

ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare; 3.10.1. Fondo per l'imprenditorialità in agricoltura; 3.10.2. Contratti di filiera; 3.11. *Banca del Mezzogiorno - MedioCredito Centrale S.p.A.*; 3.11.1. Fondo centrale di garanzia per PMI; 3.11.2. Programma Operativo Multiregionale "Industria artigianato e servizi alle imprese - fondi FESR"; 3.12. *Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare*; 3.12.1. Progetto operativo Difesa Suolo; 3.13. *Cassa depositi e prestiti S.p.A.*; 3.13.1. Edilizia residenziale; 3.13.2. Edilizia sovvenzionata - Programmi centrali; 3.13.3. Apporto dello Stato per programmi straordinari di edilizia abitativa; 3.13.4. Metanizzazione; 3.13.5. FIO Regioni; 3.13.6. Fondo *ex* AGENSUD; 3.13.7. Fondo per la progettazione preliminare; 3.13.8. Programmazione negoziata; 3.13.9. Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti; 3.13.10. Gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF; 3.13.11. Fondo per assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili - Sezione Enti locali; 3.13.12. Erogazioni a valere sul Fondo per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari; 3.13.13. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste; 3.13.14. Fondo per la copertura degli oneri derivanti dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza, a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani; 3.14. *Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.*; 3.14.1. Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; 3.14.2. Promozione del lavoro autonomo nelle Regioni del Mezzogiorno - Progetto Fertilità; 3.15. *Cassa conguaglio GPL*; 3.15.1. Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti; 3.16. *Commissari Governativi*; 3.16.1. Gestione governativa dei servizi di navigazione lacuale; 3.16.2. Gestione governativa della ferrovia Circumetnea; 3.16.3. Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde; 3.16.4. Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna; 3.17. *Commissario ad Acta*; 3.17.1. Commissario *ad Acta* art. 86 legge 289/2002; 3.18. *Poste Italiane S.p.A.*; 3.18.1. Conto poste; 3.19. *Fondo Europeo degli Investimenti (FEI)*; 3.19.1. Programma iniziative PMI gestione delle risorse comunitarie e cofinanziamenti nazionali; 3.20. *Presidenza del Consiglio dei Ministri*; 3.20.1. Incentivi fiscali agli investimenti pubblicitari incrementali; 3.20.2. Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria. 3.21. *SOGESID S.p.A.*; 3.21.1. Somme da trasferire alla SOGESID per aumento del capitale sociale sottoscritto dal MEF e per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Allegato 1: Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 559 del 1993 - informazioni finanziarie;

Allegato 2: Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'articolo 24 della legge n. 559 del 1993 - informazioni finanziarie;

Allegato 3: Gestioni fuori bilancio non inserite nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2018-2020 - informazioni finanziarie;

Allegato 4: Gestioni fuori bilancio che non presentano alcuna movimentazione nel corso del 2017

Allegato 5: Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili alla legge n. 559 del 1993 - informazioni finanziarie storiche

Considerazioni di sintesi

Ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993 la Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate.

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. 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 Ministero dell'economia e delle finanze, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Nonostante il reiterato disfavore di principio del legislatore per tale eccezionale tipologia gestoria, continuano a susseguirsi deroghe legislative con l'istituzione di nuove gestioni fuori bilancio (art. 1, commi 348, 689 e 897, della legge di bilancio 2018). Come è stato più volte evidenziato dalla Corte, *“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 c.d. *“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.

Dall'Allegato alla legge di bilancio pluriennale 2018-2020, la cui ricognizione non è peraltro esaustiva delle tipologie di fondi in essere, la rilevanza del fenomeno emerge *per tabulas* sia con riferimento al numero delle gestioni, che alle risorse gestite.

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 maggiore monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, chiamate ad operare anche con indicatori di *output* e di *outcome*, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse.

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 risultano inclusi in convenzioni *“omnia”*, che prevedono un corrispettivo indistinto per più di una attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente 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.

L'analisi dei documenti contabili, poi, continua a far emergere un diffuso grado di disomogeneità, sia riguardo alla tipologia di rendicontazione della parte patrimoniale oltre che di quella 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, in coerenza con quanto evidenziato nelle precedenti relazioni, emerge l'indifferibile necessità che la Ragioneria generale dello Stato (RGS) predisponga uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale, come peraltro è stato previsto dall'art. 40, comma 2, lett. p), della legge n. 196 del 2009 che per le gestioni in essere dispone *“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”*.

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio

1.1. Nozione

Con il termine di “gestioni fuori bilancio statali” si fa riferimento a gestioni finanziarie che rientrano nella competenza delle Amministrazioni centrali ed i cui flussi di entrata e di spesa, pur essendo finalizzati allo svolgimento di compiti istituzionali, non sono registrati nel bilancio dello Stato, né assoggettati alle ordinarie procedure di controllo.

I meccanismi operativi delle gestioni fuori bilancio possono essere differenti¹.

Una prima tipologia è rappresentata dal *“fondo rotativo”*, strutturato per riutilizzare nel tempo le risorse finanziarie erogate. Infatti, le somme destinate a finanziare nuovi programmi di intervento sono rappresentate, oltre che dagli stanziamenti pubblici, anche da quanto viene restituito ciclicamente dalle imprese beneficiarie. I vantaggi del fondo di rotazione sono l'autoalimentazione, realizzata attraverso il rimborso delle rate riscosse inizialmente e la riduzione del tasso di interesse sui prestiti erogati (attraverso provvista pubblica a tasso zero e provvista delle banche a tasso convenzionato).

Altro tipo di fondo è il *“fondo di garanzia”*, strumento finanziario finalizzato ad agevolare l'accesso al credito per le piccole e medie imprese (PMI). A differenza dei fondi di rotazione, i fondi di garanzia non concedono contributi in denaro, ma offrono una agevolazione sotto forma di garanzia, in quanto il Fondo fa da garante alla banca che concede il finanziamento all'impresa, nel caso di mancata restituzione del capitale. Il fondo, infatti, interviene per consentire loro l'accesso al finanziamento esterno, a fronte di una commissione che copre i rischi e i costi amministrativi e di gestione. I costi dell'operazione per le imprese beneficiarie risultano inferiori, in quanto le stesse sono sgravate dall'obbligo economico di presentare garanzie collaterali (es. garanzie reali e personali, garanzie reddituali, fidejussioni, polizze assicurative) generalmente richieste dalle banche.

Tipologie diverse sono, infine, costituite da fondi che erogano *“prestiti agevolati”*, concessi a tassi inferiori rispetto alla media di mercato, o che prevedono *“contributi a fondo perduto”* del capitale o della quota interessi, per i quali non è, quindi, prevista la restituzione.

1.2. Quadro normativo di riferimento

1.2.1. Gli interventi normativi

La legge n. 1041 del 25 novembre 1971 ha dettato la prima disciplina organica della materia, distinguendo le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali da quelle non autorizzate, di cui è stata disposta la cessazione, con conseguente obbligo di riversare le risorse al bilancio dello Stato. In particolare, viene affermato il principio in base al quale solo con legge si può derogare ai principi dell'“universalità” e dell'“unità” del bilancio, con la conseguenza che una gestione fuori bilancio non può essere autorizzata da regolamento. Viene, poi, stabilito l'obbligo di redazione del bilancio consuntivo o del rendiconto annuale della gestione, da trasmettere ai competenti organi di controllo.

¹ Sul tema si richiamano i rapporti di monitoraggio della Corte dei conti Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulle gestioni fuori bilancio, relativi al I e al II semestre 2017.

Detti principi risultano ribaditi e rafforzati dai molteplici interventi legislativi succedutisi nel tempo² fino all'art. 24, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, che nell'ambito di una più generale riforma della contabilità e della finanza pubblica, ha ribadito il generale divieto di gestioni fuori bilancio, fatti salvi i casi espressi disciplinati dal successivo art. 40, comma 2, lettera p) della medesima legge n. 196 del 2009.

Questa norma, rimasta ad oggi inattuata³, prescrive espressamente per queste gestioni l'adozione di forme di rendicontazione omologhe a quelle del bilancio dello Stato, al fine di poter leggere i dati di spesa in termini di consolidato con quelli contenuti in bilancio, relativi ad interventi comprensivi nella medesima politica pubblica.

In coerenza con i principi di unità, integrità ed universalità di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione, l'art. 15, comma 8, della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 ha disposto che *"con legge dello Stato è disciplinato il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato"*.

Con il successivo art. 7 del decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 è stato introdotto l'art. 44-ter della legge n. 196 del 2009, che, nel ribadire il divieto di istituire nuove gestioni fuori bilancio e nel fissare il termine di 120 giorni per l'adozione di un dPCM, contenente l'indicazione delle gestioni fuori bilancio da ricondurre al regime di contabilità ordinaria (entro 24 mesi dall'adozione del decreto legislativo stesso) e di quelle da sopprimere, al comma 4, ha fatto salve *"la gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, le gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971, le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, i programmi comuni tra più autorizzazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché i casi di necessità e urgenza"*. Il successivo comma 5 stabilisce, poi, che, a decorrere dall'esercizio 2017, i conti correnti di Tesoreria centrale per i quali siano trascorsi almeno tre anni dall'ultima movimentazione, senza che siano state effettuate ulteriori transazioni, sono estinti, previa autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Al fine di ottenere un quadro completo delle risorse pubbliche gestite fuori dal bilancio, l'articolo 10 della legge 4 agosto 2016, n. 163 ha introdotto l'art. 44 quater della legge n. 196 del 2009, che, al comma 1, ha previsto che l'apertura di conti presso il sistema bancario e postale da parte di amministrazioni dello Stato, per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, è consentita solo se prevista per legge o autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, su richiesta dell'amministrazione competente, debitamente motivata e documentata.

L'intervento normativo risulta coerente con la *ratio* dell'art. 31-bis della legge n. 196 del 2009, in quanto teso a comporre una visione unitaria delle risorse pubbliche gestite fuori dalle norme ordinarie di contabilità. Tuttavia, sebbene si faccia riferimento a *"specifici interventi e raccolta e gestione di versamenti a favore del bilancio statale"*, si esprimono perplessità sull'equiparazione degli effetti autorizzativi tra legge e provvedimento amministrativo.

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 2019⁴, 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 e 897) ed il decreto legislativo 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.

In argomento le Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, con il parere I/2016/CONS del 14 marzo 2016, hanno rilevato come la disciplina di cui al decreto legislativo

² A partire dalla legge 26 aprile 1989 n. 155.

³ Il termine per l'adozione dei decreti delegati risulta scaduto.

⁴ Più precisamente il legislatore è intervenuto, modificando l'articolo 7 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, che fissava come termine ultimo per la riconduzione in bilancio 24 mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo.

n. 90 del 2016, pur coerente con i criteri dell'art. 40 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, presenta elementi di antinomia con il disposto dell'art. 15, comma 8, della legge "c.d. rinforzata" n. 243 del 2012, *"in ordine al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato"*.

Non può, pertanto, non richiamarsi il monito, più volte espresso dalla Corte⁵, sul contrasto tra la *"tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme extra ordinem di gestione delle risorse pubbliche"*.

1.2.2. Il dPCM 8 febbraio 2017 ed i successivi decreti attuativi

In attuazione del predetto art. 44-ter della legge n. 196 del 2009, in data 8 febbraio 2017 è stato emanato il dPCM intitolato *"Eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria"*.

Esso succede temporalmente all'ultimo intervento in materia, in verità risalente, rappresentato dalla circolare RGS n. 29 del 30 giugno 2004, con cui sono stati individuati, sulla base dei criteri determinati⁶, i fondi rotativi in essere presso i Ministeri per i quali è rimasta autorizzata la gestione in contabilità speciale con specifici dPCM, oltre alle gestioni fuori bilancio, previste dagli articoli 1-20 della legge n. 559 del 1993, per le quali ne è stata ribadita la legittimità.

⁵ Cfr. per tutte Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri maggio agosto 2016: *"Prosegue, per altri versi, una tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme extra ordinem di gestione delle risorse pubbliche. Il problema è stato già segnalato in varie sedi dalla Corte, anche nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, ed offre la possibilità di considerazioni che attengono a diversi profili. Vengono in rilievo in primo luogo diversi principi di contabilità pubblica, con le conseguenti ricadute in tema di uso delle risorse intermedie, ossia anzitutto la significatività e la trasparenza del bilancio dello Stato: da questo punto di vista la garanzia migliore rimane quella fornita dalla gestione ordinaria del bilancio. Tale assunto comporta una riflessione anche sul tema immediatamente correlato, relativo alle reali possibilità di controllo ai vari livelli ad opera delle istituzioni a ciò deputate. Il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti..... In contemporanea andrebbe però anche data attuazione alle norme che, in vari provvedimenti e con diversa valenza funzionale (anche la c.d. legge "rinforzata" n. 243 del 2012 disciplina la materia), hanno come obiettivo quello di ricondurre alla fisiologia della gestione del bilancio una massa notevole di risorse amministrata ora, sostanzialmente, in tesoreria. Tra l'altro, l'attuale situazione rischia di rappresentare un'anomalia anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all'art. 81 e che assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo. Va ribadito infine che il proliferare delle gestioni fuori bilancio va valutato anche ai fini della coerenza con il principio dell'universalità di bilancio, anch'esso correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell'art. 81 Cost."*.

⁶ I criteri caratterizzanti i fondi di rotazione, legittimati a sussistere ai sensi dell'art. 93, comma 8, legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003) sono stati così individuati dalla circolare:

- natura pubblicistica dei fondi: le risorse finanziarie devono essere di provenienza dello Stato e/o delle altre P.A., comprese l'Unione Europea e altre istituzioni sovranazionali. Nell'ipotesi di provenienza mista (pubblico e privato) va considerata la prevalenza pubblicistica dei fondi;
- autoalimentazione e vincolo di destinazione: i "rientri" costituiscono fonte di autoalimentazione e sono vincolati al perseguimento delle finalità del fondo;
- natura dei "rientri": i rientri del fondo provengono dai beneficiari dei provvedimenti, a titolo di parziale o totale restituzione;
- rotatività parziale: nell'ipotesi di fondi misti il fondo va considerato rotativo soltanto per la parte relativa alle erogazioni per le quali è previsto il rientro.
- specialità del fondo: nell'ipotesi in cui il fondo sia sorretto da speciali disposizioni che ne determinano, in ambito ordinamentale o istituzionale, l'ordinarietà della gestione, esso va considerato rotativo.

Per tutti i rimanenti fondi, “non menzionati in alcun dPCM, in assenza delle caratteristiche proprie della rotatività”, la circolare n. 29 del 2004 ha disposto, ai sensi dell’art. 93, comma 8, della legge 289 del 2002, l’obbligo della riconduzione in bilancio⁷, dettando specifiche indicazioni sulle modalità ed i tempi di chiusura, nonché sulla tipologia di controlli a carico delle stesse Amministrazioni e dell’IGEPA⁸.

L’articolo 1 del dPCM dell’8 febbraio 2017 prende in esame tutti i conti di tesoreria, le contabilità speciali e i conti correnti da ricondurre entro il 1° gennaio 2018 alla gestione ordinaria del bilancio come individuati nell’Allegato 1, mediante decreto del Ministero dell’economia e delle finanze. Il successivo articolo 2 riguarda le gestioni da sopprimere in via definitiva entro il 30 giugno 2017, come individuate dall’Allegato 2. L’articolo 3 si riferisce contabilità speciali afferenti ad eventi calamitosi, individuate nell’Allegato 3, e distingue quelle da sopprimere in via definitiva entro il 30 giugno 2017 da quelle da sopprimere a seguito di istruttoria.

Passando poi all’esame quantitativo di risorse ricondotte in bilancio dopo il dPCM dell’8 febbraio 2017, poi, i risultati appaiono modesti, anche a causa di ripetuti interventi tesi a posticipare la soppressione e/o la riconduzione in bilancio degli interventi in esame⁹.

Infatti, con il decreto del Ministro dell’economia e finanze dell’11 maggio 2017 sono state soppresse solo 79 gestioni delle 103 individuate nell’allegato 2 del dPCM dell’8 febbraio 2017 (pari a circa il 77 per cento), disponendo che le somme eventualmente giacenti siano riversate in entrata al bilancio dello Stato.

Con decreto del Ministro dell’economia e finanze del 16 maggio 2017 sono state soppresse 14 gestioni (pari a 21,33 milioni) delle 19 individuate nell’Allegato 3 - lista 1 del dPCM, (contabilità speciali relative alle calamità naturali), disponendo che le somme eventualmente giacenti siano versate sul conto corrente di tesoreria n. 22330 intestato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

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 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 stata prorogata 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.

Deve, inoltre, ribadirsi che il criterio previsto dal comma 5 dell’art. 44-ter legge n. 196 del 2009, che collega la soppressione o la riconduzione in bilancio alla mancata movimentazione del conto di tesoreria nel triennio a decorrere dal 2017, appare limitativo in quanto non fissa una soglia minima di rilevanza (della movimentazione) e, comunque, non esime le Amministrazioni coinvolte dall’obbligo di effettuare una periodica e aggiornata verifica in ordine non solo alla permanenza dei presupposti, ma anche alla convenienza del ricorso a gestioni fuori bilancio.

⁷ Alla circolare è allegato un elenco delle singole gestioni interessate alla riconduzione in bilancio.

⁸ La circolare detta una serie di prescrizioni:

- divieto di disporre dal 1° luglio 2004 pagamenti a carico di contabilità speciali e di conto corrente di tesoreria centrale relativi alle gestioni non aventi le caratteristiche dei fondi di rotazione ed obbligo di versamento su determinati capitoli di entrata delle disponibilità esistenti entro il 31 luglio 2004;
- obbligo per le Amministrazioni centrali di verificare che gli organismi gestori esterni alle contabilità speciali ed i titolari di conti correnti di tesoreria centrale provvedano ad effettuare i predetti versamenti, dandone comunicazione all’IGEPA;
- obbligo per l’IGEPA di procedere alla data del 1° dicembre 2005 alla chiusura di tutte le contabilità speciali e conti correnti di tesoreria centrali.

Per i fondi rotativi misti la circolare 29/2004 ha previsto che la quota parte considerata rotativa può essere gestita fuori bilancio, mentre per la quota parte non rotativa, in alternativa alle ordinarie procedure di spesa, l’Amministrazione “potrà adottare, con proprio decreto, specifiche norme regolamentari nel rispetto del controllo preventivo di legalità”.

⁹ Cfr. la tavola nel capitolo “L’Ordinamento contabile” della presente relazione.

Si segnala, in particolare, che nell'ipotesi in cui concorrono interventi, aventi analoghe finalità, finanziati con fondi di bilancio e fuori bilancio occorre un esame sinergico delle diverse misure e del loro impatto, al fine di evitare il rischio di sovrapposizioni o di spese improduttive.

1.3. Gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche

Le risorse amministrate nella forma di fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio rappresentano uno strumento di sostegno delle politiche pubbliche, al pari di quelle gestite in bilancio.

La Tavola seguente pone a confronto ad inizio esercizio 2017 l'ammontare delle risorse stanziato nel Titolo I e nel Titolo II nel bilancio dello Stato (al netto dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e dei contributi ad investimenti ad Amministrazioni pubbliche) con le risorse giacenti alla medesima data sui fondi di rotazione e sulle gestioni fuori bilancio riconducibili a ciascun Ministero. La giacenza a fine esercizio (colonna C) include anche il dato relativo alle risorse di provenienza statale trasferite nel 2017 alle gestioni fuori bilancio (colonna D).

TAVOLA 1

INCIDENZA DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO SUGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI NETTI PER MINISTERO

(in milioni)

Amministrazione	Dati di bilancio 2017 ¹⁰	Dati fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio 2017 ¹¹			
	A	B	% giacenza di inizio esercizio su stanziamenti definitivi di competenza netti	C	D
	Stanziamenti definitivi di competenza netti	Giacenza ad inizio esercizio		Giacenza a fine esercizio	di cui entrate 2017 provenienti dal bilancio dello Stato
Ministero dell'economia e delle finanze	236.533	89.279	38	93.463	12.614
Ministero dello sviluppo economico	6.187	8.691	140	10.137	1.486
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	47.152	1.253	3	986	29
Ministero dell'interno	14.079	761	5	919	369
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	452	611	135	601	
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	5.197	1.879	36	1.810	117
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	620	54	9	24	21
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	2.039	126	6	183	91
Totali	312.260	102.653	33	108.123	14.727

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

Al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) fa riferimento il numero più elevato di conti riconducibili a fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio (oltre 60 nel 2017 e oltre 50 nel 2016), che presentano anche la percentuale più alta di entrate di derivazione statale (12.614 milioni nel 2017, in aumento rispetto al 2016 anno nel quale ammontavano a circa 6.117 milioni).

¹⁰ I dati degli stanziamenti definitivi considerati sono relativi ai primi due titoli di spesa (Titolo I, "Spese correnti" e Titolo II, "Spese in conto capitale"), escludendo il Titolo III, "Rimborso passività finanziarie" pari per il 2017 a 251,23 miliardi (218,7 miliardi nel 2016). Sono stati, altresì, esclusi i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (categoria economica della spesa 4), pari per il 2017 a 263,9 miliardi (258,4 miliardi nel 2016), nonché i contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (categoria economica della spesa 22), pari, per il 2017, a 20,3 miliardi (17,4 miliardi nel 2016).

¹¹ Cfr. Allegato 1, Allegato 2 ed Allegato 3 della presente relazione.

Le maggiori erogazioni sono ricollegabili a fondi cofinanziati con risorse europee, mentre il resto delle risorse MEF gestite fuori bilancio risulta *lato sensu* attinente a politiche di sostegno al credito.

Anche per il 2017 il Ministero per lo sviluppo economico (MISE) presenta una percentuale di risorse gestite fuori bilancio maggiore rispetto allo stanziamento definitivo di competenza netto (140 per cento nel 2017, in aumento rispetto al 2016 in cui tale rapporto era pari a 119 per cento). La maggior parte di dette gestioni sono alimentate da capitoli di bilancio MISE relativi alla Missione 11, “Competitività e sviluppo delle imprese”¹² - programma 7 “Incentivazione del sistema produttivo” e risultano funzionalmente collegate alle politiche di incentivi alle imprese¹³.

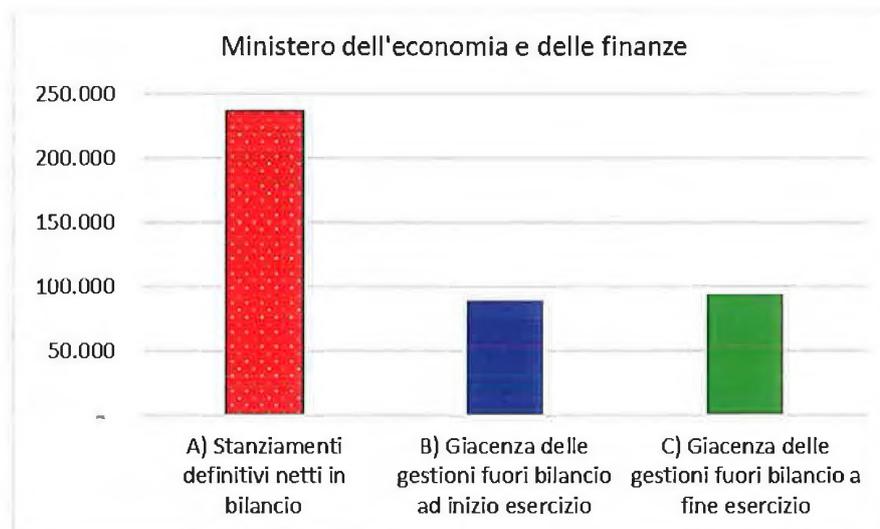
La rilevanza delle risorse gestite fuori bilancio rispetto a quelle gestite in bilancio, seppur in misura ridotta rispetto al MISE, è riscontrabile anche per il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM).

Il grafico 1 pone a confronto l’incidenza delle gestioni fuori bilancio con gli stanziamenti definitivi netti per i Ministeri del MEF, MISE e MATTM, per i quali il fenomeno presenta maggiore rilevanza.

GRAFICO 1

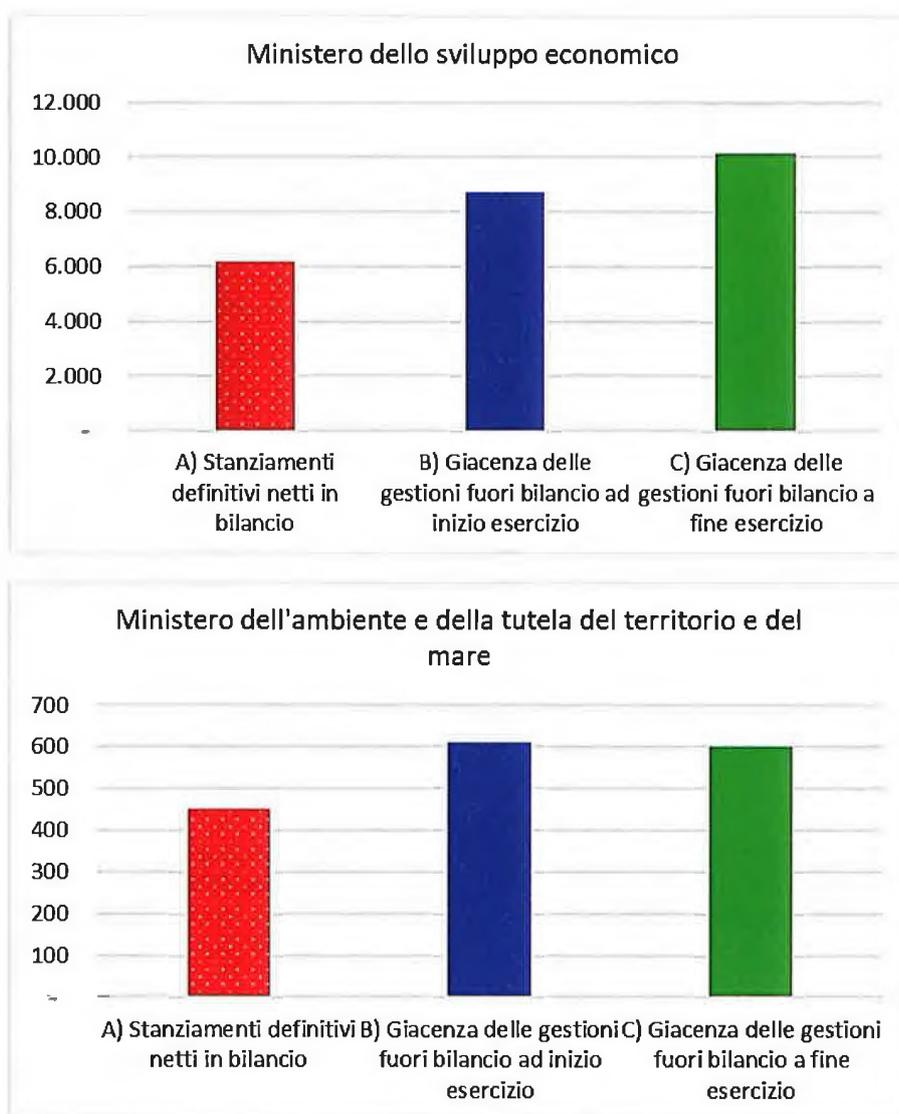
STANZIAMENTI DEFINITIVI NETTI IN BILANCIO E GIACENZE DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO
ESERCIZIO 2017

(in milioni)



¹² In merito al Fondo per la competitività e lo sviluppo cfr. la deliberazione della Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato del 8 agosto 2017 n. 12/2017/G. In merito al Fondo per la crescita sostenibile cfr. la deliberazione della Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato del 14 novembre 2017 n. 16/2017/G.

¹³ Cfr. capitolo del Ministero dello sviluppo economico della presente Relazione: tale programma è collegato al centro di responsabilità della Direzione generale per gli incentivi alle imprese. Il MISE ha comunicato che nel 2017 le gestioni fuori bilancio direttamente gestite attraverso le contabilità speciali 1726, 1201, 3103, 5643, 5644, 5645, 5646 e 5850 hanno erogato un ammontare di oltre 1 miliardo (circa 0,6 miliardi nel 2016), mentre per il programma 7 già menzionato lo stanziamento definitivo di competenza 2017 è pari a 1,6 miliardi, di cui 1,5 miliardi impegnati e 1,4 miliardi pagati.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

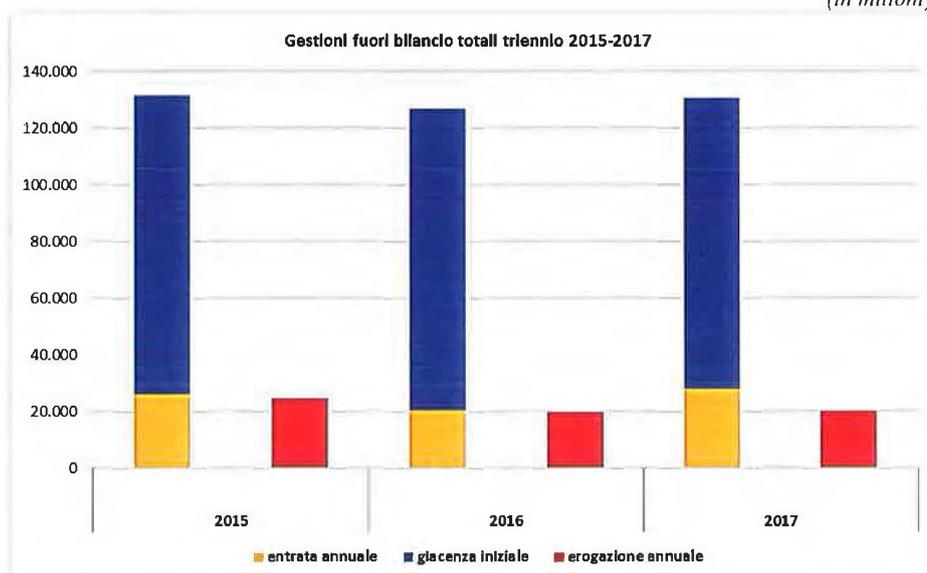
I dati contabili evidenziano che le ingenti risorse allocate fuori bilancio (la giacenza finale 2017 è stata di circa 108 miliardi, di cui circa 500 milioni su conti correnti diversi dai conti di tesoreria) risultano scarsamente movimentate.

Il rilevato andamento è costante nel triennio 2015-2017, come risulta dal Grafico 2A che mette a confronto, per ciascun anno del periodo osservato, le risorse complessive disponibili con quelle utilizzate per le finalità previste dalle norme istitutive delle gestioni.

GRAFICO 2°

CONFRONTO COMPLESSIVO TRA LE RISORSE FINALIZZATE E QUELLE DISPONIBILI

(in milioni)

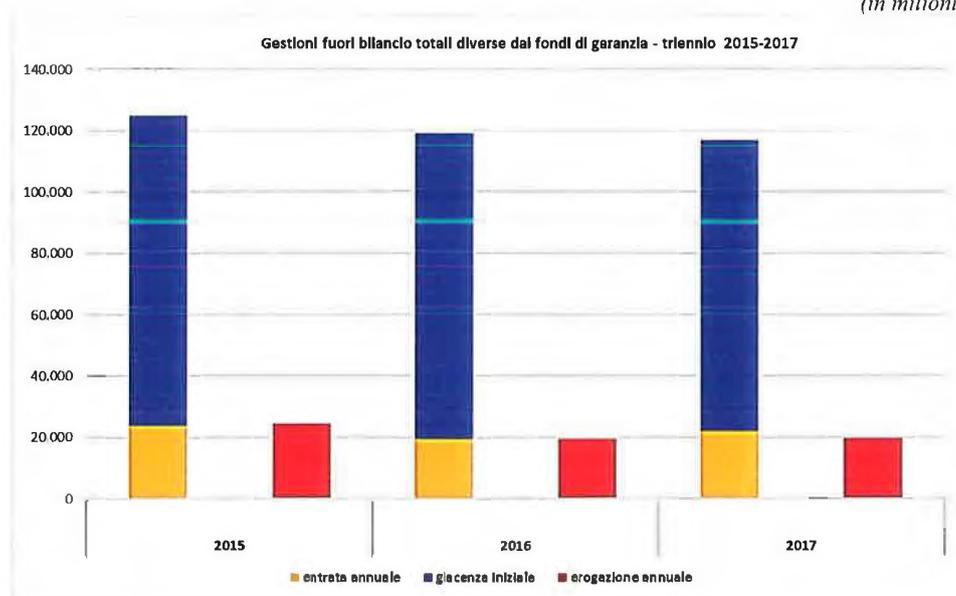


Dal Grafico 2B emerge che l'andamento non varia escludendo dall'ammontare totale delle gestioni fuori bilancio i fondi di garanzia¹⁴, che divengono operativi solo in caso di escussione della garanzia prestata dallo Stato.

GRAFICO 2B

CONFRONTO COMPLESSIVO TRA LE RISORSE FINALIZZATE E QUELLE DISPONIBILI

(in milioni)



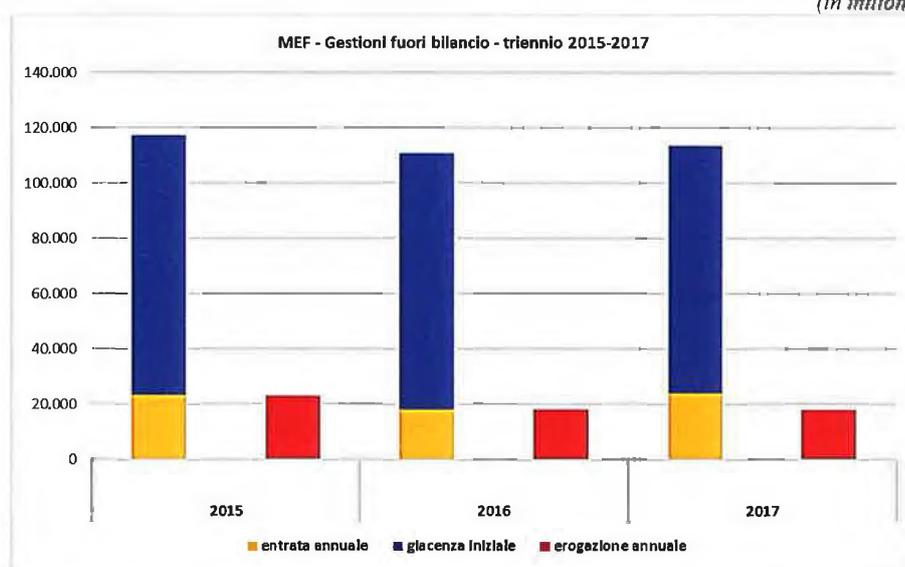
¹⁴ I fondi di garanzia presentano risorse disponibili complessive pari a circa 29 miliardi, di cui quelle utilizzate nel triennio sono pari a circa 918 milioni.

I successivi grafici mettono a confronto, nel triennio 2015-2017 le risorse erogate con quelle disponibili (giacenti ad inizio anno e le entrate dell'anno)¹⁵ per il MEF (Grafico 3A e 3B), MISE (Grafico 4A e 4B) e MATTM (Grafico 5A), distinguendo per ciascuno la giacenza complessiva delle gestioni fuori bilancio e quella al netto dei fondi di garanzia, ad eccezione del MATTM che non presenta fondi di garanzia.

GRAFICO 3A

CONFRONTO TRA LE RISORSE FINALIZZATE E QUELLE DISPONIBILI - MEF

(in milioni)

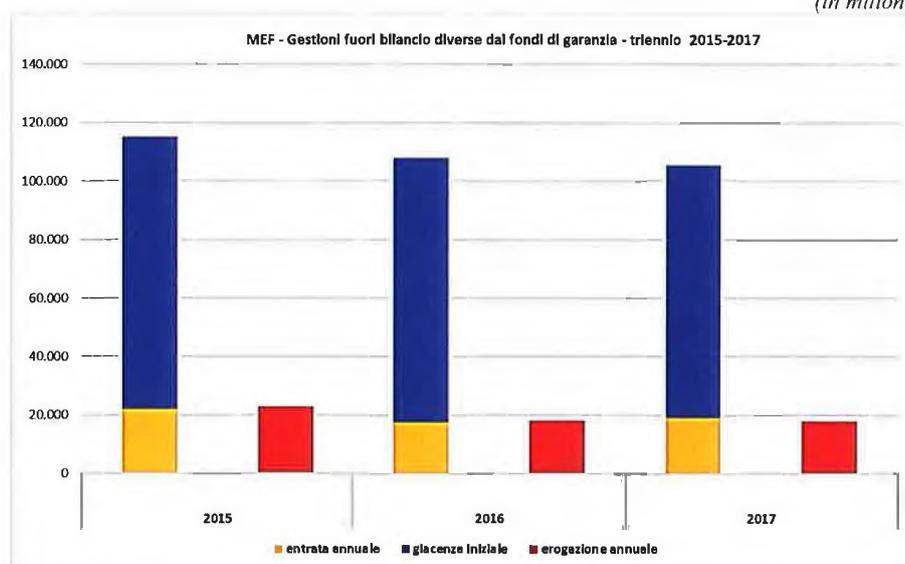


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

GRAFICO 3B

CONFRONTO TRA LE RISORSE FINALIZZATE E QUELLE DISPONIBILI - MEF

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

¹⁵ Le stesse considerazioni riguardano anche le altre Amministrazioni (MINT, MIBACT, MIUR, PCM, il MIT nell'ultimo biennio e in misura minore il MIPAAF).

In merito ai conti riconducibili al MEF, le risorse utilizzate nel 2017 sono state pari al 16 per cento¹⁶ (17 per cento al netto dei fondi di garanzia).

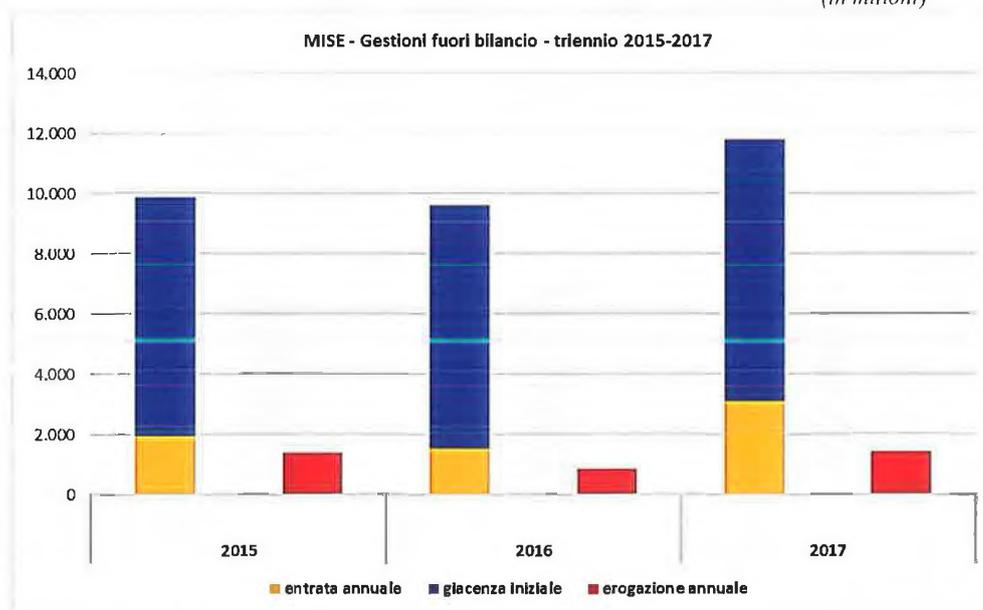
Gli interventi che presentano nel 2017 un rapporto tra risorse finalizzate e quelle disponibili particolarmente contenuto sono i seguenti:

- 22009 “Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento, nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane” gestito, per un periodo da Artigiancassa e per la restante parte dell’anno da Consap, utilizza l’1,15 per cento di circa 48 milioni, mentre le uscite diverse da quelle finalizzate rappresentano il 84 per cento delle spese complessive;
- 22013 “Fondo di garanzia presso Artigiancassa” gestito, per un periodo da Artigiancassa e per la restante parte dell’anno da Consap, utilizza 0,01 per cento di circa 95 milioni, mentre le uscite diverse da quelle finalizzate rappresentano circa il 99,7 per cento delle spese complessive;
- 22039 “Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi”, gestito da SIMEST, utilizza lo 0,5 per cento di circa 2,4 miliardi, mentre le uscite diverse da quelle finalizzate rappresentano il 90 per cento delle spese complessive;
- 29814 “Fondo per la progettualità al fine di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti pubblici cofinanziati UE”, gestito da Cassa depositi e prestiti, utilizza lo 0,16 per cento di circa 397 milioni;
- 29814 “Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)”, gestito da Cassa depositi e prestiti, utilizza il 2,12 per cento di circa 6,7 miliardi;
- 29814 “Fondo per le demolizioni delle opere abusive”, gestito da Cassa depositi e prestiti, utilizza l’1,55 per cento di circa 48 milioni.

GRAFICO 4

CONFRONTO TRA LE RISORSE FINALIZZATE E QUELLE DISPONIBILI – MISE

(in milioni)



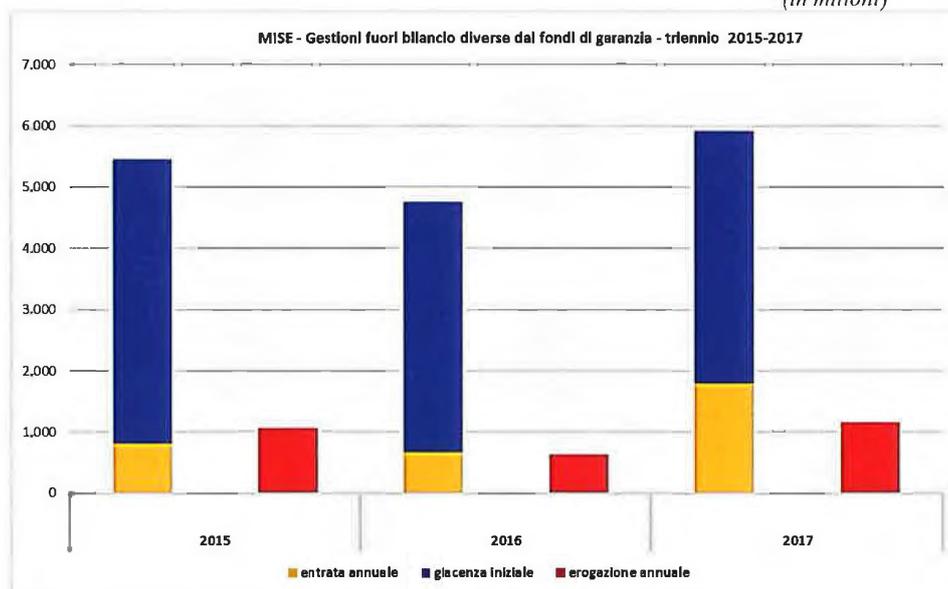
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

¹⁶ L'incidenza per il 2016 era del 17 per cento e nel 2015 del 19 per cento.

GRAFICO 4B

CONFRONTO TRA LE RISORSE FINALIZZATE E QUELLE DISPONIBILI – MISE

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

Nel 2017, le risorse utilizzate dal MISE sono risultate pari al 12 per cento¹⁷ (20 per cento al netto dei fondi di garanzia).

Nell'ambito dei conti riconducibili al MISE, tra quelli che presentano un rapporto tra risorse finalizzate e quelle disponibili, particolarmente contenuto, si evidenzia il conto 3103 relativo al "Fondo per l'innovazione tecnologica - Bando PIA" nell'ambito del Fondo per la crescita sostenibile che utilizza 0,03 per cento di circa 115 milioni.

Nel 2017, per il MATTM le risorse utilizzate sono state pari al 2 per cento¹⁸.

Tra i conti riconducibili al MATTM, che presentano un rapporto tra risorse finalizzate e quelle disponibili, particolarmente contenuto, si evidenzia il conto n. 25036 "Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni del gas ad effetto serra finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto" che utilizza l'1,94 per cento di circa 613 milioni.

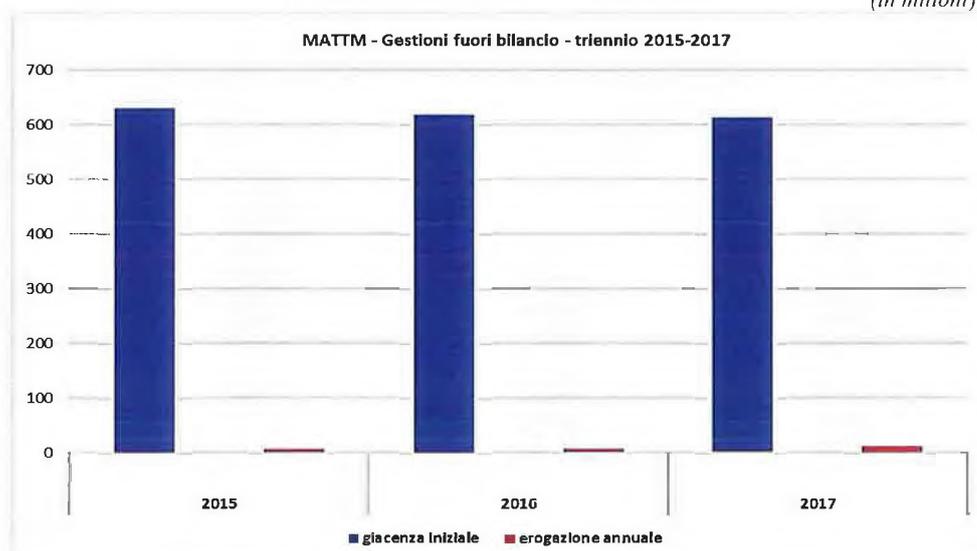
¹⁷ L'incidenza per il 2016 era del 9 per cento e nel 2015 del 14 per cento.

¹⁸ L'incidenza per il biennio precedente era dell'uno per cento.

GRAFICO 5

CONFRONTO TRA LE RISORSE FINALIZZATE E QUELLE DISPONIBILI - MATTM

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

La rilevanza della percentuale di risorse complessive utilizzate a fine esercizio 2017 complessivamente pari al 15 per cento, impone una riflessione sulla reale necessità dello strumento.

Anche alla luce del costo di funzionamento di tali gestioni (per il solo 2017 circa 134 milioni)¹⁹ deve essere valutata l'(anti)economicità di mantenere in essere gestioni o scarsamente o per nulla movimentate e la possibilità di includerle nella categoria delle gestioni da ricondurre in bilancio o da sopprimere, fissando una "soglia di rilevanza", in relazione alle finalità connesse allo specifico fondo, dal momento che interventi a ridotto impatto finanziario possono essere gestiti con celerità anche nell'ambito di capitoli di bilancio dei Ministeri.

1.4. L'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio dello Stato per il triennio 2018-2020

L'art. 5 del decreto legislativo n. 54 del 4 marzo 2014, novellando la legge n. 196 del 2009, ha previsto, con l'introduzione dell'articolo 31 *bis*, la redazione di un allegato obbligatorio²⁰, a fini conoscitivi, da includere nel disegno di legge di bilancio, con riferimento "ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari"²¹. Questo allegato, titolato "Gestioni fuori bilancio ed altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari", e predisposto per la prima volta in occasione della redazione del disegno di bilancio preventivo 2016-2018, è finalizzato a fornire al Parlamento il quadro ricognitivo annuale delle gestioni fuori bilancio in essere.

¹⁹ Per il dettaglio cfr. i dati esposti negli Allegati 1, 2 e 3.

²⁰ In applicazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.

²¹ Nelle more dell'attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014 n. 89, con dPCM dell'8 gennaio 2015 è stato approvato lo schema di allegato conoscitivo, contenente per ciascuno stato di previsione della spesa dei Ministeri, le informazioni inerenti le gestioni operanti su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria centrale, nonché quelle che si avvalgono in via residuale di conti correnti bancari, aventi le caratteristiche di cui all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54.

Fin dall'esercizio 2015, primo anno di redazione, la Corte ha evidenziato che l'Allegato conoscitivo presenta lacune informative²² ed anche il nuovo elenco contenuto nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2018-2020 non presenta una ricognizione esaustiva delle gestioni fuori bilancio in essere, il cui ammontare, sulla base dei dati forniti dai gestori, è pari almeno a 108 miliardi al 31 dicembre 2017 (Allegati 1, 2 e 3), mentre l'ammontare delle risorse risultanti dal predetto allegato è pari circa a 27 miliardi.

Come si legge nella nota esplicativa redatta da RGS, sono 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, inclusa l'Unione Europea), quelli su cui sono gestite somme di titolarità di enti non ricompresi nel bilancio dello Stato, quali ad esempio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i conti che nel periodo considerato hanno registrato giacenze pari a zero e nessun movimento in entrata ed in uscita*”.

Non è chiaro il motivo dell'esclusione, né come vengano classificati i fondi cofinanziati con contributi dell'Unione Europea e/o di altri Enti, dal momento che, in contrasto con la nota esplicativa, alcuni conti che ricevono risorse di provenienza mista risultano inclusi nell'allegato.

A fini di trasparenza e completezza dell'informazione, la Corte evidenzia la necessità che venga redatta una sezione *ad hoc* dell'Allegato conoscitivo, relativo ai fondi con risorse di provenienza miste²³ con l'indicazione dei vari soggetti concorrenti al finanziamento e, se conosciuta, l'indicazione della quota di risorse statali versata nell'anno.

Rispetto al precedente Allegato conoscitivo sono stati inclusi ulteriori fondi.

Sul punto si segnala l'esigenza di estendere l'analisi ad un numero quanto più ampio possibile di conti di tesoreria, al fine di individuare, anche in contraddittorio con i soggetti gestori, eventuali forme assimilabili a gestioni fuori bilancio e, conseguentemente, valutarne legittimità e coerenza alla luce dei criteri espressi dalla normativa vigente (da ultimo anche dal decreto legislativo n. 90 del 2016) e delle pronunce di questa Corte²⁴.

²² Cfr. Relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2015 e per l'anno 2016 talché la RGS, con proprie circolari, ha invitato “*le amministrazioni interessate a verificare il contenuto dell'allegato conoscitivo pubblicato, proponendo eventuali integrazioni e modifiche*”.

²³ Non risultano inseriti nell'Allegato conoscitivo i seguenti conti classificati come risorse miste: i conti nn. 25012 e 25052 relative alla c.d. “carta acquisti” (DL n. 112/2008, art. 81) che presentano rispettivamente in giacenza al 31 dicembre 2017, 108,073 milioni e 1,23 miliardi (giacenza al 31 dicembre 2016, rispettivamente 47,15 milioni e 612,3 milioni). Vi sono ulteriori conti non inclusi nell'allegato citato in quanto riferiti ad accordi di programma o comunque a risorse di provenienza mista: ad esempio relativi al trasporto pubblico locale (circa 50 conti) o a progetti svolti dalla società ARCUS, ora ALES (circa 100 conti). Vi è infine il conto 5361 (gestito da Consap) relativo alla gestione ex art. 1, comma 343, della legge n. 266/2005 “c.d. Rapporti dormienti” istituito con decreto del Ministro dell'economia e delle Finanze del 12 settembre 2016 nello stato di previsione del MEF al fine di indennizzare i risparmiatori che, investendo sul mercato finanziario, sono rimasti vittime di frodi finanziarie e che hanno sofferto un danno ingiusto non altrimenti risarcito. Il Fondo è alimentato dagli importi: inerenti a proventi dai conti correnti e dai rapporti definiti come dormienti all'interno del sistema bancario, assicurativo e finanziario ai sensi dell'art. 1 comma 345, della legge n. 266/2005; relativi agli assegni circolari non riscossi entro il termine di prescrizione del relativo diritto, ai sensi dell'art. 1, comma 345-ter, della legge n. 266/2005; dovuti ai beneficiari dei contratti di assicurazione sulla vita che non sono reclamati entro il termine di prescrizione del relativo diritto, ai sensi dell'art. 1 comma 345-quater, della legge n. 266/2005, dell'art. 2, comma 4 del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40, convertito dalla legge n. 73 del 22 maggio 2010 e, da ultimo, ai sensi dell'art. 2952 del Codice civile, così come modificato dal decreto-legge n. 179 del 18 ottobre 2012; rivenienti dai buoni fruttiferi postali di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 30 luglio del 1999 n. 284, emessi dopo il 14 aprile 2001 che non siano reclamati entro il termine di prescrizione del relativo diritto ai sensi dell'art. 1, comma 345-quinquies, della legge n. 266/2005. Il conto in questione presenta una giacenza al 31 dicembre 2016 di circa 1,4 miliardi ed una giacenza al 31 dicembre 2017 pari a circa 1,574 miliardi.

²⁴ La giurisprudenza della Corte dei conti, nei casi in cui si è occupata di gestioni fuori bilancio (Sezione di controllo-Collegio per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione: deliberazione n. 670 del marzo 1976; n. 733 del 20 gennaio 1977, deliberazione n. 38 del 27 luglio 1994; Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia deliberazione n. 13 del 5 maggio 2011) ha chiarito che tali forme di gestione, in quanto derogatorie ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio, trovano giustificazione per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti. I caratteri identificativi delle gestioni fuori bilancio sono stati così individuati:

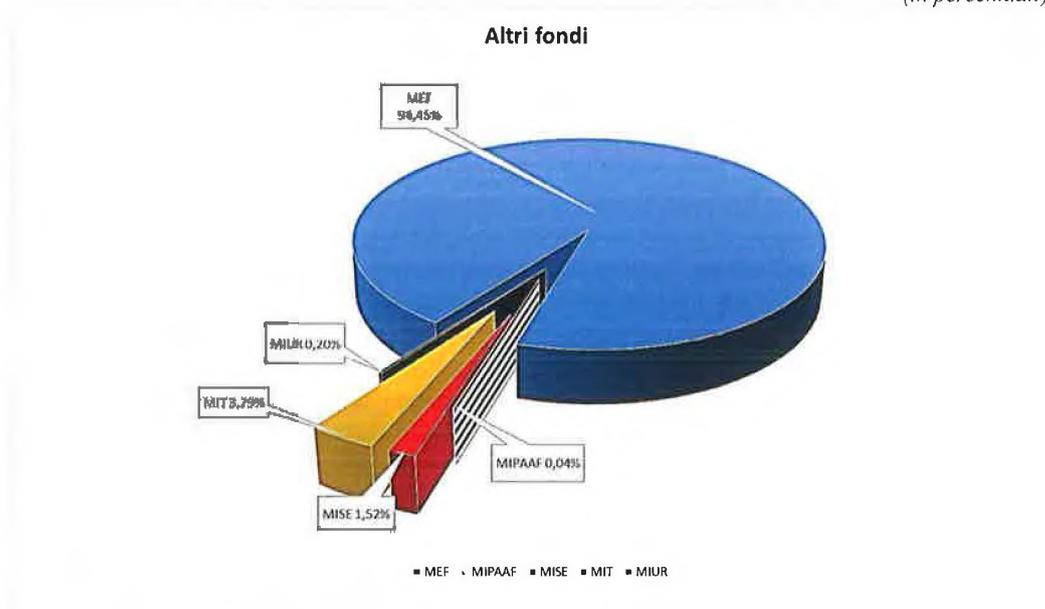
- *elemento oggettivo*, rappresentato dalla messa a disposizione dell'organismo affidatario di somme con destinazione determinata e irreversibile, cioè sottratta ai criteri dell'universalità e unità di bilancio;

Appare, altresì, necessario una più approfondita analisi sulla natura delle gestioni soprattutto con riferimento alle tipologie diverse dai fondi di rotazione e dai fondi di garanzia che presentano nel complesso una incidenza di poco superiore al 40 per cento del totale: di essi circa il 94 per cento è riconducibile al MEF, circa il 2 per cento al MISE, circa il 4 per cento al MIT e valori inferiori ad un punto percentuale per il MIPAAF ed il MIUR.

GRAFICO 6

INCIDENZA PER MINISTERO DEGLI ALTRI FONDI

(in percentuali)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Gestori e dati RGS

Si segnala che alcuni dati riportati nell'Allegato conoscitivo al bilancio 2018-2020 risultano non aggiornati²⁵, che per la gestione "Intervento straordinario nel Mezzogiorno" riferito all'Agensud (cfr. paragrafo 3.2.8), che presenta solo movimenti in entrata²⁶, l'Amministrazione vigilante non ha fornito il rendiconto e che il Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti (cfr. paragrafo 3.15.1) non transita sul bilancio dello Stato, ma grava sui gestori e titolari di impianti di distribuzione carburanti sulla rete stradale.

- *elemento soggettivo* comprendente in una interpretazione evolutiva non solo la gestione diretta da parte delle Amministrazioni pubbliche, ma anche di organismi non statali, investiti dall'Amministrazione della gestione avente le caratteristiche di gestione fuori bilancio dei fondi dello Stato;
- *elemento teleologico* consistente nella destinazione dell'attività gestoria ad uno specifico fine, in conseguenza della scelta fatta dal legislatore in un dato momento storico e che, salvo fissazione di un termine, è destinata a durare fino a nuovo contrario avviso del legislatore stesso.

²⁵ In particolare, rispetto allo stesso allegato pubblicato per il 2017: per il MEF, sono presenti quattro nuovi conti (22001, 22003, 22035, 24108 e 25060), di cui peraltro non si trova menzione nella nota di lettura, e sono ancora indicati i conti chiusi con decorrenza 3 luglio e 30 settembre 2017; per il MISE, sono ancora presenti, sebbene chiusi, i conti nn. 22002 e 25047; per il MLPS, risultano assenti i conti nn. 20705 e 21097 poiché le loro risorse sono state attribuite all'Agenzia nazionale politiche attive lavoro (Anpal) inserita, a partire dal 2018 nella lista delle amministrazioni pubbliche predisposta dall'Istat; per il MIUR permangono un conto corrente postale ed uno bancario ed è ancora indicato il conto n. 23511, tutti chiusi con decorrenza 30 settembre 2017; per il MIT sono state escluse dall'Allegato le contabilità nn. 34936 e 162659 intestate al commissario governativo a seguito della conclusione della gestione commissariale ed inserite le gestioni commissariali nn. 34102 e 34924.

²⁶ In particolare, il conto 20550 registra un saldo di fine esercizio di circa 123 milioni e seppur presente nell'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per il 2018-2020 tra quelli riconducibili al MEF.