

TAVOLA 8

PROGRAMMA 6 “ANALISI E PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA” – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione totali		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	37	35	35	34	35	34	0	0	-	-	2	1
di cui: imposte pagate sulla produzione	2	2	2	2	2	2	-	-	-	-	0	0
Consumi intermedi	191	151	168	117	118	72	50	45	-	-	23	34
Trasferimenti di parte corrente	2	2	2	2	0	0	2	2	-	-	-	-
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Altre uscite correnti	17	3	16	3	16	2	0	1	-	-	1	0
Spese correnti	247	191	221	156	169	108	53	48	-	-	26	35
Investimenti fissi lordi	14	11	10	10	1	4	13	7	4	1	0	0
Trasferimenti di parte capitale	5	5	2	2	2	2	-	-	-	-	4	4
Altre spese in conto capitale	50	110	-	100	-	100	50	10	50	10	-	-
Spese in conto capitale	69	126	12	112	3	106	63	17	54	11	4	4
SPESE FINALI	316	317	233	268	171	213	116	66	54	11	29	38

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche per il 2016 tra i principali obiettivi assegnati a questo programma vi è il contenimento del debito con particolare attenzione al profilo del rapporto fra costo e rischio. Nell'anno esaminato, in cui, come noto, le condizioni di mercato sono state significativamente influenzate dal programma di acquisti di attività pubbliche da parte della Banca Centrale Europea (BCE), noto come *Quantitative Easing*,⁵⁹ i rendimenti di mercato dei titoli di Stato, soprattutto a medio-lungo termine, hanno registrato un *trend* decrescente fino al mese di agosto, seppure con delle interruzioni significative, e a partire dal mese di settembre si è verificato un incremento dei rendimenti, proseguito fino all'appuntamento referendario di inizio dicembre che ha portato a una lieve correzione al ribasso; sui titoli a breve termine, invece, la riduzione è proseguita in modo pressoché continuato, sebbene con un andamento più moderato, per tutto l'anno, risultando gli stessi maggiormente influenzati dalla politica monetaria ampiamente espansiva della BCE. I costi medi di emissione, già in riduzione negli ultimi anni (2,1 per cento nel 2013, 1,3 per cento nel 2014, 0,7 per cento nel 2015), si sono ulteriormente ridotti, passando allo 0,6 per cento nel 2016; contestualmente si riporta come migliorata la situazione in tema di rischio di rifinanziamento, con un innalzamento della vita media dei titoli di Stato da 6,5 anni a fine 2015 a 6,8 anni a fine 2016⁶⁰.

Ha continuato a risentire, nel 2016, degli interventi di allentamento quantitativo promossi dalla BCE anche la gestione della liquidità del Tesoro (*cash management*) volta ad assicurare un adeguato livello di disponibilità liquide, in relazione ai molteplici movimenti quotidiani della Tesoreria dello Stato⁶¹. Il 2016 si è caratterizzato, dunque, per livelli di disponibilità liquide del

⁵⁹ Nel 2016 si è sviluppato su un volume di acquisti per l'intera area dell'euro pari a circa 80 miliardi mensili e per l'Italia si è sostanzialmente in acquisti mensili medi per circa 9 miliardi, che hanno portato lo *stock* di debito italiano acquistato dalla BCE nell'ambito di questo programma, a fine 2016, a circa 210 miliardi in termini di controvalore.

⁶⁰ La durata finanziaria dello *stock* dei titoli di Stato è salita da 5,48 a 5,54 anni, mentre il tempo medio di fissazione dei tassi è salito, passando da 5,41 a 5,64 anni, indicando che anche il rischio di tasso di interesse è stato gestito in linea con le attese.

⁶¹ Nel corso del 2016, l'attività di gestione delle disponibilità liquide del Tesoro si è svolta quotidianamente, con il monitoraggio delle disponibilità liquide e l'esecuzione di operazioni di tesoreria, nell'ambito della cosiddetta operatività OPTES (Operazioni per conto del Tesoro) che coinvolge gli uffici della Banca d'Italia, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento del tesoro, basandosi su 6 aggiornamenti quotidiani previsionali e a consuntivo, relativi ai flussi di Tesoreria dello Stato e ai conseguenti saldi dei depositi governativi, a

Tesoro piuttosto elevati, seppur mediamente inferiori rispetto a quanto osservato nell'anno precedente. L'Amministrazione evidenzia che ciò è dovuto al consistente volume di rimborsi previsto per il 2017, che ha spinto ad incrementare, per quanto possibile, i saldi del conto già a partire dal 2016. A tale ragione deve aggiungersi la necessità di avere a disposizione un "cuscinetto" per fronteggiare l'elevata volatilità infra-mensile, che caratterizza il saldo delle disponibilità liquide, causata dai molteplici ed ingenti movimenti della Tesoreria dello Stato, che hanno determinato uno scarto medio mensile (calcolato come differenza tra saldo minimo e massimo di ciascun mese) risultato di poco inferiore a 30 miliardi nel 2016.

Quanto alla partecipazione alle aste di impiego della liquidità del Tesoro, già ridimensionatasi a partire dalla seconda metà del 2014, è stata registrata una nuova lieve riduzione dei quantitativi allocati rispetto all'anno precedente che ha fatto seguito al nuovo calo dei rendimenti del mercato monetario⁶². Tuttavia, nonostante gli scarsi impieghi in asta, gli importi medi delle giacenze sul conto disponibilità si sono comunque attestati su livelli inferiori a quelli osservati nel 2015, anche grazie ad operazioni bilaterali di impiego della liquidità a più lunga scadenza svolte con la Cassa Depositi e Prestiti volte per l'appunto a limitare l'impatto dei tassi negativi.

Tra gli obiettivi del Programma si segnala anche quello del "perseguimento della *mission* istituzionale in un'ottica di costante miglioramento della qualità dei processi e dell'efficacia dell'azione amministrativa in materia di analisi economico finanziaria, debito pubblico, rapporti finanziari internazionali" (obiettivo di nota integrativa n. 201). In esso rientrano finalità molto variegata e differenti che si riferiscono ad attività di competenza di altri C.d.R.⁶³, pertanto andrebbe ripensata la valenza ed il mantenimento di obiettivi così costruiti⁶⁴.

Fra i percorsi seguiti dal Dicastero, al fine di migliorare i processi e l'efficacia dell'attività amministrativa, si segnala l'implementazione avuta nel corso del 2016 del progetto teso a costituire un'unica piattaforma applicativa a supporto del processo di gestione del debito pubblico denominata GEDI (Gestione del Debito Italiano). In tale ambito è proseguita la migrazione dei dati, iniziata alla fine del 2015, ed è stato dato avvio, ove possibile e nonostante alcuni limiti operativi, all'operatività sulla nuova piattaforma, destinata a riunire i sistemi esistenti al fine di fornire, in tempi rapidi, dati congruenti e verificabili per l'analisi, la previsione, l'emissione e la gestione del debito pubblico⁶⁵. Al riguardo, già nella precedente relazione si dava atto delle difficoltà a rispettare la tempistica stimata per la messa in esercizio e la completa funzionalità dell'intero sistema in parola, anche in ragione dell'ampiezza dell'area di intervento e della complessità delle specifiche caratteristiche dei *software* da integrare.

cui essi si aggiunge un aggiornamento settimanale, in cui le istituzioni condividono le previsioni nell'arco di 30-60 giorni.

⁶² Per la scarsa presenza di operatori riscontrata nel corso dell'anno, il Dipartimento del tesoro ha sospeso l'operatività in asta pomeridiana nella seconda metà dell'anno.

⁶³ Si fa riferimento, fra l'altro a: attività istituzionali di analisi e programmazione economico-finanziaria, attività finanziarie e interventi nel settore dell'economia e di carattere sociale, attività legate alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, Programma Carta Acquisti, attività di vigilanza e monitoraggio dei Conti Correnti Valuta Tesoro, monetazione, debito pubblico, rapporti finanziari internazionali, gestione delle partecipazioni azionarie e valorizzazione del patrimonio pubblico.

⁶⁴ Al riguardo l'Amministrazione segnala che il dinamismo della normativa in tema di ciclo della *performance*, la progressiva applicazione della riforma del Bilancio dello Stato e il tentativo delle Amministrazioni di applicare le innovazioni introdotte hanno, in alcuni casi, determinato rappresentazioni che vanificano l'obiettivo di offrire una visione sintetica ed efficace dell'attività svolte, degli obiettivi perseguiti e del risultato conseguito nel loro perseguimento, auspicando che "le emanande linee guida da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia possano sciogliere taluni nodi fondamentali e consentire il progressivo convergere verso forme di rappresentazione chiare, salienti e agevolmente comprensibili".

⁶⁵ Si ricorda che il Dipartimento del tesoro svolge le funzioni tipiche delle unità istituzionali (*Debt Management Offices*) che si occupano di gestione del debito pubblico nei paesi avanzati: specificatamente, le funzioni di *Front, Middle e Back Office*, alle quali si accompagnano altre attività di supporto (legali, amministrative, di comunicazione, di relazione con investitori, con organismi internazionali, con Enti territoriali).

In materia di valorizzazione del patrimonio pubblico⁶⁶, nel rinviare alle considerazioni di più ampio respiro svolte nel volume I della presente relazione, si segnala l’iniziativa *Proposta immobili 2016* - consistente nel coinvolgimento degli Enti territoriali e di altri soggetti pubblici nella selezione di un portafoglio immobili da valorizzare e alienare e a cui hanno partecipato 219 Enti, candidando 526 immobili distribuiti su tutto il territorio nazionale. Si segnala, rispetto alla omologa precedente edizione, l’ampliamento della platea dei potenziali candidati, con l’inclusione di Enti locali con soglia demografica compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, nonché l’estensione dei criteri preferenziali di selezione, prevedendo la possibilità di segnalare immobili interessati da progetti di sviluppo locale di riuso e recupero. Si intende, infatti, costituire un portafoglio immobiliare più ricco e diversificato, al fine di consolidare le attività di *governance* e progettualità su tutto il patrimonio immobiliare pubblico.

È proseguito il processo teso alla valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso l’utilizzo della Invimit SGR S.p.A. che prevede la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato e degli Enti pubblici. Nel corso del 2016, se si è consolidato il complesso degli *asset* gestiti dalla società, che ha raggiunto circa 670 milioni⁶⁷, a fronte dei quali sono state emesse quote che dovranno essere collocate sul mercato⁶⁸, il processo di vera e propria valorizzazione e dismissione deve ancora essere messo in campo.

Nel 2016 si è ulteriormente consolidato il ruolo della banca dati, Patrimonio PA, gestita dal Dipartimento del tesoro, quale collettore unico delle informazioni in materia⁶⁹.

In tema di “razionalizzazione degli spazi”⁷⁰, già nella relazione dello scorso anno si evidenziava come dalla verifica condotta a settembre 2015 dall’Agenzia del demanio sui Piani predisposti dalle singole Amministrazioni, a fronte della previsione di risparmi di spesa conseguibili nel periodo 2015-2020 per circa 150 milioni, gli stessi risultassero subordinati, in diversi casi, all’esecuzione di interventi edilizi tesi alla rifunzionalizzazione degli immobili coinvolti⁷¹. Con particolare riferimento al MEF, si osserva che il Piano di Razionalizzazione trasmesso al Demanio nel giugno 2015, a fronte di un monte canoni censito alla data del 31 dicembre 2014 di 31,4 milioni, prevedeva un risparmio al 31 dicembre 2016 di 16,2 milioni (pari al 51,4 per cento del totale). Tuttavia, come riferito dall’Amministrazione, il risparmio effettivo

⁶⁶ Oggetto dell’obiettivo “Definizione di politiche di valorizzazione e dismissione dell’attivo e del patrimonio pubblico, coordinamento delle attività dei soggetti preposti alla loro attuazione e partecipazione alle operazioni di dismissione per la parte di competenza”.

⁶⁷ Al fondo “i3 - Sviluppo Italia, Comparto 8-*quater*” sono stati apportati cinque immobili statali, per un valore complessivo di 63,5 milioni, e ulteriori compendi statali, al Comparto 8-*ter* dello stesso fondo, per un valore complessivo di 40,1 milioni. Si è anche proceduto all’istituzione del fondo “i3-Patrimonio Italia”, al fine di procedere all’acquisizione di immobili di proprietà degli Enti territoriali locati alle Amministrazioni pubbliche. Il fondo, partecipato dal fondo dei fondi “i3-Core, Comparto Stato”, ha acquistato 52 immobili di proprietà delle Province, fornendo ai medesimi enti la liquidità necessaria a gestire il delicato processo di transizione verso il nuovo assetto istituzionale.

⁶⁸ I proventi generati dal collocamento sul mercato potranno essere contabilizzati a riduzione dell’indebitamento netto, negli anni in cui tali vendite saranno realizzate.

⁶⁹ In particolare, va segnalata l’introduzione della rilevazione per il censimento dei beni immobili, nonché, a seguito della sottoscrizione di un protocollo d’intesa con la Corte dei conti, l’avvio della rilevazione unificata delle partecipazioni pubbliche. Inoltre, sono state ultimate le prime fasi di analisi per lo sviluppo di un modello di stima del valore degli immobili, a partire dalle informazioni dichiarate dalle Amministrazioni. Al momento ha riguardato sei gruppi omogenei di *asset* immobiliari: le abitazioni, gli uffici, le caserme, le scuole, gli ospedali e i palazzi storici. Le attività hanno consentito di individuare una prima metodologia di stima, che si sta estendendo agli ulteriori gruppi che costituiscono il patrimonio immobiliare pubblico.

⁷⁰ In attuazione delle disposizioni di cui all’art. 2, comma 222-*quater* della legge n. 191 del 2009 introdotto dall’art. 24, comma 2, del DL n. 66 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014.

⁷¹ Risulta demandata all’Agenzia del demanio la verifica della compatibilità di detti piani con gli obiettivi fissati dal Legislatore, nonché con le risorse finanziarie stanziare negli appositi capitoli di spesa, dovendosi procedere in mancanza alla sospensione dell’attuazione del piano, fino a nuove disponibilità.

conseguito al 31 dicembre 2016 è stato di 3,7 milioni, circa il 22,9 per cento di quanto preventivato⁷².

In tema di gestione delle partecipazioni azionarie detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze⁷³, il Dipartimento del tesoro, nel corso del 2016, oltre che procedere alle attività di gestione connesse all'esercizio dei diritti dell'azionista per le partecipazioni detenute dallo Stato⁷⁴, ha proseguito e, in alcuni casi, consolidato, le funzioni connesse al programma di privatizzazioni.

TAVOLA 9

PARTECIPAZIONI DI MAGGIORANZA/CONTROLLO	
SOCIETA' (QUOTA DI PARTECIPAZIONE)	
SOCIETA' QUOTATE	
ENAV S.p.A. (53,37 per cento)	
ENEL S.p.A. (23,58 per cento);	
ENI S.p.A. (4,34 per cento) [Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. detiene una partecipazione del 75,76 per cento];	
LEONARDO S.p.A. (30,20 per cento);	
POSTE ITALIANE S.p.A. (29,26 per cento);	
MONTE DEI PASCHI DI SIENA S.p.A. (4,02 per cento).	
SOCIETA' NON QUOTATE	
AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A. (Invitalia) (100 per cento);	
ALITALIA IN A.S. (91,33 per cento)	
ANAS S.p.A. (100 per cento);	
AREXPO S.p.A. (39,28 per cento);	
C.D.P. - Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (82,77 per cento);	
CONI SERVIZI S.p.A. (100 per cento);	
CONSAP - Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (100 per cento);	
CONSIP S.p.A. (100 per cento);	
EUR S.p.A. (90 per cento);	
Expo 2015 S.p.A. (40 per cento)	
FS - Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (100 per cento);	
GSE - Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (100 per cento);	
INVIMIT SCR - Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio S.p.A. (100 per cento);	
IPZS - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (100 per cento);	
ISTITUTO LUCE - CINECITTÀ S.r.l. (100 per cento);	
MEFOP - Società per lo Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (58,21 per cento);	
RAI - Radio Televisione Italiana S.p.A. (99,56 per cento);	
RAM - Rete Autostrade Mediterranee S.p.A. (100 per cento);	
SOCIETÀ PER LA GESTIONE DI ATTIVITÀ - S.G.A. S.p.A. (100 per cento);	
SOGEI - Società Generale di Informatica S.p.A. (100 per cento);	
SOGESID S.p.A. (100 per cento);	
SO.G.I.N. - Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (100 per cento);	
SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (88 per cento);	
STMicroelectronics Holding N.V. (50 per cento);	
STUDIARE SVILUPPO S.r.l. (100 per cento).	

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Sotto il primo profilo, il Dipartimento del tesoro, oltre ad approvare i bilanci di esercizio⁷⁵ e rinnovare i Consigli di Amministrazione ed i Collegi Sindacali in scadenza, nel 2016 ha

⁷² Il dato non contiene il risparmio conseguito per il rilascio della sede Ragioneria territoriale di Milano, il cui risparmio è pari a 1,4 milioni, conseguito alla data del 31 gennaio 2017.

⁷³ In relazione all'obiettivo "Analisi e interventi sulle strutture economico-patrimoniali e sulla corporate governance delle società partecipate dal MEF, al fine di realizzare efficienti modelli gestionali delle società partecipate".

⁷⁴ Rispetto a queste società, come noto, il Dipartimento del tesoro esercita i poteri che sono previsti dal codice civile, nel rispetto delle direttive impartite dal Ministro, titolare del potere di indirizzo politico-amministrativo, nonché della normativa speciale relativa alle società a controllo pubblico.

⁷⁵ Con specifico riferimento al progetto di bilancio di esercizio 2015 deliberato dal Consiglio di Amministrazione di Banca Monte dei Paschi di Siena, si segnala l'approfondimento delle determinanti delle variazioni di patrimonio netto, al fine di qualificare con esattezza la corretta modalità di corresponsione - con azioni piuttosto che in forma monetaria - degli interessi maturati sui c.d. "Monti Bond", sottoscritti dal Ministero ai sensi dell'articolo 23-sexies del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

provveduto a convocare le assemblee per deliberare le modifiche statutarie rese necessarie per conformare la *governance* delle società partecipate alle disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il “Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”, in attuazione della delega di cui all’articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Segnala l’Amministrazione che le modifiche sono state apportate aderendo a formule di flessibilità organizzativa, con particolare riguardo alla composizione dell’organo amministrativo⁷⁶, al fine assicurare alle stesse coerenza, sia nei confronti dell’attuale versione del decreto legislativo, sia con quella che tale decreto potrebbe assumere per effetto della verosimile evoluzione normativa che seguirà, anche in ragione dei contenuti della Sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016⁷⁷.

Sotto il secondo profilo si riferisce, in primo luogo, delle azioni detenute in Italia Lavoro S.p.A., trasferite all’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, per effetto di quanto previsto dall’articolo 4, comma 13, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. Da segnalare, inoltre, l’aggiungersi alle cinque società partecipate - i cui titoli rappresentativi del capitale sociale sono ammessi alla quotazione nei mercati regolamentati - di ENAV S.p.A., il cui capitale è stato, limitatamente ad una quota di minoranza, aperto ai privati nell’agosto 2016⁷⁸. Va poi evidenziato il trasferimento a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. del 35 per cento della partecipazione al capitale di Poste Italiane S.p.A., coerentemente con le procedure previste all’articolo 5, comma 3, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 novembre 2003, n. 326, un’operazione quest’ultima mirata a garantire un rafforzamento patrimoniale e ulteriori requisiti di natura prudenziale in capo a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., nella prospettiva del consolidamento del ruolo di quest’ultima all’interno dei mercati finanziari. E’ stata differita, invece, la annunciata operazione di privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., inizialmente calendarizzata per il 2016, in ragione delle notevoli complessità afferenti sia all’individuazione del più idoneo *asset* di riferimento da collocare sul mercato, sia all’esigenza di definire un quadro regolatorio più adeguato.

Si dà atto, infine, dell’individuazione, con decreto ministeriale 16 maggio 2017, della struttura preposta al monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica, prevista dall’art. 15 del citato decreto legislativo n. 175 del 2016.

3.1.4. Programma “Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio”

Il programma, a differenza dei precedenti, affinisce al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e attiene, in via principale, alla gestione del bilancio e del rendiconto generale dello Stato, alla gestione dei conti di Tesoreria, all’analisi dei flussi cassa, all’attività ispettiva di finanza pubblica, nonché al monitoraggio della finanza pubblica, delle leggi di spesa, del Patto di stabilità interno, della spesa sociale e delle spese del personale PA.

Dai dati finanziari esposti di seguito emerge che questo programma nel 2016 ha registrato una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al 2015 (per un importo pari complessivamente a circa 30 milioni), sia con riguardo alla spesa corrente (per circa 22 milioni),

⁷⁶ Tra le principali novità introdotte dal richiamato Testo Unico: l’impossibilità, in capo ad una Pubblica Amministrazione, di acquisire e/o mantenere partecipazioni in società non funzionali all’interesse pubblico perseguito; la devoluzione dell’Amministrazione delle società a controllo pubblico, di norma, ad un organo costituito in veste monocratica, salvo poter ricorrere, per ragioni di adeguatezza organizzativa, ad un organo collegiale di tre o cinque membri.

⁷⁷ In particolare, l’Amministrazione asserisce che le modifiche introdotte negli statuti consentiranno all’azionista di definire la composizione dell’organo amministrativo sia in forma monocratica, sia conferendogli una veste collegiale, preservando, in tal guisa, il più ampio margine di flessibilità e adattamento.

⁷⁸ Si è fatto ricorso ad una Offerta Globale di azioni sul mercato, rivolta sia agli investitori istituzionali (Offerta Istituzionale), sia al pubblico indistinto (Offerta Pubblica di Vendita), come previsto dal dPCM 16 maggio 2014, emanato in attuazione dell’articolo 1, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474.

che per quella in conto capitale (per circa 8 milioni). La spesa corrente corrisponde all'82 per cento della spesa del programma ed è allocata principalmente nella spesa del personale e per consumi intermedi che hanno ricevuto, entrambe, minori stanziamenti⁷⁹.

La capacità di impegno si è ridotta rispetto al 2015 sia nella spesa corrente (soprattutto in quella per consumi intermedi) che in quella in parte capitale. In particolare, nelle spese in conto capitale, si registra un aumento dei residui di stanziamento⁸⁰.

Per quanto riguarda la capacità di spesa, l'aumento del pagato sugli impegni ha indotto una riduzione dei residui di nuova formazione di parte corrente.

Le economie si riferiscono per il 97 per cento alla spesa corrente⁸¹.

TAVOLA 10

PROGRAMMA 7 "ANALISI, MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA E POLITICHE DI BILANCIO" – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni di competenza		Pagato competenza		Residui di nuova formazione Totali		di cui di stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	136	133	132	130	131	130	1	0	-	-	4	3
di cui: imposte pagate sulla produzione	8	8	8	8	8	8	0	0	-	-	0	0
Consumi intermedi	73	53	70	46	24	23	46	22	-	-	3	7
Trasferimenti di parte corrente	23	24	23	24	23	24	-	-	-	-	0	0
Altre uscite correnti	12	13	0	0	0	0	-	-	-	-	12	13
Spese correnti	244	222	225	199	178	176	47	23	-	-	19	23
Investimenti fissi lordi	43	50	42	42	9	10	34	39	1	7	0	1
Trasferimenti di parte capitale	15	-	15	-	15	-	-	-	-	-	0	-
Spese in conto capitale	58	50	57	42	24	10	34	39	1	7	0	1
SPESE FINALI	302	272	282	242	202	187	81	62	1	7	20	24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I diversi obiettivi oggetto di direttiva e di nota integrativa del 2016 assegnati a questo programma sono riconducibili alla più generale necessità di garantire una corretta programmazione e amministrazione delle risorse pubbliche. Tra questi, vi è anche quello di garantire il pieno supporto al Governo per la predisposizione e gestione del bilancio dello Stato,

⁷⁹ La riduzione più consistente, pari a circa 23 milioni, è ravvisabile sostanzialmente al capitolo 2822 su cui sono allocate le somme occorrenti per il completamento delle operazioni riguardanti la gestione delle liquidazioni e il contenzioso degli enti soppressi e la materia della privatizzazione, liquidazione e finanziamento di Enti pubblici, presente tra i consumi intermedi.

⁸⁰ Tale aumento è imputabile prevalentemente al cap. 7460 "Spese per lo sviluppo del sistema informativo, ivi compresa la manutenzione straordinaria della struttura della sede e quant'altro necessario alle esigenze della struttura stessa" (per circa 6,8 milioni). In particolare tale ammontare è riconducibile: per circa 6 milioni, al piano gestionale 8 "Somme occorrenti per la realizzazione e l'adeguamento delle strutture e degli applicativi informatici per la tenuta delle scritture contabili indispensabili per il completamento della riforma del bilancio dello Stato" connesso alle progettualità in materia di riforma del bilancio di cui ai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 (tale piano gestionale presenta anche una rilevante presenza di residui propri per circa 18 milioni dovuto al meccanismo previsto dalle Convenzioni stipulate dal MEF con Sogei e Consip, che non permette all'Amministrazione i pagamenti delle somme dovute in considerazione della mancata emissione delle fatture relative alle attività pianificate e programmate); per circa 0,8 milioni al piano gestionale 1 "Hardware e software", in quanto le attività informatiche, relative al Progetto BDAP, avviate in chiusura dell'anno 2016, dovranno proseguire nell'esercizio finanziario 2017 per garantire il rispetto della tempistica del Progetto stesso (anche tale piano gestionale presenta un rilevante ammontare di residui propri per circa 20,8 milioni per gli stessi motivi evidenziati per il piano gestionale 8 dello stesso capitolo).

⁸¹ Si sono formate per lo più nella categoria di spesa XII "Altre uscite correnti" con riferimento sia al cap. 3075 "Fondo per interventi strutturali di politica economica" per circa 2 milioni che al cap. 3076 "Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione" per circa 10 milioni. Anche per i consumi intermedi si osserva una rilevante presenza di economie riconducibile prevalentemente al cap. 2642/1 "Spese per lo svolgimento delle funzioni in materia di registro dei revisori legali e delle società di revisione legale" per circa un milione (derivante anche dall'applicazione dell'art. 34-bis della legge 196 del 2009) e al cap. 2696 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, ivi compresa la manutenzione della struttura della sede e quant'altro necessario alle esigenze della struttura stessa" per circa 3,4 milioni.

con particolare riguardo al monitoraggio delle variazioni di bilancio e alla valutazione dell'impatto sui saldi di finanza pubblica. Com'è noto, infatti, una parte significativa delle scelte allocative dell'Amministrazione avviene al di fuori della sessione di bilancio, tramite specifici atti amministrativi.

Stando ai dati parziali forniti dall'Amministrazione ed aggiornati a febbraio 2017, nel 2016 i decreti di variazione sono stati in totale pari a 2.795, di cui: circa il 54 per cento decreti del direttore generale (DDG), circa il 21 per cento decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e circa il 24 per cento decreti del Ministro competente (DMC); residuali, invece, i decreti interministeriali (DIM).

Si riporta, a seguire, primo luogo una rappresentazione del numero di decreti e dei piani gestionali interessati nell'ultimo triennio, da cui emerge la tendenziale progressiva riduzione degli uni e degli altri.

TAVOLA 11

DECRETI DI VARIAZIONE E PIANI GESTIONALI INTERESSATI NEL TRIENNIO 2014-2016

	Anni	Tipo Decreto(*)			
		DDG	DIM	DMC	DMT
Numero decreti	2014	1.712	2	673	722
	2015	1.547	2	623	776
	2016(**)	1.493	12	658	581
Numeri di piani gestionali interessati da variazioni	2014	5.156	1	4.085	14.445
	2015	4.541	17	4.063	6.922
	2016(**)	4.351	38	3.920	5.777

Note: (*) DDG: decreti direttoriali; DIM: decreti interministeriali; DMC: decreti del Ministro competente; DMT: decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Le elaborazioni sono fatte su più del 90 per cento dei decreti (non sono stati considerati i decreti con incongruenze e dati mancanti). (***) Per il 2016 i dati sono provvisori - data di osservazione 15 febbraio 2017.

Fonte: Datawarehouse RGS - Universo Analisi bilancio gestione spese.

Segue una rappresentazione dei tempi di adozione dei decreti di variazione, suddivisi per tipologia, per gli anni 2014-2016⁸²: il *gap* esistente fra i tempi minimi e massimi rilevati per l'adozione dei decreti, lascia intendere come possano esserci margini di miglioramento nei tempi utilizzati⁸³. In particolare giova osservare come i tempi medi del controllo della Corte (fase 3) siano nel triennio di molto inferiori rispetto al termine di legge di 60 giorni. In ogni caso, pur considerando come la tempistica possa dipendere da svariate tipologie di variabili tra loro non omogenee, anche dipendenti da fattori più propriamente politici, va ribadita la necessaria attenzione al contenimento della stessa, dipendendo dal perfezionamento delle variazioni la possibilità di poter procedere con le gestioni contabili interessate.

⁸² Si fa presente che i dati complessivi esposti nelle successive tavole possono presentare taluni disallineamenti, tenuto conto che alcuni provvedimenti potrebbero non risultare rilevati.

⁸³ Nella procedura possono individuarsi le seguenti fasi cui fa riferimento la tavola: 1) la prima fase ha inizio quando lo "strumento/decreto informatico" (DMT, DMC, DDG, DIM) viene "aperto" sul nuovo sistema bilancio finanziario (NSBF), momento che non coincide necessariamente con la data di trasmissione da parte dell'Amministrazione della richiesta di effettuare una variazione di bilancio; 2) la seconda fase si apre con la "data definitiva decreto", ovvero quando viene apposta la firma sullo "strumento/decreto" cartaceo da parte del Ministro (nel caso di DMT, DMC, DIM) o del Direttore generale (DDG); il provvedimento è perfezionato ma efficace solo se si tratta di decreti per i quali non occorre il visto della Corte dei conti (ovvero i DDG e i DMC, salvo i casi particolari in cui è espressamente previsto); 3) la terza fase (nei soli casi in cui è prevista) inizia con la prima comunicazione alla Corte dei conti, ovvero con la data nella quale informaticamente lo "strumento/decreto" viene comunicato tramite NSBF alla Corte dei conti; si tratta di una generazione automatica dell'elenco di trasmissione del fascicolo, da inviare alla Corte da parte dell'IGB, contenente il decreto firmato, le relative copie conformi e la documentazione a corredo.

TAVOLA 12

TEMPI DEI DECRETI DI VARIAZIONE NEL TRIENNIO 2014-2016

Variabili		Anni	Giorni minimi				Giorni massimi				Giorni medi			
			DDG	DIM	DMC	DMT	DDG	DIM	DMC	DMT	DDG	DIM	DMC	DMT
FASE 1	dalla data apertura decreto	2014	1	4	0	0	22	4	53	249	1	4	1	32
	alla data definitiva decreto	2015	1	0	0	0	25	1	20	164	1	1	0	20
FASE 2	dalla data definitiva decreto	2016 (*)	1	0	0	0	30	4	40	135	1	1	0	20
	alla data prima comunicazione C.d.C.	2014	-	1	0	0	-	1	4	130	-	1	0	4
FASE 3	dalla data prima comunicazione C.d.C.	2015	-	1	0	0	-	27	5	96	-	14	0	3
	alla data registrazione C.d.C.	2016 (*)	-	0	0	0	-	28	5	40	-	4	0	2
INTERA PROCEDURA	dalla data apertura decreto alla data registrazione C.d.C.	2014	-	1	0	1	-	1	36	35	-	1	2	11
		2015	-	0	0	0	-	0	29	62	-	0	0	9
		2016 (*)	-	0	0	0	-	0	31	32	-	-	0	9
		2014	-	6	1	8	-	6	57	252	-	6	3	47
		2015	-	2	1	8	-	29	30	184	-	15	2	34
		2016 (*)	-	1	1	3	29	29	41	153	-	6	2	34

Note: DDG: decreti direttoriali; DIM: decreti interministeriali; DMC: decreti del Ministro competente; DMT: decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Le elaborazioni sono fatte su più del 90 per cento dei decreti (non sono stati considerati i decreti con incongruenze e dati mancanti). (*) Per il 2016 i dati sono provvisori - data di osservazione 15 febbraio 2017.

Fonte: Datawarehouse RGS - Universo Analisi bilancio gestione spese.

Nel 2016 ha avuto sviluppi anche la Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), prevista dall'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, quale strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica, attraverso una razionalizzazione e condivisione dell'informazione gestita. Si segnala, in particolare, che, in conformità a quanto previsto dal decreto ministeriale del 12 maggio 2016⁸⁴, si è dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato "BDAP - Bilanci Armonizzati" per la raccolta da parte della Ragioneria generale dello Stato dei dati contabili e di bilancio degli enti territoriali, anche al fine di ridurre gli adempimenti a carico di questi ultimi⁸⁵.

L'attività nel corso del 2016 è stata anche rivolta al consolidamento e allo sviluppo del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), sempre all'interno della BDAP. In quest'ultima confluiscono anche le informazioni rilevate dal Sistema di Monitoraggio Unitario della Politica di Coesione, degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020, a valere sui fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183 e gli interventi finanziati con le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC)⁸⁶.

Infine, si dà atto dell'attività di vigilanza e controllo della gestione delle risorse pubbliche, svolta attraverso i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica⁸⁷. Al 31 dicembre 2016 sono risultate effettuate n. 140 ispezioni. E' proseguita anche nell'anno in esame la collaborazione, in virtù di appositi Protocolli d'Intesa, con l'ENAC e con il Dipartimento della Funzione Pubblica sulla base dei quali sono state svolte, rispettivamente, 3 e 17 ispezioni. Si segnala ancora l'attività ispettiva prevista dal Protocollo d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione, stipulato nel mese di febbraio del 2015, nell'ambito del quale sono state avviate 12 delle 13 ispezioni previste (2 delle quali sono ancora in corso); le ispezioni svolte hanno riguardato gli appalti di lavori, beni e servizi di Regioni (n. 2), Comuni (n. 4), Aziende sanitarie (n. 6) e un Ministero; l'Amministrazione

⁸⁴ Il decreto definisce le modalità di trasmissione alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, dei bilanci e dei dati contabili delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei loro Enti ed organismi strumentali.

⁸⁵ Il sistema recepisce informazioni relative a tre diverse tipologie di bilancio: preventivo, rendiconto e consolidato. Si potenzia in tal guisa il ruolo rivestito dalla BDAP di strumento di rilevazione, misurazione ed analisi dei fenomeni della finanza pubblica, anche con riferimento al comparto degli Enti territoriali e dei loro Enti e organismi.

⁸⁶ Il Sistema è strutturato in due componenti volte a soddisfare diverse esigenze e rivolte a una differente tipologia di utenti: una componente gestionale di acquisizione dei dati, messa in esercizio il 15 aprile 2016 e una componente di validazione e storicizzazione dei dati messa in esercizio il 30 gennaio 2017.

⁸⁷ Attività connessa all'obiettivo "Assicurare la corretta ed efficace gestione delle risorse finanziarie della PA mediante l'attività di controllo dei revisori dei conti e le ispezioni tese a verificare anche la regolarità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici" (obiettivo di nota integrativa n. 324).

riferisce che numerosi sono stati i rilievi legati all'assenza dei controlli intestati alle stazioni appaltanti.

3.2. Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie locali"

La gestione finanziaria della missione nell'esercizio in esame si caratterizza per un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli dell'esercizio precedente, pari a circa 772 milioni. L'aumento ha riguardato la spesa corrente, cui peraltro si riferisce il 99 per cento della spesa dell'intera missione, e segnatamente i trasferimenti verso le Amministrazioni pubbliche che ammontano a 101,2 miliardi, in crescita di circa 900 milioni rispetto al 2015 e che risultano concentrati per il 64 per cento nel programma 4 "Federalismo".

La capacità d'impegno rimane alta e la capacità di spesa risulta migliorata nel 2016, con una conseguente riduzione dei residui di formazione dell'anno che sono esclusivamente residui propri.

TAVOLA 13

MISSIONE 3 "RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE LOCALI" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo di Spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione Totali		di cui propri		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	100.439	101.222	100.358	101.020	80.813	89.797	19.544	11.222	19.544	11.222	-	-	81	203
Titolo II - Spese in conto capitale	1.011	1.000	1.003	999	610	923	393	75	393	75	-	-	8	1
Totale	101.450	102.222	101.360	102.018	81.423	90.721	19.938	11.298	19.938	11.298	-	-	90	204

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2016, rispetto al programmato, le risorse stanziare sono aumentate di circa 2,3 miliardi per effetto di variazioni in sede di assestamento pari a 3,2 miliardi (che hanno riguardato soprattutto il programma 5 "Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale") mitigate, in parte, da variazioni in diminuzione operate tramite DMT complessivamente pari a 950,6 milioni.

Nell'ambito del programma 5, rispetto allo scorso anno, sono aumentate per 4,2 miliardi le risorse definitive stanziare per i trasferimenti correnti alle Regioni a statuto speciale, mentre, nel programma 4 "Federalismo", sono diminuite per circa 3,5 miliardi quelle relative ai trasferimenti correnti alle Regioni a statuto ordinario.

I programmi della missione sono cinque. Di questi è oggetto di approfondimento il programma 4 "Federalismo" che, come già osservato, è il più rilevante, sotto il profilo degli stanziamenti definitivi assegnati.

TAVOLA 14

MISSIONE 3 "RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE LOCALI" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma		Stanziamento iniziale di competenza				Stanziamento definitivo di competenza			
		2015	comp %	2016	comp %	2015	comp %	2016	comp %
001	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	543	0	544	1	573	1	544	1
004	Federalismo	71.060	60	66.547	67	68.771	68	65.311	64
005	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	39.733	33	26.422	26	24.483	24	28.668	28
006	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	7.083	6	5.831	6	6.996	7	7.105	7
007	Rapporti finanziari con Enti territoriali	215	0	594	1	628	1	594	1
Totale		118.634	100	99.937	100	101.450	100	102.222	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2.1. Programma “Federalismo”

Questo programma di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prevede trasferimenti per il federalismo amministrativo e il federalismo fiscale. Non è contemplato tra gli obiettivi della direttiva per il 2016, e per esso è previsto solo un obiettivo finanziario all'interno della nota integrativa relativo ai trasferimenti alle “Regioni per l'attuazione del federalismo amministrativo ai sensi del d.lgs. n. 112 del 1998, della legge n. 59 del 1977 e delle nuove disposizioni legislative”.

Le risorse definitive stanziata nella competenza dell'esercizio 2016 sono state pari a 65,3 miliardi, quasi interamente impegnate e per le quali sono stati effettuati pagamenti pari a 58,11 miliardi. La migliorata capacità di pagamento ha determinato la riduzione dei residui di nuova formazione.

Gli stanziamenti si riferiscono soltanto a due categorie di spesa, quella assolutamente prevalente dei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (circa 65,2 miliardi) e quella di parte capitale relativa ai contributi agli investimenti (circa 79 milioni). La maggiore spesa attiene alla componente “Federalismo fiscale” ed è da imputarsi alle somme da corrispondere alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (64,7 miliardi) completamente impegnate e pagate nell'anno per 57,61 miliardi. I residui di competenza si sono ridotti rispetto al 2015 di circa 7 miliardi.

TAVOLA 15

PROGRAMMA 4 “FEDERALISMO” - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione totali		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Trasferimenti di parte corrente	68.693	65.233	68.688	65.196	54.459	58.030	14.229	7.166	-	-	5	37
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	68.693	65.233	68.688	65.196	54.459	58.030	14.229	7.166	-	-	5	37
Spese correnti	68.693	65.233	68.688	65.196	54.459	58.030	14.229	7.166	-	-	5	37
Trasferimenti di parte capitale	78	79	70	78	70	78	-	-	-	-	8	1
Spese in conto capitale	78	79	70	78	70	78	-	-	-	-	8	1
SPESE FINALI	68.771	65.311	68.757	65.274	54.529	58.107	14.229	7.166	-	-	13	38

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le spese relative all'attuazione del federalismo amministrativo ammontano complessivamente a circa 398 milioni (388 milioni nel 2015), di cui circa 319 milioni (310 milioni nel 2015) di spesa corrente.

Come noto, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modifiche, sono state conferite alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni ed i compiti amministrativi dello Stato relativamente ad alcune materie⁸⁸. Nel

⁸⁸ I capitoli di bilancio su cui gravano le risorse per i trasferimenti del federalismo amministrativo sono il cap. 2856 ed il cap. 2857 di parte corrente ed il cap. 7547 di parte capitale. In particolare, per la parte corrente, il cap. 2856 “Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo” presenta uno stanziamento invariato rispetto al 2015 pari a 302,5 milioni e ha determinato economie per 22,7 milioni. Il capitolo 2857 “Fondo relativo alle risorse finanziarie da destinare ad ulteriori occorrenze per l'attuazione del federalismo amministrativo” registra uno stanziamento di 16,7 milioni (9 milioni in più rispetto al 2015) che ha determinato economie per 14,2 milioni (9 milioni in più rispetto al 2015 derivanti dall'aumento degli stanziamenti a parità di somme impegnate). Le

corso dell'anno 2016 sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 216,7 milioni (206,6 milioni nel 2015) per materie diverse⁸⁹. Si tratta di funzioni che sono state trasferite alle Autonomie speciali sulla base di specifiche norme di attuazione (ovvero nel caso dei servizi ferroviari anche sulla base di appositi Accordi di programma), secondo il disposto di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 112 del 1998.

I trasferimenti da federalismo amministrativo in favore delle Regioni a statuto ordinario sono stati ridotti, a decorrere dall'anno 2011, per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010. Permangono i trasferimenti in favore di alcune Regioni a statuto ordinario per specifiche materie⁹⁰, per un importo complessivo di 71,7 milioni (97,8 milioni nel 2015), corrisposto nel corso dell'anno 2016.

3.3. Missione "Debito pubblico"

La missione 34, di competenza esclusiva del MEF e ripartita in due programmi, uno relativo agli oneri per il servizio del debito statale (programma 1) e l'altro ai rimborsi (programma 2), assorbe un significativo ammontare delle risorse del bilancio dello Stato (36 per cento) e di quelle assegnate in via definitiva al MEF (52,3 per cento).

Entrambi i programmi hanno una competenza condivisa tra i Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi. Alla missione sono associati undici obiettivi strutturali assegnati dalla nota integrativa al bilancio di previsione di cui 6 relativi al programma 1⁹¹ e 5 al programma 2⁹².

Il programma che presenta maggiori oneri è quello dei rimborsi al debito statale, di gran lunga preponderante, con 217,7 miliardi di stanziamenti definitivi pari al 73 per cento della missione. Complessivamente, nel 2016 sono stati assegnati alla missione 296,87 miliardi, con una diminuzione rispetto all'esercizio precedente pari a 15,6 miliardi che ha riguardato per circa 13 miliardi i rimborsi per passività finanziarie dei titoli a breve termine emessi in Italia.

Nel corso della gestione, le risorse stanziate ad inizio anno sono diminuite di 4,49 miliardi. In particolare sul programma 1 si è avuta una diminuzione di risorse per 4,7 miliardi per effetto di variazioni attuate tramite DMT per 60,7 milioni⁹³ e di quelle operate in fase di assestamento

spese in conto capitale si riferiscono ai contributi agli investimenti e segnatamente al cap. 7547 "Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo" che presenta stanziamenti sostanzialmente in linea con il 2015, ma registra un minore ammontare di impegni presi nell'anno che ha prodotto economie per 0,8 milioni.

⁸⁹ Fra queste: invalidi civili per 0,4 milioni (come nel 2015); incentivi alle imprese per 40,7 milioni (30,6 milioni nel 2015); trasporti per 2,6 milioni (come nel 2015); mercato del lavoro per 12,3 milioni (come nel 2015); ambiente per 6,8 milioni (come nel 2015); corpo forestale per 1,3 milioni (come nel 2015); protezione civile per 0,5 milioni (come nel 2015); miniere per 0,2 milioni (come nel 2015) e servizi ferroviari Sicilia e Sardegna per 152 milioni (come nel 2015).

⁹⁰ Fra queste: opere pubbliche pari a 39,8 milioni (come nel 2015), Corpo forestale pari a 0,5 milioni (come nel 2015), trasporti pari a 12,8 milioni (16,2 milioni nel 2015) e contratti di servizio per 18,6 milioni (41,3 milioni per il 2015).

⁹¹ Gli obiettivi strutturali sono: due del DAG (351 - Provvedere al rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento; 352 - Mantenere il livello di efficacia nella gestione e restituzione dei depositi incamerati e definitivi erogando gli interessi laddove ne ricorrano le condizioni.); tre del DT (187 - Pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato; 305 - Pagamento della quota interessi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni; 309 - Costi per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato); uno della RGS (172 - Trasferimenti per oneri per il servizio del debito statale).

⁹² Gli obiettivi strutturali sono: uno del DAG (179 - Erogare alla Cassa depositi e prestiti il rimborso della quota capitale relativa al mutuo contratto secondo il piano di ammortamento approvato); tre del DT (188 - Rimborsi dei titoli di Stato; 304 - Rimborso della quota capitale sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni; 310 - Rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire presentate al cambio per il ritiro dalla circolazione); uno della RGS (173 - Trasferimento fondi per rimborsi del debito statale).

⁹³ Tra le variazioni in diminuzione eseguite tramite DMT si evidenzia quella sul cap. 2204 "Fondo finalizzato alla concessione di un contributo in conto interessi alle Regioni a statuto ordinario su operazioni di indebitamento attivate nell'anno 2015" per 100 milioni.

per 4,67 miliardi⁹⁴. Il programma 2 è stato interessato da variazioni in aumento effettuate tramite DMT per 3,3 miliardi⁹⁵ e da variazioni in diminuzione per circa 3 miliardi⁹⁶ in fase di assestamento.

TAVOLA 16

MISSIONE 34 “DEBITO PUBBLICO” – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma	Stanziamiento iniziale				Stanziamiento definitivo			
	2015	Comp. %.	2016	Comp. %.	2015	Comp. %.	2016	Comp. %.
001 Oneri per il servizio del debito statale	86.992	27	83.854	28	80.396	26	79.120	27
002 Rimborsi del debito statale	231.288	73	217.500	72	232.115	74	217.746	73
Totale	318.280	100	301.354	100	312.511	100	296.866	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il dato degli impegni di competenza in rapporto agli stanziamenti è di poco inferiore a quello dello scorso esercizio. Si sono ridotti i residui di formazione dell'anno che, in particolare, si riferiscono ai residui propri. Le economie si sono incrementate di circa 6 miliardi e riguardano prevalentemente i rimborsi per passività finanziarie.

TAVOLA 17

MISSIONE 34 “DEBITO PUBBLICO” – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo di Spesa	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione totali		di cui propri		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	80.396	79.120	74.066	71.864	73.882	71.565	184	299	184	299	-	-	6.330	7.256
Titolo III - Rimborso passività finanziarie	232.115	217.746	214.576	195.004	211.351	194.763	3.228	241	3.225	241	3	-	17.536	22.742
Totale	312.511	296.866	288.642	266.868	285.233	266.328	3.412	541	3.409	541	3	-	23.866	29.997

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ponendo l'attenzione sulle operazioni che maggiormente nell'anno hanno inciso sulle variazioni del debito, va rilevato che, come riferito dalla stessa Amministrazione, l'attività di gestione delle passività e dei rischi di tasso d'interesse e di cambio si è incentrata sulla ristrutturazione di transazioni già presenti nel portafoglio derivati, in particolare intervenendo su due *swaption*, con l'obiettivo, conseguito, di ridurre l'incremento di debito derivante dalla

⁹⁴ Tra le variazioni in diminuzione operate in fase di assestamento si evidenziano quella sul cap. 2214 “Interessi sui buoni del tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi” per 2,4 miliardi; e quella sul cap. 3100 “Interessi sui conti di Tesoreria” per un miliardo.

⁹⁵ Tra le variazioni in aumento eseguite tramite DMT si evidenzia quella sul cap. 9540 “Rimborso dei buoni postali fruttiferi” per 1,2 miliardi e sul cap. 9565 “Somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato” per 2,1 miliardi.

⁹⁶ Tra le variazioni in diminuzione operate in fase di assestamento si rileva quella sul cap. 9502 “Rimborso di buoni del tesoro poliennali e pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli stessi.” per 2 miliardi e quella sul cap. 9537 “Rimborso di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riversati alla Banca d'Italia, rimborso di prestiti internazionali nonché pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie” per circa un miliardo.

generazione degli *off-market swap* alle stesse sottese⁹⁷, come previsto dal nuovo schema contabile armonizzato europeo SEC 2010⁹⁸.

Per il resto, per il 2016 non si segnalano operazioni di riacquisto sul mercato, ma solo di rimborso a scadenza a valere sul Fondo di ammortamento. Si riferisce, invece, una intensa attività sul fronte delle operazioni di concambio - svolte per mezzo del sistema telematico di negoziazione, che consente di operare in maniera dinamica direttamente sul mercato secondario all'ingrosso regolamentato (MTS) - al fine di correggere eventuali disfunzioni del mercato secondario.

3.3.1. Programma "Oneri per il servizio del debito statale"

Il programma, come accennato, attiene principalmente alla gestione e al pagamento delle quote interessi sui titoli del debito pubblico, alla ripartizione del Fondo di riserva per interessi del debito pubblico, al rimborso alla C.D.P. degli interessi per giacenze conti correnti postali, al rimborso alla società Poste Italiane S.p.A. di interessi relativi a buoni postali fruttiferi, nonché al rimborso quote interessi dei mutui, anche non contratti direttamente dallo Stato, erogati da C.D.P., BEI ed altri istituti di credito, con onere di ammortamento a carico del Tesoro. In esso sono dunque contenute solo voci di spesa relative alle seguenti categorie di parte corrente: "Consumi intermedi" (1 per cento) e "Interessi passivi" (99 per cento)⁹⁹.

Rispetto allo scorso anno, si osserva una generale diminuzione degli stanziamenti di competenza. Il programma registra un incremento delle economie di 926 milioni per effetto dell'aumento delle stesse nella spesa corrente per interessi passivi per circa un miliardo¹⁰⁰. Con riguardo ai residui, si osserva che si sono incrementati di 115 milioni per effetto soprattutto dei nuovi residui formati nella categoria "Consumi intermedi"¹⁰¹.

⁹⁷ L'Amministrazione riferisce che con riferimento alla prima rinegoziazione l'incremento di debito derivante è stato circa la metà di quello che si sarebbe verificato in caso di non intervento. Parimenti, con riguardo alla seconda, è stato dimezzato l'incremento esclusivamente di tipo contabile superiore al miliardo che avrebbe generato, riacquistando la predetta *swaption* attraverso due distinte modalità (per una parte, dando corso ad una *swap* trentennale in cui viene corrisposto un tasso fisso a mercato contro *Euribor* e contestuale vendita di una *payer swaption* con scadenza nel 2022, avente l'effetto sostanziale di annullare i flussi finanziari dell'operazione successivi a tale anno; per l'altra parte, disponendo con un pagamento, a favore della controparte, dilazionato in cinque rate nell'arco di quattro anni).

⁹⁸ Con l'introduzione del SEC 2010, l'Eurostat ha preso in considerazione, per la prima volta, gli *swap* originati dall'esercizio di *swaption*, stabilendo che il valore di mercato negativo dello *swap* al momento dell'esercizio deve essere imputato a debito (come mutuo contabile), anche qualora i parametri dell'opzione, al momento della sua sottoscrizione, fossero stati in linea con quelli di mercato. Più precisamente, viene esplicitato che anche i flussi di uno *swap* generato da una *swaption*, al pari degli altri *off-market swap*, devono essere scomposti in due distinte componenti: una corrispondente ai flussi di uno *swap* a mercato (con valore iniziale nullo), l'altra rappresentata da un mutuo (*loan*) di importo iniziale pari al valore di mercato dello *swap*, da ammortizzare con rate costanti.

⁹⁹ Per quanto riguarda le voci della spesa più rilevanti si evidenziano, dal lato interessi passivi, il cap. 2214 relativo agli interessi sui buoni del Tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi per circa 56 miliardi, mentre per i consumi intermedi il cap. 2247 relativo alle provvigioni per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato sul mercato interno e compenso per la Banca d'Italia per le connesse attività per 600 milioni.

¹⁰⁰ Con riferimento alla spesa per interessi passivi le economie più rilevanti si sono formate sui cap.: 2221 "interessi sui buoni postali fruttiferi" per 2,21 miliardi; 2218 "Fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi ed altre spese connesse alle operazioni di ricorso al mercato" per 2 miliardi; 2214 "Interessi sui buoni del Tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi" per 1,59 miliardi.

¹⁰¹ In particolare, in ragione degli impegni non pagati nell'anno per 130,5 milioni relativi alle provvigioni per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato sul mercato interno e compenso per la Banca d'Italia per le connesse attività (cap. 2247); dal lato della spesa per interessi passivi, i residui prodotti nell'anno di maggior rilievo si riferiscono per 156,5 milioni agli impegni non pagati sugli interessi sui prestiti internazionali, interessi derivanti da operazioni finalizzate alla ristrutturazione di prestiti emessi all'interno e all'estero, nonché interessi ed oneri da operazione di accensione, ristrutturazione o chiusura anticipata di operazioni derivate (cap. 2219).

TAVOLA 18

PROGRAMMA 1 “ONERI PER IL SERVIZIO DEL DEBITO STATALE” - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione Totali		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Consumi intermedi	802	733	629	644	629	513	0	131	-	-	173	89
Altre uscite correnti	79.594	78.387	73.437	71.220	73.253	71.052	184	169	-	-	6.157	7.167
di cui: interessi passivi	79.594	78.387	73.437	71.220	73.253	71.052	184	169	-	-	6.157	7.167
Spese correnti	80.396	79.120	74.066	71.864	73.882	71.565	184	299	-	-	6.330	7.256
SPESE FINALI	80.396	79.120	74.066	71.864	73.882	71.565	184	299	-	-	6.330	7.256

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se si analizza il programma 1 in relazione alle attività svolte come definite in sede di programmazione, si osserva che la gestione principale riferita al pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato assorbe la quasi totalità delle risorse: la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 74,5 miliardi (-5 per cento, pari a 3,5 miliardi, rispetto al dato pianificato ad inizio anno) pagata nell'anno per un importo pari a 68,14 miliardi¹⁰².

In merito alla gestione della spesa derivante dal pagamento della quota interessi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni le risorse stanziare nel 2016 sono state pari a 1,41 miliardi (-7 per cento, pari a circa 104 milioni, rispetto al dato pianificato ad inizio anno) e pagate nell'anno per un importo pari a 1,32 miliardi¹⁰³.

Infine, con riferimento ai costi per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato, la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 730 milioni (-9 per cento, pari a 70 milioni, rispetto al dato pianificato ad inizio anno). Le risorse stanziare risultano pagate nell'anno per un importo pari a 510,36 milioni¹⁰⁴. Un aspetto che richiede un approfondimento riguarda i costi per il collocamento dei titoli di Stato¹⁰⁵ che sono rappresentati essenzialmente dalle commissioni/provvigioni da corrispondere agli intermediari per tale servizio. Nel 2016 sono stati impegnati circa 560 milioni (pagati circa 429 milioni) per le provvigioni dei collocamenti in asta, che rappresentano la tipologia prevalente di emissione, a valere sul capitolo 2247, e 81,5 milioni (pagati per 81,3 milioni) per le commissioni di collocamento dei titoli piazzati mediante sindacato e per i BTP Italia, a valere sul capitolo 2242. Le aliquote delle provvigioni in asta sono rimaste pressoché inalterate rispetto al precedente anno, con il nuovo BTP a 20 anni, emesso per la prima volta proprio nel 2016, sui livelli di provvigione del BTP a 15 anni.

3.3.2. Programma “Rimborsi del debito statale”

Il programma attiene al pagamento delle quote capitale sui titoli del debito pubblico, al rimborso alla società Poste Italiane S.p.A. del capitale relativo a buoni postali fruttiferi, al

¹⁰² I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che ai relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 187 presente in nota integrativa “Pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato”.

¹⁰³ I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che ai relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 305 presente in nota integrativa “Pagamento della quota interessi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni”.

¹⁰⁴ I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che ai relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 309 presente in nota integrativa “Costi per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato”.

¹⁰⁵ Rappresenta uno degli obiettivi del programma 1 indicato in nota integrativa per il triennio 2016-2018 (obiettivo 309).

rimborso quote capitale dei mutui, anche non contratti direttamente dallo Stato, erogati da C.D.P., BEI ed altri istituti di credito, con onere di ammortamento a carico del Tesoro e alla gestione del Fondo ammortamento titoli e del Fondo ristrutturazione debiti.

Il programma, gestito in massima parte dal Dipartimento del tesoro, presenta un'unica categoria economica relativa al Titolo III, "Rimborso passività finanziarie", che assomma stanziamenti definitivi di competenza per un importo pari a 217,7 miliardi¹⁰⁶.

Rispetto al 2015 si evidenzia una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza (-14,4 miliardi) al quale corrisponde una diminuzione delle risorse impegnate (-19,6 miliardi). Sono in ogni caso aumentate le economie¹⁰⁷. Si sono invece ridotti i residui di competenza, per circa 3 miliardi del loro ammontare rispetto allo scorso anno. In particolare si evidenzia che sul capitolo 9565 relativo alle somme da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato sono state pagate quasi interamente le somme impegnate (2 miliardi a fronte di somme impegnate per 2,16 miliardi).

TAVOLA 19

PROGRAMMA 2 "RIMBORSI DEL DEBITO STATALE" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione Totali		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Rimborso passività	232.115	217.746	214.576	195.004	211.351	194.763	3.228	241	3	-	17.536	22.742
SPESE COMPLESSIVE	232.115	217.746	214.576	195.004	211.351	194.763	3.228	241	3	-	17.536	22.742

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Analizzando anche il programma 2 in relazione alle attività svolte come definite in sede di programmazione, si osserva che la gestione principale riferita al rimborso dei titoli di Stato assorbe la maggior parte delle risorse: la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 216,36 miliardi (0,1 per cento in più, pari a 245 milioni, rispetto al dato pianificato ad inizio anno) impegnata per il 90 per cento (pari a 194,24 miliardi) e quasi completamente pagata nell'anno (per circa 194 miliardi)¹⁰⁸.

Con riferimento alla gestione della spesa derivante dal rimborso della quota capitale sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni, le risorse stanziati nel 2016 sono state pari a circa 1,20 miliardi (in linea con lo stanziato di inizio anno) impegnate per il 49 per cento nel corso dell'anno (per 588,5 milioni), e, quest'ultime, completamente pagate nell'anno¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Le maggiori voci di spesa fanno riferimento: al rimborso di buoni del tesoro poliennali e al pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui medesimi titoli per un importo pari a 150 miliardi (come per il 2015); ai rimborsi di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riversati alla Banca d'Italia, al rimborso di prestiti internazionali, nonché al pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli e sui prestiti predetti per un importo pari a 48,9 miliardi (62 miliardi nel 2015). Tali voci di spesa si distinguono dalle altre anche per rilevanza in termini di economie prodotte nell'anno.

¹⁰⁷ Le richieste di stanziamento si calcolano in base ai rimborsi dovuti secondo la tempistica prevista dai titoli stessi, ai quali si aggiunge un importo che tenga conto delle possibili operazioni di concambio e di riacquisto; le eccedenze di stanziamento si verificano in quanto lo strumento delle operazioni straordinarie di riacquisto/concambio debbono poter essere messe in atto con un certo grado di flessibilità, in relazione alle motivazioni alla base del loro uso e tenuto conto delle condizioni di mercato, il che può condurre a stanziamenti più elevati di quanto sia possibile o utile avvalersi in realtà.

¹⁰⁸ I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che agli impegni e relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 188 presente in nota integrativa "Rimborso dei titoli di Stato".

¹⁰⁹ I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che agli impegni e relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione

Un accenno merita, infine, la questione del rimborso da parte della Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 216 del 07 ottobre 2015¹¹⁰, per l'esercizio finanziario 2016 è stata stanziata la somma di 3 milioni¹¹¹. Il Dipartimento del tesoro ha autorizzato l'impegno e il contestuale pagamento di circa 2,5 milioni a favore delle Tesorerie dello Stato, per il ripianamento delle operazioni effettuate a valere sul conto Disponibilità con scritturazione in conto sospesi¹¹².

come riferibili all'obiettivo n. 304 presente in nota integrativa "Rimborso della quota capitale sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni".

¹¹⁰ Con detta sentenza la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214. Detta disposizione normativa stabilisce, al comma 1, che: "in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 ed 1-bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all'articolo 52-ter, commi 1 ed 1-bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato".

¹¹¹ Somma iscritta sullo specifico capitolo n. 9591 denominato "Rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle banconote, dei biglietti e delle monete metalliche in lire presentate al cambio per il ritiro dalla circolazione". L'Amministrazione riferisce che la Banca d'Italia ha comunicato di aver effettuato 223 operazioni di conversioni di lire in euro per complessivi 4,8 milioni di lire.

¹¹² A fronte della suddetta somma, sono stati emessi 31 mandati di pagamento a favore delle Tesorerie dello Stato.