19.167	20.118
Entrate erariali	8.476	8.291	8.450	10.472	10.295
Rendimento erariale	10,0	9,8	9,6	10,9	10,1
Rendimento effettivo	49,5	46,0	49,4	54,6	51,2

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

TAVOLA 7

LE SPESE DELLO STATO – 2016-2017  
GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

*(in milioni)*

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2016*	2017	var%	2016*	2017	var%
spesa corrente	565.950,2	565.457,2	-0,1	566.978,1	568.027,3	0,2
interessi	84.157,3	79.287,2	-5,8	79.521,8	77.384,8	-2,7
spesa corrente primaria	481.792,9	486.170,0	0,9	487.456,3	490.642,6	0,7
spesa in conto capitale	39.877,3	41.094,5	3,1	43.555,2	63.713,6	46,3
spesa finale	605.827,5	606.551,7	0,1	610.533,3	631.740,9	3,5
spesa finale primaria	521.670,2	527.264,5	1,1	531.011,5	554.356,1	4,4
rimborso di prestiti	218.485,2	254.495,6	16,5	218.730,3	251.227,4	14,9
spesa complessiva	824.312,8	861.047,4	4,5	829.263,6	882.968,3	6,5

\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 8

LE SPESE DELLO STATO – 2016-2017  
GLI IMPEGNI

*(in milioni)*

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2016*	2017	var%	2016*	2017	var%
spesa corrente	546.078,2	545.402,5	-0,1	547.606,6	548.468,3	0,2
interessi	71.598,0	70.579,9	-1,4	71.598,0	70.579,9	-1,4
spesa corrente primaria	474.480,2	474.822,6	0,1	476.008,6	477.888,4	0,4
spesa in conto capitale	33.491,4	47.860,8	42,9	37.628,7	54.433,2	44,7
spesa finale	579.569,6	593.263,3	2,4	585.235,3	602.901,5	3,0
spesa finale primaria	507.971,6	522.683,4	2,9	513.637,3	532.321,6	3,6
rimborso di prestiti	195.981,7	242.072,4	23,5	195.991,6	242.072,4	23,5
spesa complessiva	775.551,3	835.335,6	7,7	781.226,9	844.973,9	8,2

\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 9

LE SPESE DELLO STATO – 2016-2017  
I PAGAMENTI

*(in milioni)*

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2016*	2017	var%	2016*	2017	var%
spesa corrente	501.825,9	502.433,6	0,1	527.619,7	538.866,3	2,1
interessi	71.420,0	70.373,0	-1,5	71.603,6	70.544,7	-1,5
spesa corrente primaria	430.405,9	432.060,6	0,4	456.016,1	468.321,5	2,7
spesa in conto capitale	24.436,1	39.846,2	63,1	36.020,2	52.257,5	45,1
spesa finale	526.262,0	542.279,9	3,0	563.639,8	591.123,7	4,9
spesa finale primaria	454.842,0	471.906,9	3,8	492.036,2	520.579,0	5,8
rimborso di prestiti	195.734,0	241.701,8	23,5	198.972,1	241.946,5	21,6
spesa complessiva	721.996,0	783.981,6	8,6	762.611,9	833.070,2	9,2

\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 10

LA SPESA FINALE\* DELLO STATO - 2016-2017  
GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

*(in milioni)*

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2016**	2017	var%	2016**	2017	var%
spesa corrente	491.644,8	493.516,1	0,4	495.153,7	496.321,5	0,2
interessi	84.157,3	79.287,2	-5,8	79.521,8	77.384,8	-2,7
spesa corrente primaria	407.487,5	414.228,9	1,7	415.631,9	418.936,7	0,8
spesa in conto capitale	38.620,7	38.496,0	0,3	41.240,9	40.115,6	-2,7
spesa finale	530.265,6	532.012,2	0,3	536.394,6	536.437,1	0,0
spesa finale primaria	446.108,3	452.724,9	1,5	456.872,8	459.052,3	0,5

\* Al netto delle poste correttive e compensative, delle acquisizioni di attività finanziarie e delle regolazioni debitorie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 11

LA SPESA FINALE\* DELLO STATO - 2016-2017  
GLI IMPEGNI

*(in milioni)*

Voci	Impegni competenza			Impegni totali		
	2016**	2017	var%	2016**	2017	var%
spesa corrente	477.346,4	479.257,1	0,4	478.874,8	481.125,7	0,5
interessi	71.598,0	70.579,9	-1,4	71.598,0	70.579,9	-1,4
spesa corrente primaria	405.748,4	408.677,2	0,7	407.276,8	410.545,7	0,8
spesa in conto capitale	31.382,5	30.541,1	-2,7	35.073,8	36.909,4	5,2
spesa finale	508.728,9	509.798,2	0,2	513.948,6	518.035,1	0,8
spesa finale primaria	437.130,9	439.218,3	0,5	442.350,6	447.455,2	1,2

\* Al netto delle poste correttive e compensative, delle acquisizioni di attività finanziarie e delle regolazioni debitorie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 12

LA SPESA FINALE DELLO STATO\* - 2016-2017  
I PAGAMENTI

*(in milioni)*

Voci	Pagamenti competenza			Pagamenti totali		
	2016**	2017	var%	2016**	2017	var%
spesa corrente	439.207,4	443.323,3	0,9	461.842,2	473.579,7	2,5
interessi	71.420,0	70.373,0	-1,5	71.603,6	70.544,7	-1,5
spesa corrente primaria	367.787,4	372.950,3	1,4	390.238,6	403.034,9	3,3
spesa in conto capitale	22.891,9	22.729,8	-0,7	31.812,4	33.567,2	5,5
spesa finale	462.099,4	466.053,1	0,9	493.654,6	507.146,9	2,7
spesa finale primaria	390.679,4	395.680,1	1,3	422.051,0	436.602,2	3,4

\* Al netto delle poste correttive e compensative, delle acquisizioni di attività finanziarie e delle regolazioni debitorie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 13

## LA SPESA FINALE\* DELLO STATO PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie economiche	Stanzamenti definitivi			Pagamenti totali		
	2016**	2017	var %	2016**	2017	var %
Redditi da lavoro dipendente	91.391	92.864	1,6	89.242	90.197	1,1
Consumi intermedi	13.400	13.739	2,5	12.374	12.921	4,4
Imposte pagate sulla produzione	4.999	5.043	0,9	4.901	4.945	0,9
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	260.234	261.885	0,6	243.954	254.286	4,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	14.942	15.460	3,5	14.320	15.888	10,9
Trasferimenti correnti a imprese	6.785	7.156	5,5	6.819	6.769	-0,7
Trasferimenti correnti a estero	1.566	1.747	11,5	1.449	1.636	12,9
Risorse proprie UE	19.100	17.200	-9,9	16.130	15.250	-5,5
Interessi passivi	79.522	77.385	-2,7	71.604	70.545	-1,5
Ammortamenti	990	1.027	3,7	380	387	1,8
Altre uscite correnti	2.225	2.815	26,5	668	756	13,1
<b>Spesa corrente</b>	<b>495.154</b>	<b>496.322</b>	<b>0,2</b>	<b>461.842</b>	<b>473.580</b>	<b>2,5</b>
<b>Spesa corrente primaria</b>	<b>415.632</b>	<b>418.937</b>	<b>0,8</b>	<b>390.239</b>	<b>403.035</b>	<b>3,3</b>
Investimenti fissi lordi	5.129	5.025	-2,0	4.143	4.317	4,2
Contributi agli investimenti	17.660	20.297	14,9	13.431	14.818	10,3
Contributi agli investimenti ad imprese	11.986	10.989	-8,3	11.292	11.787	4,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	169	106	-37,5	166	98	-40,7
Contributi agli investimenti a estero	680	568	-16,5	316	441	39,6
Altri trasferimenti in conto capitale	5.617	3.131	-44,3	2.464	2.106	-14,5
<b>Spesa in conto capitale</b>	<b>41.241</b>	<b>40.116</b>	<b>-2,7</b>	<b>31.812</b>	<b>33.567</b>	<b>5,5</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>536.395</b>	<b>536.437</b>	<b>0,0</b>	<b>493.655</b>	<b>507.147</b>	<b>2,7</b>
<b>Spesa finale primaria</b>	<b>456.873</b>	<b>459.052</b>	<b>0,5</b>	<b>422.051</b>	<b>436.602</b>	<b>3,4</b>

\* Al netto delle poste correttive e compensative, delle acquisizioni di attività finanziarie e delle regolazioni debitorie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14

LA SPESA CORRENTE\* DELLO STATO PER MISSIONI  
GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2016**	2017	var %	2016**	2017	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.746	2.367	-13,8	2.741	2.559	-6,7
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	557	570	2,3	638	619	-3,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	107.390	111.131	3,5	112.695	114.330	1,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	21.548	20.677	-4,0	21.870	20.356	-6,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.486	17.403	-0,5	18.402	18.976	3,1
006.Giustizia	7.658	8.087	5,6	7.909	8.481	7,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	9.944	9.893	-0,5	10.622	10.682	0,6
008.Soccorso civile	1.918	1.904	-0,7	2.202	2.275	3,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	560	561	0,1	596	615	3,3
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	97	82	-15,0	300	146	-51,4
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.248	12.225	-0,2	12.231	12.457	1,8
012.Regolazione dei mercati	12	16	33,5	41	36	-14,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.239	7.249	0,1	7.273	7.349	1,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	132	133	0,7	206	142	-30,9
015.Comunicazioni	593	732	23,5	621	746	20,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	158	110	-30,4	158	111	-30,2
017.Ricerca e innovazione	331	398	20,1	432	475	10,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	958	884	-7,8	890	731	-17,8
019.Casa e assetto urbanistico	119	95	-19,9	125	75	-39,7
020.Tutela della salute	1.087	2.028	86,6	1.665	2.144	28,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.574	1.474	-6,3	1.604	1.587	-1,1
022.Istruzione scolastica	44.946	45.761	1,8	45.452	46.398	2,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.752	7.852	1,3	7.761	7.840	1,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.034	32.363	4,3	30.777	32.259	4,8
025.Politiche previdenziali	95.472	93.674	-1,9	90.994	92.296	1,4
026.Politiche per il lavoro	9.941	9.910	-0,3	15.065	11.430	-24,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.266	3.130	38,1	3.139	3.899	24,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	21	21	-0,3	22	23	4,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.073	12.287	1,8	12.962	12.994	0,2
030.Giovani e sport	537	556	3,4	693	606	-12,6
031.Turismo	41	45	9,9	45	45	-0,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.697	2.384	-11,6	2.835	2.577	-9,1
033.Fondi da ripartire	5.551	7.432	33,9	1.935	2.933	51,6
034.Debito pubblico	800	795	-0,6	730	745	2,1
<b>Spesa finale primaria*</b>	<b>407.488</b>	<b>414.229</b>	<b>1,7</b>	<b>415.632</b>	<b>418.937</b>	<b>0,8</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14 SEGUE

LA SPESA CORRENTE\* DELLO STATO PER MISSIONI  
GLI IMPEGNI

(in milioni)

Missioni	Impegni su competenza			Impegni totali		
	2016**	2017	var %	2016**	2017	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.740	2.558	-6,6	2.740	2.558	-6,6
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	617	594	-3,6	617	595	-3,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	112.412	113.822	1,3	112.539	113.837	1,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	18.659	18.200	-2,5	18.723	18.204	-2,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	18.008	18.767	4,2	18.122	18.767	3,6
006.Giustizia	7.727	8.122	5,1	7.846	8.218	4,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.478	10.460	-0,2	10.481	10.465	-0,2
008.Soccorso civile	2.159	2.186	1,2	2.162	2.198	1,6
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	588	597	1,5	588	597	1,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	247	122	-50,6	247	122	-50,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.186	12.274	0,7	12.186	12.274	0,7
012.Regolazione dei mercati	41	33	-20,7	41	33	-20,7
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.255	7.331	1,1	7.257	7.333	1,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	177	130	-26,6	177	130	-26,6
015.Comunicazioni	616	746	21,1	616	845	37,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	158	110	-30,1	158	110	-30,1
017.Ricerca e innovazione	426	470	10,4	552	598	8,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	835	695	-16,7	835	695	-16,7
019.Casa e assetto urbanistico	124	75	-39,8	146	97	-33,5
020.Tutela della salute	1.633	2.110	29,3	1.633	2.115	29,5
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.588	1.538	-3,2	1.596	1.540	-3,5
022.Istruzione scolastica	44.608	45.101	1,1	44.608	45.101	1,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.752	7.791	0,5	7.752	7.791	0,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	30.599	32.069	4,8	30.941	32.415	4,8
025.Politiche previdenziali	90.838	92.231	1,5	90.838	92.231	1,5
026.Politiche per il lavoro	14.011	11.006	-21,4	14.505	11.850	-18,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.126	3.873	23,9	3.126	3.873	23,9
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	22	23	4,6	22	23	4,6
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	12.146	12.033	-0,9	12.150	12.034	-1,0
030.Giovani e sport	693	606	-12,6	705	618	-12,3
031.Turismo	45	45	-0,3	45	45	-0,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.595	2.287	-11,9	2.681	2.437	-9,1
033.Fondi da ripartire	0	0	925,4	0	123	n.s.
034.Debito pubblico	641	670	4,6	641	670	4,6
<b>Spesa finale primaria*</b>	<b>405.748</b>	<b>408.677</b>	<b>0,7</b>	<b>407.277</b>	<b>410.546</b>	<b>0,8</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14 SEGUE

LA SPESA CORRENTE\* DELLO STATO PER MISSIONI  
I PAGAMENTI

Missioni	Pagamenti sulla competenza			Pagamenti totali		
	2016**	2017	var %	2016**	2017	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.739	2.557	-6,6	2.740	2.558	-6,7
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	597	592	-0,8	610	612	0,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	100.397	101.724	1,3	109.191	114.184	4,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	18.614	18.081	-2,9	18.806	18.130	-3,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	17.579	18.273	4,0	18.054	18.631	3,2
006.Giustizia	7.188	7.531	4,8	7.762	7.993	3,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.181	10.200	0,2	10.505	10.491	-0,1
008.Soccorso civile	2.066	2.116	2,4	2.161	2.222	2,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	465	466	0,2	558	572	2,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	29	28	-2,7	374	321	-14,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.127	12.244	1,0	12.157	12.266	0,9
012.Regolazione dei mercati	17	16	-7,4	29	27	-5,6
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6.898	6.675	-3,2	7.364	6.876	-6,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	183	121	-33,8	190	128	-32,7
015.Comunicazioni	534	646	20,9	735	751	2,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	146	108	-25,7	157	119	-23,9
017.Ricerca e innovazione	295	353	19,8	475	567	19,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	690	624	-9,5	943	751	-20,4
019.Casa e assetto urbanistico	102	47	-53,9	112	70	-37,8
020.Tutela della salute	1.165	769	-34,0	1.445	1.154	-20,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.155	1.195	3,4	1.266	1.555	22,9
022.Istruzione scolastica	43.912	44.891	2,2	44.631	45.622	2,2
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.132	7.224	1,3	7.392	7.790	5,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	28.529	29.999	5,2	29.892	31.310	4,7
025.Politiche previdenziali	76.444	79.624	4,2	80.814	86.841	7,5
026.Politiche per il lavoro	12.365	9.519	-23,0	13.705	11.193	-18,3
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.230	3.683	65,2	2.356	4.534	92,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	22	23	4,6	23	23	-3,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	10.683	10.492	-1,8	12.082	11.659	-3,5
030.Giovani e sport	546	606	11,0	658	765	16,3
031.Turismo	23	40	72,0	32	60	89,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.224	1.899	-14,6	2.509	2.423	-3,4
033.Fondi da ripartire	0	0	925,4	0	123	n.s.
034.Debito pubblico	510	583	14,2	511	713	39,7
<b>Spesa finale primaria*</b>	<b>367.787</b>	<b>372.950</b>	<b>1,4</b>	<b>390.239</b>	<b>403.035</b>	<b>3,3</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 15

LA SPESA IN CONTO CAPITALE\* DELLO STATO PER MISSIONI  
GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missioni	Stanzamenti iniziali			Stanzamenti definitivi		
	2016**	2017	var %	2016**	2017	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	5	-4,0	5	5	-6,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	1	-0,3	6	3	-46,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.142	975	-14,6	1.313	1.213	-7,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.525	4.812	6,3	4.448	4.828	8,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.257	2.216	-1,8	2.391	2.444	2,2
006.Giustizia	112	119	6,5	235	247	5,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	336	317	-5,8	479	489	1,9
008.Soccorso civile	2.410	2.269	-5,9	2.657	3.088	16,2
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	337	282	-16,4	451	412	-8,8
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	144	144	-0,1	308	275	-10,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.781	5.678	-1,8	7.442	6.423	-13,7
012.Regolazione dei mercati	0	0	72,5	0	1	402,9
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.760	4.000	6,4	4.384	4.814	9,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.575	4.973	-10,8	5.643	4.983	-11,7
015.Comunicazioni	11	9	-15,7	74	9	-87,4
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	60	161	167,8	54	171	217,5
017.Ricerca e innovazione	2.213	2.363	6,8	2.455	2.518	2,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	411	318	-22,5	990	781	-21,1
019.Casa e assetto urbanistico	275	161	-41,7	387	319	-17,6
020.Tutela della salute	0	0	-0,3	3	126	n.d.
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	376	437	16,1	444	711	60,1
022.Istruzione scolastica	221	146	-34,0	220	502	128,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	61	53	-13,3	67	53	-21,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8	8	-0,0	37	8	-78,6
025.Politiche previdenziali	0	70	n.s.	0	70	n.s.
026.Politiche per il lavoro	29	29	0,8	30	35	15,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	54	54	-0,0	63	59	-6,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.833	3.468	22,4	2.717	4.123	51,8
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	3.026	596	-80,3	3.375	853	-74,7
030.Giovani e sport	220	231	5,4	270	246	-8,6
031.Turismo	0	1	362,2	1	1	11,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	124	105	-15,1	131	135	3,0
033.Fondi da ripartire	2.315	4.495	94,2	162	172	6,2
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>38.621</b>	<b>38.496</b>	<b>-0,3</b>	<b>41.241</b>	<b>40.116</b>	<b>-2,7</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 15 SEGUE

LA SPESA IN CONTO CAPITALE\* DELLO STATO PER MISSIONI  
GLI IMPEGNI

Missioni	Impegni su competenza			Impegni totali		
	2016	2017	var %	2016	2017	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	5	-6,4	5	5	-6,4
002.Ammministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2	1	-49,3	4	5	36,2
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.306	1.195	-8,5	1.343	1.196	-11,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.436	4.813	8,5	4.438	4.819	8,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.083	2.306	10,7	2.114	2.359	11,6
006.Giustizia	118	164	39,3	181	284	57,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	389	297	-23,5	447	376	-15,9
008.Soccorso civile	1.478	1.617	9,4	1.927	2.780	44,3
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	346	294	-15,0	398	393	-1,2
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	175	244	39,5	273	357	30,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	7.131	5.886	-17,5	7.445	6.096	-18,1
012.Regolazione dei mercati	0	1	344,7	0	1	345,2
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.979	3.821	-4,0	4.958	4.190	-15,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.315	4.236	-1,8	4.591	5.509	20,0
015.Comunicazioni	74	7	-90,3	74	7	-90,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	54	171	217,7	73	171	135,6
017.Ricerca e innovazione	2.263	2.361	4,3	2.455	2.545	3,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	510	505	-1,0	1.057	979	-7,3
019.Casa e assetto urbanistico	387	269	-30,5	412	269	-34,7
020.Tutela della salute	2	90	n.s.	3	90	n.s.
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	416	582	39,9	448	607	35,6
022.Istruzione scolastica	88	60	-32,3	171	189	10,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	63	46	-27,2	63	46	-27,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	13	7	-43,8	13	7	-43,8
025.Politiche previdenziali	0	70	n.s.	0	70	n.s.
026.Politiche per il lavoro	30	29	-4,8	30	29	-5,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	36	10	-72,6	39	36	-7,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	767	435	-43,3	1.121	2.315	106,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	542	689	27,1	609	833	36,8
030.Giovani e sport	266	234	-11,9	266	234	-11,9
031.Turismo	0	0	11,4	0	1	863,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	109	96	-11,3	119	112	-5,9
033.Fondi da ripartire	0	0	n.s.	0	0	n.s.
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>31.382</b>	<b>30.541</b>	<b>-2,7</b>	<b>35.074</b>	<b>36.909</b>	<b>5,2</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 15 SEGUE

LA SPESA IN CONTO CAPITALE\* DELLO STATO PER MISSIONI  
I PAGAMENTI

(in milioni)

Missioni	Pagamenti sulla competenza			Pagamenti totali		
	2016**	2017	var %	2016**	2017	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	5	-7,1	5	5	-7,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	1	-3,4	2	4	72,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.187	842	-29,0	1.784	888	-50,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.421	4.813	8,9	4.422	4.821	9,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	1.156	1.459	26,2	2.083	2.452	17,7
006.Giustizia	60	59	-1,2	161	167	3,8
007.Ordine pubblico e sicurezza	204	114	-44,3	420	392	-6,8
008.Soccorso civile	1.275	1.563	22,6	1.895	2.535	33,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	272	176	-35,3	408	323	-20,7
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	175	244	39,3	176	245	39,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.484	5.224	-4,7	5.997	7.059	17,7
012.Regolazione dei mercati	0	1	390,3	0	1	367,9
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.166	2.975	37,3	4.292	4.474	4,2
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1.840	966	-47,5	3.553	2.541	-28,5
015.Comunicazioni	35	6	-82,1	51	27	-46,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	25	74	196,1	50	100	102,6
017.Ricerca e innovazione	2.196	2.260	2,9	2.510	2.552	1,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	312	199	-36,1	949	688	-27,5
019.Casa e assetto urbanistico	323	224	-30,6	426	269	-36,9
020.Tutela della salute	2	40	n.s.	3	40	n.s.
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	285	477	67,5	358	565	57,7
022.Istruzione scolastica	21	28	33,0	202	128	-36,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	47	34	-26,9	57	34	-39,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	12	7	-43,6	12	9	-29,1
025.Politiche previdenziali	0	70	n.s.	0	70	n.s.
026.Politiche per il lavoro	27	20	-26,0	30	21	-28,5
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	30	5	-84,5	33	17	-47,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	767	435	-43,3	1.121	2.315	106,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	258	168	-34,9	402	468	16,5
030.Giovani e sport	254	199	-21,6	277	203	-26,6
031.Turismo	0	0	-91,0	27	49	83,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	52	43	-17,1	107	104	-2,6
033.Fondi da ripartire	0	0	n.s.	0	0	n.s.
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>22.892</b>	<b>22.730</b>	<b>-0,7</b>	<b>31.812</b>	<b>33.567</b>	<b>5,5</b>

\* al netto delle regolazioni debitorie, degli interessi, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie

\*\* I dati relativi al 2016 sono riclassificati secondo la struttura del bilancio 2017

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 16

## LA SPESA PER INVESTIMENTI PER MISSIONI (al netto delle attività finanziarie)

(in milioni)

Missioni	2017 - COMPETENZA					VARIAZIONE su 2016				
	Stanz.definitivi	Impegni	Pagamenti	Impegni totali	Pagamenti totali	Stanz.definitivi	Impegni	Pagamenti	Impegni totali	Pagamenti totali
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	3	1	1	5	4	-46,5	-49,3	-3,4	36,2	72,3
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	13	8	5	9	8	-9,2	-28,9	663,2	-23,2	236,3
L'Italia in Europa e nel mondo	19	5	5	11	13	-53,0	-83,0	66,7	66,0	-15,8
Difesa e sicurezza del territorio	2.389	2.260	1.413	2.300	2.393	1,9	10,3	25,9	11,3	17,5
Giustizia	247	164	59	284	167	5,2	39,3	-1,2	57,0	3,8
Ordine pubblico e sicurezza	479	295	111	374	389	0,5	-24,1	-45,4	-15,9	-6,8
Soccorso civile	132	75	24	113	76	22,6	7,0	24,3	26,0	43,4
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	106	103	61	107	111	0,9	2,5	2,3	-18,0	-1,6
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	31	0	0	113	2	-81,0	-99,8	-100,0	-12,8	-94,7
Competitività e sviluppo delle imprese	43	33	5	67	44	-14,3	104,6	-35,3	67,5	41,0
Regolazione dei mercati	0	0	0	0	0	347,0	29,8	-79,2	47,0	42,6
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	89	50	23	65	74	-18,3	-41,9	-49,0	-40,2	-17,6
Infrastrutture pubbliche e logistica	252	130	100	223	261	-13,7	-32,0	-38,1	-23,4	-27,5
Comunicazioni	3	1	1	2	20	-95,9	-97,7	-98,0	-97,4	-23,6
Commercio internaz. ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0	0	0	0	0	46,2	-39,8	-53,8	-28,9	-59,2
Ricerca e innovazione	2	2	0	3	2	-19,5	1,3	-81,1	-8,0	-31,3
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	152	52	77	158	53	-11,1	-19,4	3,5	10,1	33,8
Casa e assetto urbanistico	129	129	117	129	119	7,6	7,6	-2,5	7,6	-36,9
Tutela della salute	0	0	0	0	0	-7,6	28,7	4,4	4,0	-81,2
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	378	282	187	303	256	35,6	9,6	30,6	6,4	27,0
Istruzione scolastica	26	4	4	46	12	-42,5	358,4	787,9	5859,5	375,1
Istruzione universitaria e formazione post-unive	0	0	0	0	0	0,0	23,2	22,3	23,2	-95,8
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0	0	0	0	0	-1,9	197,9	197,9	397,9	-65,8
Politiche previdenziali	0	0	0	0	0	-3,1	212,5	212,5	431,7	431,7
Politiche per il lavoro	18	11	3	11	4	265,7	135,5	-16,8	134,6	-31,1
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	59	10	5	36	17	-6,3	-72,6	-84,5	-7,4	-47,1
Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	321	231	65	303	187	5,2	-7,9	-8,4	2,5	6,0
Turismo	1	0	0	1	0	11,7	11,4	-91,0	863,8	138,2
Servizi istituzionali e generali delle AP	134	95	41	110	102	3,0	-11,5	-17,8	-6,1	-2,7
<b>totale categoria XXI</b>	<b>5.025</b>	<b>3.940</b>	<b>2.255</b>	<b>4.771</b>	<b>4.317</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>2,6</b>	<b>3,7</b>	<b>4,2</b>
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.249	2.990	2.593	3.198	3.694	16,7	16,1	65,9	10,9	9,4
Infrastrutture pubbliche e logistica	2.104	2.040	177	3.137	310	-5,1	82,1	-64,7	177,6	-63,0
<b>totale erogazioni ad ANAS (cat. XXII) e RFI (cat. XXIII)</b>	<b>5.353</b>	<b>5.029</b>	<b>2.769</b>	<b>6.335</b>	<b>4.004</b>	<b>7,1</b>	<b>36,1</b>	<b>34,3</b>	<b>57,8</b>	<b>-5,0</b>
<b>TOTALE SPESE PER INVESTIMENTI</b>	<b>10.379</b>	<b>8.969</b>	<b>5.024</b>	<b>11.106</b>	<b>8.321</b>	<b>2,5</b>	<b>16,6</b>	<b>17,9</b>	<b>28,9</b>	<b>-0,4</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 17

## PAGAMENTI ANAS PER ANNO E TIPOLOGIA DI INFRASTRUTTURA STRADALE

*(in migliaia)*

Anno	Strade statali	Autostrade	Strade regionali, provinciali, comunali	Altre opere stradali	Totale
2013	830.044	1.106.965	-	1	1.937.010
2014	1.149.343	720.074	1.884	-	1.871.301
2015	962.875	625.382	2.003	-	1.590.260
2016	943.783	518.347	24	17	1.462.171
2017	897.429	188.334	2.625	-	1.088.389

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

TAVOLA 18

## PAGAMENTI RFI PER ANNO E TIPOLOGIA DI INFRASTRUTTURA

*(in migliaia)*

Anno	Linee ferroviarie	Stazioni e terminali	Altre infrastrutture	Totale
2013	2.361.442	118.941	227.338	2.707.721
2014	2.517.097	95.504	248.530	2.861.132
2015	2.748.694	149.869	349.166	3.247.729
2016	3.629.159	239.315	411.172	4.279.646
2017	2.936.643	263.907	252.796	3.453.346

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP

TAVOLA 19

## ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

*(in miliardi)*

Anno	Attività	Variazione annuale attività (%)	Passività	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione annuale eccedenza di passività	Variazione annuale eccedenza di passività (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426		
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	18	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	79	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	11	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	28	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	130	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	66	3,95
2016	987	2,53	2.785	2,35	1.798	40	2,25
2017	947	-4,15	2.823	1,3	1.875	77	4,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

TAVOLA 20

LA SPESA FINALE\* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE  
STANZIAMENTI DI COMPETENZA

Amministrazione	Stanzamenti iniziali				Stanzamenti definitivi			
	2016	2017	var%	comp % 2017	2016	2017	var%	comp % 2017
02 - Ministero dell'economia e delle finanze	189.255	196.113	3,6	43,6	188.165	188.436	0,1	41,3
03 - Ministero dello sviluppo economico	4.478	3.969	-11,3	0,9	6.242	5.326	-14,7	1,2
04 - Ministero del lavoro e delle politiche sociali	123.449	123.395	-0,0	27,4	123.736	123.292	-0,4	27,0
05 - Ministero della giustizia	7.742	7.931	2,4	1,8	8.068	8.422	4,4	1,8
06 - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.289	2.612	14,1	0,6	2.703	2.976	10,1	0,7
07 - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	55.210	56.171	1,7	12,5	55.909	57.308	2,5	12,6
08 - Ministero dell'interno	20.900	20.750	-0,7	4,6	25.163	26.740	6,3	5,9
09 - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	786	638	-18,8	0,1	1.414	1.106	-21,8	0,2
10 - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	13.805	13.403	-2,9	3,0	14.556	13.986	-3,9	3,1
12 - Ministero della difesa	20.285	20.064	-1,1	4,5	22.263	22.763	2,2	5,0
13 - Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	921	865	-6,0	0,2	1.070	1.050	-1,9	0,2
14 - Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	2.073	2.062	-0,5	0,5	2.166	2.430	12,2	0,5
15 - Ministero della salute	1.315	2.332	77,4	0,5	2.041	2.691	31,8	0,6
Spesa finale primaria*	442.506	450.306	1,8	100,0	453.494	456.527	0,7	100,0

\* I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2017 nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria (al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale, alle poste correttive e compensative, agli ammortamenti, alle acquisizioni di attività finanziarie e al rimborso delle passività finanziarie, nonché della missione 34 - Debito pubblico - e del programma 29.005 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 21

LA SPESA FINALE\* DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE  
IMPEGNI LORDI E PAGAMENTI TOTALI

Amministrazione	Impegni lordi				Pagamenti totali			
	2016	2017	var%	comp % 2017	2016	2017	var%	comp % 2017
02 - Ministero dell'economia e delle finanze	183.120	183.632	0,3	40,8	174.465	180.248	3,3	41,4
03 - Ministero dello sviluppo economico	6.158	5.300	-13,9	1,2	4.819	6.147	27,6	1,4
04 - Ministero del lavoro e delle politiche sociali	123.585	123.215	-0,3	27,4	111.502	116.753	4,7	26,8
05 - Ministero della giustizia	7.922	8.047	1,6	1,8	7.809	7.778	-0,4	1,8
06 - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.566	2.818	9,8	0,6	2.669	2.735	2,5	0,6
07 - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	55.043	56.864	3,3	12,6	54.797	56.132	2,4	12,9
08 - Ministero dell'interno	24.921	26.452	6,1	5,9	23.696	26.988	13,9	6,2
09 - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1.394	1.088	-22,0	0,2	876	1.079	23,2	0,2
10 - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	14.449	13.940	-3,5	3,1	11.775	10.557	-10,3	2,4
12 - Ministero della difesa	21.562	22.441	4,1	5,0	21.558	22.378	3,8	5,1
13 - Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.055	1.022	-3,1	0,2	985	916	-7,0	0,2
14 - Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	2.144	2.371	10,6	0,5	1.740	2.298	32,1	0,5
15 - Ministero della salute	2.007	2.654	32,2	0,6	1.804	1.626	-9,8	0,4
<b>Spesa finale*</b>	<b>445.926</b>	<b>449.842</b>	<b>0,9</b>	<b>100,0</b>	<b>418.494</b>	<b>435.635</b>	<b>4,1</b>	<b>100,0</b>

\* I dati utilizzati per le analisi fanno riferimento al Rendiconto 2017 nell'ambito del quale si è data evidenza della spesa finale primaria (al netto delle categorie economiche relative agli interessi passivi e redditi da capitale, alle poste correttive e compensative, agli ammortamenti, alle acquisizioni di attività finanziarie e al rimborso delle passività finanziarie, nonché della missione 34 - Debito pubblico - e del programma 29.005 - Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS





