ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **1**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2012)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2013

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2012

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

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2012

- ***Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO***

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA
- La politica di bilancio nel contesto europeo
- Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2012
- Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo
- Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale

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

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE
- Revisione degli assetti organizzativi
- Il personale
- L'attività contrattuale

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2012 PER AMMINISTRAZIONE***

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

- Ministero della difesa
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
- Ministero per i beni e le attività culturali
- Ministero della salute

- Appendice: I fondi di rotazione

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI***

- Rendiconto dell'entrata
- Rendiconto della spesa

- ***Appendice al Volume I***

- ***Appendice al Volume II***

INDICE

Volume I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa	*Pag.*	VII
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	"	1
La politica di bilancio nel contesto europeo	"	1
Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2012	"	5
Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo	"	9
Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale	"	12
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	"	19
I saldi di bilancio dello Stato	"	19
I saldi di bilancio	"	19
Tavole	"	25
Le entrate dello Stato	"	37
Valutazioni complessive e di sintesi	"	37
La gestione delle entrate dello Stato nel 2012	"	43
Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione	"	70
Analisi specifiche e principali criticità emerse	"	106
	"	
Le spese dello Stato	"	127
Le spese dello Stato	"	127
Analisi economica	"	133
Analisi per missioni e politiche pubbliche	"	139
Tavole	"	145
La gestione del patrimonio	"	201
Premessa	"	201
Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati	"	203
Analisi delle passività finanziarie	"	209
Analisi delle attività finanziarie	"	215
Analisi delle attività non finanziarie prodotte	"	218
Gli immobili gestiti dell'Agenzia del Demanio	"	220
Federalismo demaniale	"	223
Le risultanze dei conti allegati	"	226

L'ORDINAMENTO CONTABILE " 229
Premessa " 229
Il nuovo assetto costituzionale " 232
I provvedimenti contabili del 2012 " 245
Attuazione e prospettive della riforma contabile " 261

L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE " 279
Revisione degli assetti organizzativi " 279
I provvedimenti di riorganizzazione dei Ministeri intervenuti in corso d'anno " 281
Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa " 285
Il funzionamento degli organi di controllo interno " 288
Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione " 289

Il personale " 295
Raccordo fra i dati di contabilità nazionale e il rendiconto generale dello Stato " 295
La spesa per redditi da lavoro dipendente del personale statale nel rendiconto generale dello Stato per il 2012 " 299

L'attività contrattuale " 305
Considerazioni di sintesi " 305
Evoluzione normativa " 307
Analisi dell'attività delle Amministrazioni centrali dello Stato " 322
L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture " 337
Allegato " 343

PREMESSA

1. *La Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2012, che ora viene trasmessa al Parlamento, si situa ad un mese da altra significativa attività di referto della Corte –compendiata nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica – che si è articolata sia in considerazioni sui conti pubblici nel contesto europeo che in analisi sulle politiche pubbliche e la crescita.*

In termini generali, in questa sede di premessa alla Relazione sul rendiconto dello Stato, va soltanto posto in luce che finalità principale del Rapporto è stata quella della messa a disposizione degli organi rappresentativi di una verifica sull'adeguatezza e sulla rispondenza – rispetto agli obiettivi fissati – degli strumenti individuati a presidio del coordinamento della finanza pubblica a livello di amministrazioni centrali e locali; e ciò in relazione alle necessità poste dall'adesione all'Unione Europea e dai più generali obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa.

Al Rapporto ha fatto seguito, nel corrente mese di giugno, l'invio in Parlamento della Relazione sul costo del lavoro pubblico, referto previsto da specifica norma legislativa (art. 60 del d.lgs 165/2001). Questa Relazione ha ad oggetto la disamina complessiva ed articolata delle risorse finanziarie destinate al personale pubblico, allineandosi agli obiettivi informativi cui risponde il Rapporto, già citato, del quale approfondisce gli effetti delle politiche di razionalizzazione e di contenimento delle risorse.

2. *La Relazione sul rendiconto 2012 ha il fine di svolgere una valutazione dei risultati del bilancio dello Stato, insita nella natura stessa del contestuale*

"giudizio" di parificazione sullo stesso rendiconto; una valutazione che ricomprende sia considerazioni analitiche sulle tendenze della spesa e delle entrate, che osservazioni e rilievi riguardanti eventuali irregolarità amministrativo-contabili ed anomalie degli assetti organizzativi e delle modalità procedimentali della spesa.

La Relazione contiene – altresì – considerazioni generali e di quadro complessivo su andamenti e tendenze della finanza pubblica, non trattate nel Rapporto sul coordinamento.

La Relazione al Parlamento, correlata – anche quest'anno – precipuamente al bilancio dello Stato, segue due direttrici: a) l'analisi delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio al fine di consentire la verifica, da un lato, della correttezza della gestione e, dall'altro, del contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione delle finanze pubbliche; b) la verifica dei risultati della gestione contabile delle singole amministrazioni dello Stato e l'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

In relazione al primo aspetto, appare di sicuro rilievo la sistematica predisposizione di elementi di raccordo tra le risultanze del rendiconto dello Stato e i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale, sulla base di metodologie adottate nell'ambito delle elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità. Tale riclassificazione, già prodotta in via sperimentale in ordine al rendiconto 2011, consentirà in particolare di disporre di approfondite valutazioni sugli esiti dei ripetuti provvedimenti di contenimento della spesa degli ultimi esercizi finanziari.

L'impegno innovativo che la Corte intende perseguire (attraverso raccordi tra contabilità pubblica e contabilità nazionale) deve consentire – sempre più – alla

Relazione sul rendiconto generale dello Stato di divenire la sede nella quale l'evoluzione della finanza statale può essere analizzata sulla base di un quadro informativo caratterizzato da completezza, dando luogo ad un collegamento trasparente tra i movimenti contabili "parificati" (impegni e pagamenti, accertamenti e incassi, ecc.) e le risultanze di contabilità nazionale indispensabili per le verifiche europee.

L'analisi della gestione del bilancio dello Stato nell'ambito delle singole amministrazioni mira, per parte sua, a far emergere – in primo luogo – elementi coerenti con l'avviato processo di revisione della spesa nella duplice direzione della revisione del perimetro dell'intervento pubblico e della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi.

Altri significativi elementi di valutazione, reperibili nella Relazione, attengono al potenziamento della gestione delle entrate e le iniziative di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di programmazione e di gestione delle amministrazioni centrali.

3. *Un aspetto peculiare della Relazione della Corte concerne l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili con notazioni che sono riassunte – quest'anno – in un apposito volume della Relazione (nei due versanti dell'entrata e della spesa). In effetti l'area del bilancio statale dovrebbe essere quella maggiormente garantita, governata come è da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli (anche con richiamo a quelli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato). Notevoli criticità emergono,*

peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni, che hanno trovato conferma anche nel rendiconto 2012.

Per evidenziare talune anomalie rilevabili dal rendiconto (dal lato delle entrate e dal lato delle spese) si è proceduto sia attraverso lo strumento dell'auditing finanziario – contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, individuate utilizzando strumenti informatici ed approcci metodologici condivisi a livello internazionale.

***4.** L'attività referente della Corte, che culmina nell'evento solenne del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato, si situa in un contesto che rende chiaramente percepibile il rafforzamento notevolissimo del rapporto di ausiliarietà della Corte verso tutti gli organi rappresentativi.*

La Corte infatti, per norma costituzionale e per la sua tipica conformazione, assolve alla funzione ausiliaria e realizza, al contempo, un momento di chiusura di un sistema dei controlli costruito attraverso le attività svolte – in corso d'anno – da tutte le sue articolazioni. Molteplici attività, queste, intese ad offrire dati e valutazioni propri della magistratura contabile che si correla, nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, direttamente al Parlamento e agli altri organi rappresentativi al quale l'esito dei controlli è – per Costituzione – indirizzato per assicurare il rispetto degli equilibri economico-finanziari, pur essi costituzionalmente garantiti.

La tipica vocazione della Corte all'ausiliarietà nei confronti del Parlamento e delle altre assemblee a livello regionale e locale non è disgiunta – peraltro – dalla

disponibilità ad offrire al Governo e agli organi esecutivi quell'apporto, ad un tempo di esperienza e di conoscenza, ritenuto utile per il migliore impiego delle risorse pubbliche e per una azione delle amministrazioni al servizio della comunità nazionale.

Questa disponibilità si rapporta – altresì – alla responsabilità di offrire anche ai cittadini un contributo alla conoscenza dei risultati dell'azione svolta da chi ha il compito di gestire, dandovi possibili soluzioni, i problemi di politica economico-sociale del Paese.

Il rafforzamento del rapporto di ausiliarietà, sempre più avvertito ai livelli istituzionali, consente di svolgere tre ulteriori considerazioni di ordine sistemico:

1) *la necessità di trarre effettive conseguenze dal fatto che la Costituzione enuncia vincoli di carattere finanziario per l'intera finanza pubblica, dal momento che il nostro Paese si è impegnato, con trattati internazionali, a garantire l'equilibrio di bilancio dell'intero sistema della pubblica amministrazione;*
2) *la consapevolezza che la Corte, per la sua capillare presenza sul territorio, può assicurare il controllo della tenuta complessiva del sistema finanziario pubblico, attesa la necessità di doverne rendere conto in sede europea con correlata garanzia della attendibilità e affidabilità dei dati riportati;*
3) *l'esigenza di un vaglio della Corte costituzionale in caso di violazioni delle norme della Costituzione in materia di finanza pubblica per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che deve garantire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.*

Si annota infine che proprio nell'anno 2012 – nel quadro appena delineato – si situa la ridefinizione del sistema dei controlli della Corte in materia di finanza e funzionamento delle amministrazioni territoriali attuata con il decreto legge 174, convertito con la legge 213 del 2012, con cui il legislatore ha adeguatamente completato la riforma dei controlli. L'intera gestione finanziaria delle Regioni, qual'è riflessa nei rispettivi bilanci diviene – infatti – oggetto di controllo da parte delle sezioni regionali della Corte, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento, della sostenibilità dell'indebitamento stesso, della inesistenza di irregolarità in grado di incidere – negativamente – sugli equilibri economico-finanziari degli enti.

***5.** L'ultima notazione di questa premessa attiene alla natura dell'attività della Corte. Gli elementi desumibili dalle attribuzioni di controllo e di referto della Corte – come è noto – sono volti a rinsaldare, al meglio, la necessità delle azioni di riforma e correzione da avviare sempre con tempestività.*

Gli elementi desumibili dall'attività di controllo individuano infatti con rigore, attraverso il linguaggio degli indicatori numerici, dei dati contabili accertati e delle descrizioni obiettive, le anomalie di un sistema che – senza correzioni – rendono impossibile una soluzione dei problemi connessi all'azione amministrativa e di spesa.

Questa Relazione, in particolare, nutre l'ambizione di offrire elementi utili per meglio orientarsi, non solo nelle scelte di coordinamento della finanza pubblica, ma anche per migliorare l'organizzazione degli apparati pubblici, le procedure di

gestione del bilancio, il governo del personale, la razionalizzazione degli assetti organizzativi.

In particolare, per l'ambito statale, in ordine al quale questa Relazione si rapporta direttamente, il momento attuale deve essere occasione preziosa per rinnovare le strutture amministrative dello Stato, spesso confuse ed incerte davanti a continui, ed a volte contraddittori, ridisegni di competenze.

PAGINA BIANCA

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

LA POLITICA DI BILANCIO NEL CONTESTO EUROPEO

1.

Nel 2012 - così come era avvenuto nel 2011 – tutti i Paesi dell'area euro hanno significativamente migliorato i saldi di bilancio. Nel complesso dell'area, il rapporto indebitamento/Pil si è ridotto di 1,5 punti percentuali (dal 4,2 al 3,7 per cento), mentre la Germania ha chiuso l'anno con un leggero avanzo (tavola 1).

Tavola 1

SALDO PRIMARIO, INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL CONTESTO EUROPEO *in percentuale di Pil*

PAESI	saldo primario				indebitamento netto				debito			
	2011	2012	*2013**	*2014**	2011	2012	*2013**	*2014**	2011	2012	*2013**	*2014**
Francia	-2,7	-2,3	*-1,4*	*-1,8*	-5,3	-4,8	*-3,9*	*-4,2*	85,8	90,2	*94,0*	*96,2*
Germania	1,8	2,6	*2,3*	*2,3*	-0,8	0,2	*-0,2*	*0,0*	80,4	81,9	*81,1*	*78,6*
Grecia	-2,4	-5,0	*0,0*	*1,8*	-9,5	-10,0	*-3,8*	*-2,6*	170,3	156,9	*175,2*	*175,0*
Irlanda	-10,0	-3,9	*-2,4*	*0,6*	-13,4	-7,6	*-7,5*	*-4,3*	106,4	117,6	*123,3*	*119,5*
ITALIA	1,2	2,5	*2,4*	*3,1*	-3,8	-3,0	*-2,9*	*-2,5*	120,8	127,0	*131,4*	*132,2*
Portogallo	-0,4	-2,0	*-1,1*	*0,3*	-4,4	-6,4	*-5,5*	*-4,0*	108,3	123,6	*123,0*	*124,3*
Spagna	-7,0	-7,7	*-3,2*	*-3,6*	-9,4	-10,6	*-6,5*	*-7,0*	69,3	84,2	*91,3*	*96,8*
EURO AREA	**-1,1**	**-0,6**	***0,2***	***0,3***	**-4,2**	**-3,7**	***-2,9***	***-2,8***	**88,0**	**92,7**	***95,5***	***96,0***
Gran Bretagna	-4,5	-3,4	*-3,9*	*-3,4*	-7,8	-6,3	*-6,8*	*-6,3*	85,5	90,0	*95,5*	*98,7*
EU	**-1,1**	**-0,6**	***0,2***	***0,3***	**-4,4**	**-4,0**	***-3,4***	***-3,2***	**83,1**	**86,9**	***89,8***	***90,6***

* previsioni

Fonte: Commissione europea, *Economic European Spring Forecast*, maggio 2013

Tra i Paesi europei, l'Italia e la Germania sono, peraltro, gli unici a presentare nel 2012 un avanzo primario positivo (2,5 per cento per l'Italia e 2,6 per cento per la Germania) e un deficit effettivo entro la soglia del 3 per cento (-3,0 per cento per il nostro paese, 0,2 per cento per la Germania). Tutti gli altri Paesi presentano un saldo primario negativo e un rapporto fra indebitamento e Pil superiore alla soglia del 3 per cento. La media dei paesi dell'area euro si assesta su un saldo primario negativo pari allo 0,6 per cento del Pil.

Una situazione particolarmente difficile è quella registrata dalla Spagna (-10,6 per cento il deficit, -7,7 per cento il saldo primario), dall'Irlanda (-7,6 per cento e -3,9 per cento i rispettivi valori) e dalla Grecia (-10,0 per cento e -5,0 per cento); anche la Francia presenta un valore del deficit effettivo superiore alla soglia del 3 per cento (-4,8 per cento).

Nella sostanza, se si guarda all'andamento "corrente" della finanza pubblica, cioè al livello del deficit e dell'avanzo primario, fra tutti i Paesi considerati l'Italia, con il suo rilevante avanzo primario e con un deficit intorno alla soglia del 3 per cento del Pil, è il più simile alla Germania; ottiene risultati migliori della media dei paesi dell'Euro, fa meglio degli altri grandi paesi (Francia e Regno Unito), si distanzia nettamente dal gruppo dei Paesi in crisi.

La posizione relativa dell'Italia, molto favorevole se si considerano i flussi di bilancio, si ribalta quando il confronto viene operato con riguardo alla consistenza del debito pubblico.

Nel 2012, infatti, il rapporto debito/Pil è aumentato di oltre 6 punti, raggiungendo il 127 per cento.

In termini nominali, si tratta di un incremento di oltre 80 miliardi.

Tra i fattori di lievitazione della crescita del rapporto, l'impatto nettamente maggiore è da attribuire alla differenza tra onere medio del debito e crescita nominale del Pil, mentre effetti minori discendono dal sostegno finanziario ai paesi dell'UEM e, con segno positivo, dall'avanzo primario conseguito nell'anno.

Nel confronto europeo, tutti i Paesi presentano il rapporto debito/Pil al di sopra del valore soglia del 60 per cento. La media dell'area euro risulta pari al 92,7 per cento; si trovano al di sotto di questo valore la Germania (81,9 per cento), la Spagna (84,2 per cento) e la Francia (90,2 per cento), il cui valore è molto vicino a quello del Regno Unito (90,0 per cento).

Assolutamente fuori linea sono la Grecia, per la quale questo rapporto è superiore al 156 per cento e gli altri Paesi che presentano valori superiori o prossimi al 120 per cento (Italia, Portogallo e Irlanda). Dunque l'Italia sta conducendo uno sforzo nella gestione della finanza pubblica, testimoniato dal livello dell'avanzo primario, cioè dalla differenza fra quanto viene prelevato dall'economia e quanto è restituito in termini di spesa primaria, di entità confrontabile con la Germania; ma il peso del debito accumulato in passato rende il nostro Paese, per questo verso, più simile ai Paesi in crisi che ai grandi Paesi europei.

Le proiezioni relative al 2013-2014 confermano una tendenziale riduzione del disavanzo dell'area dell'euro, anche se, dei grandi Paesi, solo Germania e Italia seguiterebbero a restare sotto la soglia del 3 per cento. Nel complesso l'indebitamento netto passerebbe, per l'area, dal 3,7 per cento del 2012 al 2,9 per cento nel 2013 e al 2,8 per cento nel 2014.

In ulteriore significativa crescita è, invece, previsto il rapporto debito/Pil (dal 92,7 per cento del 2012 al 96 per cento del 2014). In questo caso, particolarmente forte appare la tendenza all'aumento del debito in Francia e in Spagna. Più moderata in Italia, mentre in flessione si troverebbe la sola Germania.

2.

Il contenimento dei disavanzi pubblici da parte dei Paesi europei è intervenuto in un contesto economico non favorevole (tavola 2).

Nell'area dell'euro, infatti, il rallentamento della crescita economica, già manifestatosi nel 2011 (con un aumento del Pil in termini reali dell'1,4 per cento rispetto all'1,9 per cento nel 2010), ha prodotto un segno negativo, con una decrescita dello 0,6 per cento rispetto al 2011. Solo Germania, Francia e Irlanda hanno conservato nell'anno passato un sia pur modesto incremento del prodotto; molto negative, invece,

le tendenze in Grecia (-6,4 per cento), in Portogallo (-3,2 per cento), in Spagna (-1,8 per cento) e in Italia (-2,4 per cento).

Tavola 2

IL PRODOTTO INTERNO LORDO IN EUROPA: RISULTATI E TENDENZE

PAESI	*(variazioni percentuali su anno precedente)*			
	2011	*2012**	*2013**	*2014**
Francia	1,7	*0,0*	*-0,1*	*1,1*
Germania	3,0	*0,7*	*0,4*	*1,8*
Grecia	-7,1	*-6,4*	*-4,2*	*0,6*
Irlanda	1,4	*0,9*	*1,1*	*2,2*
ITALIA	0,4	*-2,4*	*-1,3*	*0,7*
Portogallo	-1,6	*-3,2*	*-2,3*	*0,6*
Spagna	0,4	*-1,4*	*-1,5*	*0,9*
EURO AREA	**1,4**	***-0,6***	***-0,4***	***1,2***
Gran Bretagna	1,0	***-0,6***	*0,6*	*1,7*
EU	**1,6**	***-0,6***	***-0,1***	***1,4***

* previsioni

Fonte: Commissione europea, Economic European Spring Forecast, maggio 2013

Ma ciò che è motivo di maggiore preoccupazione è il protrarsi delle condizioni di stagnazione, che allontanano l'Europa dalle altre principali economie. Per il 2013, infatti, le previsioni internazionali assegnano all'Europa ancora un valore negativo del prodotto interno lordo (dell'ordine del -0,4 per cento per la zona euro), che si contrappone alla netta e positiva inversione di tendenza che, invece, caratterizza Giappone e Stati Uniti.

Dei paesi maggiori, se si esclude la Gran Bretagna (+0,6 per cento) che è fuori dall'area euro, solo la Germania conserverebbe un limitato incremento del Pil (0,4 per cento), ben distante, però, dai tassi di crescita tedeschi degli anni precedenti. Con ciò evidenziando la progressiva estensione all'intera area delle condizioni di recessione.

In Italia, nel 2012, la contrazione cumulata del Pil dall'anno di avvio della crisi ha avvicinato i 7 punti percentuali, mentre la perdita è destinata a superare gli 8 punti alla fine dell'anno corrente (-121 miliardi di euro).

Se, come già proposto dalla Corte nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica di fine maggio, il confronto viene effettuato in termini dinamici, prendendo in considerazione il livello di prodotto al quale sarebbe potuta arrivare l'economia italiana qualora non fosse esplosa la crisi, la dimensione del vuoto di prodotto sale a 225 miliardi; nel 2017, a dieci anni dall'avvio della recessione e secondo le stime ufficiali, rimarrebbero ancora da recuperare 3 punti di prodotto rispetto al 2007. Si tratta di cifre che non trovano riscontro nella storia economica italiana del novecento, tanto per la gravità della crisi, quanto per la lentezza dei processi di recupero dei livelli produttivi.

3.

L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è sceso nel 2012 al 3 per cento del Pil, registrando un calo di otto decimi di punto e di 12 miliardi nei valori assoluti. Rispetto al valore toccato nel 2009 (5,4 per cento) l'indebitamento si è quasi

dimezzato; è rimasto però più che doppio rispetto al livello pre-crisi del 2007 (1,7 per cento).

La flessione dell'indebitamento è stata conseguita, lo scorso anno, in virtù di un miglioramento dell'avanzo primario di circa 21 miliardi, in parte assorbito dalla maggiore spesa per interessi, che è aumentata di 8,4 miliardi e ha raggiunto il 5,5 per cento del Pil.

Rispetto al picco di indebitamento del 2009, l'avanzo primario registra, in termini cumulati, un aumento di quasi 51 miliardi che, a fronte di un aumento di 15 miliardi della spesa per interessi, si traduce in una riduzione del disavanzo complessivo di circa 35 miliardi. Le componenti corrente e in conto capitale contribuiscono a tale miglioramento per, rispettivamente, 25 e 10 miliardi. Il confronto con il 2007, anno di massimo ciclico prima dell'avvio della crisi e di minimo storico dei livelli di indebitamento, evidenzia tuttavia il permanere di un maggiore disavanzo di oltre 22 miliardi (1,3 punti in quota di Pil). Spicca il miglioramento di oltre 16 miliardi (0,7 punti di Pil) registrato in questo arco di tempo dal saldo in conto capitale, che incorpora l'accentuato ridimensionamento degli investimenti pubblici.

La presenza di ampi scostamenti dai livelli di minimo indebitamento del 2007 dà misura della mancata realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica inizialmente assunti per il 2012. Le manovre attuate con i decreti-legge 98, 138 e 201 del 2011 si sono aggiunte alle misure di contenimento già varate col DL 78/2010, portando a quasi 60 miliardi la correzione del bilancio pubblico per l'anno 2012. Nel conto programmatico della pubblica Amministrazione del 2012 venivano in particolare iscritte maggiori entrate discrezionali per quasi 43 miliardi, circa la metà delle quali attribuibili al solo DL 201/2011. Nelle valutazioni espresse nel DEF 2012, tali interventi avrebbero dovuto portare l'avanzo primario a 57 miliardi di euro, riconducendo così l'indebitamento all'1,7 per cento del Pil, appunto il valore pre-crisi del 2007.

Tali obiettivi venivano rivisti in corso d'anno, in considerazione di una caduta del prodotto di dimensioni ben superiori a quelle attese. La Nota di aggiornamento del settembre scorso, portava al 2,6 per cento il dato programmatico di indebitamento, con un avanzo primario ridimensionato a circa 45 miliardi. Anche queste valutazioni si sono rivelate troppo ottimistiche: il dato di consuntivo fissa il disavanzo 6,4 miliardi al di sopra dell'obiettivo rivisto, con un avanzo primario più basso di circa 6 miliardi; la differenza rispetto al DEF 2012 è di 20,5 miliardi per l'indebitamento e di 18 miliardi per il saldo primario. La correzione apportata agli andamenti della finanza pubblica è stata dunque pari alla metà degli effetti attesi.

4.

Il mancato conseguimento degli obiettivi di bilancio per il 2012 non si tradurrà, nelle intenzioni del nuovo Governo, in ulteriori interventi di correzione degli andamenti tendenziali. In apertura della XVII legislatura, si delinea, infatti, un allontanamento dal percorso di grande severità impostato nel periodo più acuto della crisi dei debiti sovrani, fra il luglio e il dicembre 2011. I nuovi obiettivi sui saldi nominali sono meno ambiziosi non solo di quelli fissati a seguito della manovra correttiva del dicembre 2012, ma anche di quelli indicati nell'aprile 2011, successivamente alla firma del Patto per l'euro, ma prima che esplodesse la crisi dei debiti sovrani. Si prevede ora che il disavanzo non scenda al di sotto dell'1 per cento del Pil prima del 2016 e si cessa di prospettare un indebitamento nullo per tutto il periodo di previsione.

La rivisitazione degli obiettivi di finanza pubblica consegue ai già ricordati scostamenti venutisi a determinare fra le stime e i risultati effettivi di crescita. Si riteneva, infatti, che l'assunzione di obiettivi di pareggio del bilancio pubblico si potesse accompagnare a saggi di crescita positivi lungo tutto l'arco previsivo. Ipotesi più prudenti sono state adottate solo nel DEF 2012, assumendo l'impatto recessivo delle manovre adottate nella seconda metà del 2011, ma ipotizzando un recupero della crescita già nel 2013.

Nel Documento presentato lo scorso aprile, al contrario, si prende atto della contrazione registrata dal Pil nel 2012 (-2,4 per cento), doppia rispetto a quella preventivata, e si stima una prosecuzione della fase di flessione del prodotto nel 2013 (-1,3 per cento). L'allentamento degli obiettivi di finanza pubblica è dunque ritenuto funzionale al rilancio del ciclo economico, invertendo la logica che ha guidato la condotta del bilancio pubblico nel corso del 2012.

Il nuovo equilibrio fra obiettivi di crescita e di indebitamento trova sintesi nella centralità assunta, nell'ambito delle procedure di sorveglianza europee, dal saldo di bilancio corretto per il ciclo, ossia da quella parte strutturale del disavanzo che non è influenzata dalle evoluzioni della congiuntura economica.

Pur mantenendo il valore-soglia del 3 per cento per il rapporto tra disavanzo nominale e Pil, il saldo strutturale si sta rivelando uno strumento potente per evitare la trasmissione di impulsi recessivi causati dall'adozione di politiche di bilancio troppo stringenti.

Nel caso italiano, secondo i calcoli elaborati dal Governo, nelle presenti condizioni cicliche il pareggio del bilancio strutturale risulterebbe sostanzialmente conseguito già a partire dal 2013.

IL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL 2012

5.

Il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche costituisce, secondo le definizioni della contabilità nazionale, la rappresentazione completa degli andamenti del bilancio pubblico nelle modalità richieste per le necessarie comparazioni e verifiche in sede europea (tavola 3).

Se si considerano le diverse componenti del bilancio pubblico, si può osservare come il percorso di riduzione del disavanzo, per quanto meno efficace delle attese, abbia rafforzato le linee di tendenza in atto dall'avvio della crisi, che contrappongono, da una parte, un contenimento della spesa superiore a quanto inscritto negli obiettivi programmatici, dall'altra un protratto cedimento del gettito fiscale.

Complessivamente, la spesa primaria è diminuita nel 2012 dello 0,5 per cento (10 miliardi più di quanto preventivato nel DEF 2012), confermando la tendenza discendente avviata dal 2010 e portando a oltre 13 miliardi la riduzione cumulata rispetto al 2009 (-1,8 per cento). Questo risparmio è stato in parte assorbito dalla spesa per interessi, che è aumentata di oltre 8 miliardi (+10,7 per cento), facendo seguito all'incremento di simile entità già osservato nel 2011. L'onere per interessi ha superato di 2,5 miliardi la stima proposta nel DEF 2012.

Molto pronunciata è stata la flessione della spesa per redditi e per consumi intermedi. In presenza di una riduzione degli occupati di 68mila unità (-2 per cento) i redditi da lavoro dipendente sono diminuiti del 2,3 per cento, portando al 3,3 per cento la

contrazione cumulata rispetto al 2009 (-0,7 per cento in quota di Pil; nello stesso periodo l'occupazione pubblica è diminuita di 188mila unità, -5,3 per cento). La spesa per consumi intermedi è scesa del 2,6 per cento (-1,6 per cento e -0,4 in quota di Pil nel confronto col 2009). Le altre spese correnti si sono ridotte del 4,6 per cento, con una variazione cumulata sul 2009 di quasi il -10 per cento. Ha invece continuato ad aumentare la spesa per pensioni e altre prestazioni (+2 per cento), che è anche l'unica componente a registrare un incremento sul 2009 (+6,8 per cento).

Tavola 3

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOCI ECONOMICHE	milioni di euro				variazioni %			% Pil			
	2009	2010	2011	2012	10/09	11/10	12/11	2009	2010	2011	2012
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	171.050	172.002	169.209	165.366	0,6	-1,6	-2,3	11,3	11,1	10,7	10,6
Consumi intermedi	134.392	135.726	135.879	132.279	1,0	0,1	-2,6	8,8	8,7	8,6	8,4
Prestazioni sociali	291.495	298.418	304.262	311.413	2,4	2,0	2,4	19,2	19,2	19,3	19,9
Altre uscite correnti	63.702	63.802	60.263	57.480	0,2	-5,5	-4,6	4,2	4,1	3,8	3,7
Spese correnti al netto interessi	**660.639**	**669.948**	**669.613**	**666.538**	**1,4**	**-0,1**	**-0,5**	**43,5**	**43,2**	**42,4**	**42,6**
Interessi passivi	70.863	71.153	78.351	86.717	0,4	10,1	10,7	4,7	4,6	5,0	5,5
Totale spese correnti	**731.502**	**741.101**	**747.964**	**753.255**	**1,3**	**0,9**	**0,7**	**48,1**	**47,8**	**47,4**	**48,1**
Investimenti fissi lordi*	38.338	32.380	31.097	29.224	-15,5	-4,0	-6,0	2,5	2,1	2,0	1,9
Acquisizioni nette di attività non finanziarie	158	139	-3.704	229	-12,0	-2764,7	-106,2	0,0	0,0	-0,2	0,0
Contributi agli investimenti	24.310	17.850	18.507	17.487	-26,6	3,7	-5,5	1,6	1,2	1,2	1,1
Altri trasferimenti in c/capitale	4.128	1.414	2.216	887	-65,7	56,7	-60,0	0,3	0,1	0,1	0,1
Totale spese in c/capitale	**66.934**	**51.783**	**48.116**	**47.827**	**-22,6**	**-7,1**	**-0,6**	**4,4**	**3,3**	**3,0**	**3,1**
Totale spese al netto interessi	**727.573**	**721.731**	**717.729**	**714.365**	**-0,8**	**-0,6**	**-0,5**	**47,9**	**46,5**	**45,5**	**45,6**
Totale spese finali	**798.436**	**792.884**	**796.080**	**801.082**	**-0,7**	**0,4**	**0,6**	**52,5**	**51,1**	**50,4**	**51,2**
ENTRATE											
Imposte indirette	206.403	217.883	222.080	233.554	5,6	1,9	5,2	13,6	14,0	14,1	14,9
Imposte dirette	221.995	226.076	225.926	237.235	1,8	-0,1	5,0	14,6	14,6	14,3	15,1
Contributi sociali effettivi	208.373	209.266	212.701	212.422	0,4	1,6	-0,1	13,7	13,5	13,5	13,6
Contributi sociali figurativi	4.182	4.135	4.262	4.247	-1,1	3,1	-0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre entrate correnti	58.246	59.122	59.761	59.649	1,5	1,1	-0,2	3,8	3,8	3,8	3,8
Totale entrate correnti	**699.199**	**716.482**	**724.730**	**747.107**	**2,5**	**1,2**	**3,1**	**46,0**	**46,2**	**45,9**	**47,7**
Imposte in c/capitale	12.256	3.497	6.981	1.375	-71,5	99,6	-80,3	0,8	0,2	0,4	0,1
Altre entrate in c/capitale	3.378	3.638	4.353	4.967	7,7	19,7	14,1	0,2	0,2	0,3	0,3
Totale entrate in c/capitale	**15.634**	**7.135**	**11.334**	**6.342**	**-54,4**	**58,9**	**-44,0**	**1,0**	**0,5**	**0,7**	**0,4**
Totale entrate complessive	**714.833**	**723.617**	**736.064**	**753.449**	**1,2**	**1,7**	**2,4**	**47,0**	**46,6**	**46,6**	**48,1**
SALDI											
Saldo primario	**-12.740**	**1.886**	**18.335**	**39.084**				**-0,8**	**0,1**	**1,2**	**2,5**
Indebitamento netto	**-83.603**	**-69.267**	**-60.016**	**-47.633**				**-5,5**	**-4,5**	**-3,8**	**-3,0**
Saldo corrente	**-32.303**	**-24.619**	**-23.234**	**-6.148**				**-2,1**	**-1,6**	**-1,5**	**-0,4**
Pil	*1.519.695*	*1.551.886*	*1.578.497*	*1.565.916*							

*al lordo della variazione delle scorte

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Conti nazionali

Le spese in conto capitale hanno registrato la terza variazione negativa consecutiva, ma la velocità di caduta si è considerevolmente ridimensionata, arrestandosi a -0,6 per cento contro il -7,1 per cento del 2011. In termini cumulati, dal 2009 la flessione è giunta in prossimità del 30 per cento (-1,4 per cento in quota di Pil). La componente in conto capitale sembra essere comunque quella sulla quale si sta concretizzando un'impostazione meno stringente della manovra di finanza pubblica,

tanto che per essa si osserva uno scostamento positivo (un miliardo) rispetto ai valori programmatici del DEF 2012.

Incorporando gli effetti del decreto-legge n. 35/2013 per il pagamento dei debiti ai fornitori, il DEF 2013 porta a oltre 55 miliardi la previsione della spesa in conto capitale per l'anno in corso, con un aumento di oltre 9 miliardi rispetto alle quantificazioni proposte nella Nota di aggiornamento del settembre 2012. A partire dal 2014 si tornerebbe però sugli stessi valori previsti in precedenza, con un riduzione del 5 per cento rispetto al dato di consuntivo del 2012.

In conclusione, se si effettua un confronto tra i risultati e il profilo della spesa pubblica immaginato nel 2009 all'inizio della scorsa legislatura, si evidenzia un risparmio di circa 40 miliardi di spesa primaria, che ha dunque contribuito in modo decisivo al contenimento relativo al disavanzo.

6.

In numerose occasioni la Corte ha avuto modo di sottolineare come la caratteristica rilevante delle manovre adottate tra luglio e dicembre 2011 fosse lo spostamento della correzione del bilancio pubblico dal lato delle entrate, in contrasto con l'impostazione che aveva prevalso fino a quel momento. Il tentativo di contrastare con aumenti discrezionali della pressione fiscale la caduta del gettito provocata dalla perdita di prodotto sembrava, alla Corte, avere evidenti controindicazioni. Il rischio veniva rinvenuto negli impulsi recessivi che la maggiore imposizione avrebbe potuto trasmettere all'economia reale; dunque nel fatto che un ulteriore rallentamento dell'economia avrebbe potuto impedire il conseguimento degli obiettivi di gettito. I risultati ottenuti sembrano confermare la limitata credibilità di programmi di aumento del gettito che, adottati in fasi di caduta dell'attività economica, impediscono l'operare degli stabilizzatori automatici del bilancio pubblico.

Nel 2012, il mancato conseguimento degli obiettivi di saldo è maturato interamente dal lato delle entrate. Il gettito complessivo è aumentato del 2,4 per cento, sette decimi più che nel 2001; per la sola componente corrente l'incremento è stato del 3,1 per cento. Tanto le imposte dirette, quanto quelle indirette hanno inoltre registrato incrementi superiori al 5 per cento (tavola 4).

Tavola 4

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE PER LIVELLI DI GOVERNO

(milioni di euro)

	Amministrazioni pubbliche			Amministrazioni centrali			Amministrazioni locali		
	2011	2012	variazione %	2011	2012	variazione %	2011	2012	variazione %
Entrate tributarie	**454.987**	**472.164**	**3,8**	**354.382**	**363.671**	**2,6**	**100.605**	**108.493**	**7,8**
Imposte dirette	222.080	233.554	5,2	153.999	161.722	5,0	68.081	71.832	5,5
Imposte indirette	225.926	237.235	5,0	193.445	200.619	3,7	32.481	36.616	12,7
Imposte in conto capitale	6.981	1.375	-80,3	6.938	1.330	-80,8	43	45	4,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Conti nazionali

Ciononostante, le entrate complessive sono rimaste molto al di sotto degli obiettivi: lo scostamento è di oltre 11 miliardi rispetto alla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre e di quasi 30 miliardi nel confronto con l'obiettivo fissato dal DEF 2012. Tutte le voci delle entrate correnti hanno registrato valori di gettito inferiori alle attese.

Particolarmente significativo è il mancato conseguimento degli obiettivi di gettito indicati nella Nota di aggiornamento del settembre 2012, che già scontava l'approfondimento della recessione verificatosi in corso d'anno. In particolare, sul versante delle imposte dirette i circa 6 miliardi di minor gettito non appaiono giustificati da un peggioramento delle variabili macroeconomiche.

I risultati dal lato delle entrate si confermano dunque, allo stesso tempo, il maggiore elemento di fragilità e di contraddizione della manovra di bilancio.

Di fragilità, perché i quasi 30 miliardi venuti meno rispetto alle previsioni del DEF 2012 hanno assorbito il 65 per cento dell'aumento di entrate deciso con le manovre correttive succedutesi tra luglio e dicembre dello scorso anno, che sono state di conseguenza depotenziate.

Di contraddizione, perché la variazione delle entrate è stata comunque di assoluta consistenza se rapportata alla flessione del Pil nominale e delle basi imponibili, dunque tale da provocare un forte aumento della pressione fiscale.

Al rilevato cedimento delle entrate hanno contribuito anche quei fattori che in passato avevano invece svolto un ruolo propulsivo: sia sopperendo a dinamiche di gettito rivelatesi cedenti, sia rendendo più pronunciati andamenti di per sé già positivi. Confermando i segni di una tendenza in alto, si evidenzia un esaurimento dei margini offerti dalle cosiddette "entrate volontarie", a cominciare da quelle per giochi e lotterie, espressione di un indirizzo di politica tributaria affidato al maturare di *extra* gettiti indipendenti da espliciti inasprimenti della pressione tributaria formale.

Parimenti negativi sull'attività di riscossione si sono rivelati gli effetti della crisi economica e dell'indebolimento di alcuni degli strumenti operativi a disposizione degli agenti della riscossione.

Una realtà cui, peraltro, si è andata aggiungendo un'evidenza, non meno preoccupante, che i consuntivi del 2011 non avevano ancora colto pienamente: l'appannamento del ruolo, finora molto rilevante, attribuito dalla politica tributaria all'ampliamento delle basi imponibili e al recupero di gettito sottratto dall'evasione e dall'elusione.

Se anche con riguardo alle entrate si propone un confronto dinamico tra risultati del 2012 e profilo programmato all'inizio della XVI legislatura, si può trarre conferma che il mancato conseguimento dell'obiettivo di disavanzo è stato interamente determinato del gettito fiscale, inferiore di quasi 90 miliardi (-11 per cento) rispetto alle stime di inizio legislatura. Fra le singole voci, particolarmente pronunciati sono stati il ridimensionamento del gettito proveniente dalle imposte dirette (46 miliardi, -16 per cento), la contrazione della spesa in conto capitale (9 miliardi, -16 per cento) e il ripiegamento della dinamica dei redditi da lavoro (circa 21 miliardi al di sotto delle previsioni, -11 per cento). Anche i consumi intermedi sono aumentati meno di quanto preventivato in avvio di legislatura (-1 miliardi , -1 per cento), un risultato determinatosi per intero nel 2012.

Il consuntivo di legislatura evidenzia, dunque, come l'aumento del disavanzo e la mancata realizzazione dell'obiettivo di pareggio del bilancio pubblico siano interamente ascrivibili alla caduta del gettito fiscale, a sua volta riconducibile alla perdita permanente di prodotto in cui è incorsa l'economia italiana. Ciò nonostante la pressione fiscale è salita, nel confronto con le originarie attese programmatiche, dal 43,1 al 44 per cento del Pil, mentre la spesa primaria, pur a fronte dei forti risparmi conseguiti, è passata dal 43,2 al 45,6 per cento del prodotto.

IL RIEQUILIBRIO DEI CONTI PUBBLICI PER LIVELLO DI GOVERNO

7.

L'esame per sottosettori (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti previdenziali) offre informazioni importanti sul contributo relativo delle diverse amministrazioni pubbliche al riequilibrio dei conti pubblici.

Al rilevante miglioramento dell'avanzo primario delle Amministrazioni pubbliche tra il 2011 e il 2012 (dall'1,2 per cento al 2,5 per cento del Pil) ha contribuito in modo particolare il comparto delle Amministrazioni centrali, che ha incrementato il *surplus* dallo 0,9 all'1,9 per cento del Pil.

In progresso anche l'avanzo primario delle Amministrazioni locali (dallo 0,1 allo 0,4 per cento), mentre costante è restato il livello dell'avanzo degli Enti di previdenza (0,2 per cento del Pil) (tavola 5).

Tavola 5

I SALDI PER LIVELLO DI GOVERNO

(in % di Pil)

	saldo primario				indebitamento netto			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Amministrazioni centrali	-0,4	0,1	0,9	1,9	-4,8	-4,3	-3,8	-3,4
Amministrazioni locali	-0,1	-0,2	0,1	0,4	-0,4	-0,5	-0,2	0,2
Enti di previdenza	-0,3	0,3	0,2	0,2	-0,3	0,3	0,2	0,2
Amministrazioni pubbliche	-0,8	0,2	1,2	2,5	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0

SALDI AL NETTO DEI TRASFERIMENTI INTERSETTORIALI

(in % di Pil)

	saldo primario				indebitamento netto			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Amministrazioni centrali	12,2	12,9	13,1	14,1	7,9	8,7	8,6	8,9
Amministrazioni locali	-7,9	-7,3	-6,4	-5,5	-8,1	-7,5	-6,7	-5,8
Enti di previdenza	-5,3	-5,7	-5,8	-6,3	-5,3	-5,6	-5,7	-6,2
Amministrazioni pubbliche	-1,0	0,0	1,0	2,3	-5,5	-4,5	-3,8	-3,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Con riguardo, poi, all'indebitamento netto – passato per il totale delle amministrazioni pubbliche dal 3,8 al 3,0 per cento del prodotto -, la riduzione del disavanzo è per intero attribuibile ai risultati di bilancio di Amministrazioni locali ed Enti di previdenza; due comparti che hanno chiuso il 2012 ciascuno con un avanzo pari allo 0,2 per cento del Pil.

Come già si osservava nella Relazione dello scorso anno, tuttavia, una migliore rappresentazione dello sforzo di aggiustamento dei diversi sottosettori e delle condizioni di effettiva prestazione e di copertura finanziaria dei servizi alla collettività si ottiene confrontando gli andamenti di spese, entrate e saldi dei tre grandi comparti (Amministrazione centrale, Amministrazioni locali ad Enti di previdenza), al netto dei trasferimenti intersettoriali (tavola 6).

Tavola 6

SPESE ED ENTRATE PER LIVELLI DI GOVERNO

Spese totali al netto interessi e trasferimenti intersettoriali

	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2009	2010	2011	2012
sottosettori	milioni				variazioni %			quota Pil			
Amministrazioni centrali	191.739	180.353	175.475	171.433	-5,9	-2,7	-2,3	12,6	11,6	11,1	10,9
Amministrazioni locali	244.212	241.740	236.559	230.562	-1,0	-2,1	-2,5	16,1	15,6	15,0	14,7
Enti di previdenza	291.622	299.638	305.695	312.370	2,7	2,0	2,2	19,2	19,3	19,4	19,9
Amministrazioni pubbliche	727.573	721.731	717.729	714.365	-0,8	-0,6	-0,5	47,9	46,5	45,5	45,6

Entrate totali al netto interessi e trasferimenti intersettoriali

	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2009	2010	2011	2012
sottosettori	milioni				variazioni %			quota Pil			
Amministrazioni centrali	376.591	380.960	382.978	392.360	1,2	0,5	2,4	24,8	24,5	24,3	25,1
Amministrazioni locali	124.599	128.815	135.206	144.021	3,4	5,0	6,5	8,2	8,3	8,6	9,2
Enti di previdenza	210.428	211.227	214.669	214.295	0,4	1,6	-0,2	13,8	13,6	13,6	13,7
Amministrazioni pubbliche	711.618	721.002	732.853	750.676	1,3	1,6	2,4	46,8	46,5	46,4	47,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Così ridefiniti gli aggregati di spese ed entrate, si può osservare che le Amministrazioni centrali e le Amministrazioni locali avrebbero registrato nel triennio 2010-2012 una riduzione di spesa primaria, rispettivamente, di quasi l'11 per cento e del 5,6 per cento; mentre gli enti di previdenza avrebbero segnato un aumento cumulato di quasi il 7 per cento.

E' interessante rilevare, in particolare, come la forte compressione dei trasferimenti da Amministrazioni centrali (di fatto, dallo Stato) alle Amministrazioni locali, che nel triennio in esame ha quasi raggiunto i 30 miliardi, si è riflessa nell'accelerazione che le stesse Amministrazioni hanno impresso a forme di prelievo direttamente gestite e controllate. Le entrate al netto dei trasferimenti risultano, infatti aumentate nel 2012 di quasi il 15 per cento (circa 20 miliardi in valore assoluto) rispetto al 2009 (tavola 7).

Tavola 7

I TRASFERIMENTI TRA I SETTORI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	milioni				variazioni %		
spese correnti	2009	2010	2011	2012	10/09	11/10	12/11
enti centrali	194.810	200.401	192.526	191.966	2,9	-3,9	-0,3
enti locali	990	1.013	865	2.360	2,3	-14,6	172,8
enti di previdenza	6.602	5.317	5.065	5.348	-19,5	-4,7	5,6
conto capitale							
enti centrali	12.300	9.746	8.932	9.266	-20,8	-8,4	3,7
enti locali	6.060	2.744	1	200	-54,7	-100,0	19900,0
enti di previdenza							
totale trasferimenti a enti pubblici							
enti centrali	**207.110**	**210.147**	**201.458**	**201.232**	**1,5**	**-4,1**	**-0,1**
enti locali	**7.050**	**3.757**	**866**	**2.560**	**-46,7**	**-76,9**	**195,6**
enti di previdenza	**6.602**	**5.317**	**5.065**	**5.348**	**-19,5**	**-4,7**	**5,6**
entrate correnti							
enti centrali	7.590	6.327	5.927	7.708	-16,6	-6,3	30,0
enti locali	112.219	102.819	93.906	86.276	-8,4	-8,7	-8,1
enti di previdenza	82.593	97.585	98.623	105.690	18,2	1,1	7,2
conto capitale							
enti centrali	6.060	2.744	1	200	-54,7	-100,0	19900,0
enti locali	12.300	9.746	8.932	9.266	-20,8	-8,4	3,7
enti di previdenza							
totale trasferimenti da enti pubblici							
enti centrali	**13.650**	**9.071**	**5.928**	**7.908**	**-33,5**	**-34,6**	**33,4**
enti locali	**124.519**	**112.565**	**102.838**	**95.542**	**-9,6**	**-8,6**	**-7,1**
enti di previdenza	**82.593**	**97.585**	**98.623**	**105.690**	**18,2**	**1,1**	**7,2**

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tale forzato ricorso ad aggravi di imposte a livello locale, oltre a ribaltare il principio ispiratore originario del federalismo fiscale – vale a dire l'invarianza della pressione fiscale complessiva sul cittadino nelle diverse composizioni possibili tra livelli di imposizione centrale e territoriali -, non ha scongiurato neppure il ricorso da parte di questi ultimi ai forti risparmi di spesa richiesti dagli impegni di bilancio coerenti con i vincoli europei.

Il quadro di finanza pubblica ricostruito al netto dei trasferimenti intersettoriali comporta anche una ricollocazione dei saldi rilevanti, che naturalmente si traduce in un alleggerimento a favore delle Amministrazioni centrali (tavola 5).

Secondo tale ridefinizione, infatti, l'indebitamento netto del 2012 (pari al 3 per cento del Pil) sarebbe il risultato di un forte avanzo di Stato ed altre Amministrazioni centrali (quasi il 9 per cento del Pil) e, invece, di significativi disavanzi di Amministrazioni locali (poco meno del 6 per cento del Pil) e degli Enti di previdenza (6,2 per cento del Pil).

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO E CONTABILITÀ NAZIONALE

8.

L'andamento della finanza pubblica nel 2012 è stato analizzato, nei precedenti paragrafi, sulla base dei bilanci delle Amministrazioni rielaborati dall'Istituto nazionale di statistica secondo le definizioni e gli aggregati utilizzati nella contabilità nazionale. Come è noto, le verifiche circa il rispetto di vincoli ed obiettivi concordati a livello europeo hanno rafforzato l'esigenza di disporre di conti pubblici che consentano i confronti tra i paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei conti (SEC). Ciò impone che siano seguiti criteri ben definiti tanto con riguardo al perimetro dei soggetti istituzionali che compongono il settore "Amministrazioni pubbliche", quanto con riguardo alle metodologie di costruzione dei conti.

Il rendiconto generale dello Stato non si sottrae a tale rigida condizione. E, pertanto, ai fini della sua integrazione nel quadro di finanza pubblica, è necessario sottoporre le risultanze oggetto di parificazione a complessi trattamenti, che ne consentano la rappresentazione nella forma del Conto economico dello Stato, messo a punto dall'ISTAT.

Le operazioni necessarie a tal fine hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi nelle definizioni della competenza economica.

I criteri seguiti per questa operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, le elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità, in ottemperanza alle disposizioni della legge n. 196/2009, secondo la quale, in occasione della presentazione di detto disegno di legge e "ai fini di aumentare la leggibilità dei documenti di bilancio e programmazione e, per questa via, la trasparenza del bilancio dello Stato", sia diffusa una Nota tecnico-illustrativa nella quale si forniscono i prospetti di collegamento tra il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato e il conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in particolare, dello Stato).

Ciò rende più evidente l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, con riferimento sia al saldo complessivo sia agli effetti derivanti dall'allocazione delle risorse.

Il raccordo avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della "transcodifica" delle categorie economiche di bilancio utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC'95, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto (tavola 8);
- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la competenza economica, pervenendo infine alla costruzione del Conto dello Stato di contabilità nazionale (tavola 9).

Tavola 8

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC'95.
ANNO 2012

(milioni di euro)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto		Classificazione economica SEC'95		
		Competenza	Cassa		Competenza	Cassa
ENTRATE	**TRIBUTARIE**	**463.769**	**426.006**	**TRIBUTARIE**	**391.887**	**353.726**
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	248.635	231.597	Imposte dirette	222.637	205.455
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	215.133	194.409	Imposte indirette	169.250	148.271
	EXTRATRIBUTARIE	**74.076**	**37.776**	**EXTRATRIBUTARIE**	**77.601**	**41.354**
CAT VI	Proventi speciali	687	672	Vendita beni e servizi	14.958	14.960
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	18.366	10.531			
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	346	324	Redditi da capitale	7.081	4.706
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.983	1.983			
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.429	3.076			
				Trasferimenti correnti da AA.PP.	9.590	9.578
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	45.058	19.035	Trasferimenti correnti diversi	45.973	12.109
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.207	2.154	Poste correttive e compensative	0	0
Totale entrate correnti		**537.844**	**463.782**	**Totale entrate correnti**	**469.488**	**395.080**
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	6.179	6.179	Altri trasferimenti in conto capitale	7.329	7.329
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	299	299	Ammortamento	299	299
				Imposte in conto capitale	468	468
Totale entrate in conto capitale		**6.477**	**6.478**	**Totale entrate in conto capitale**	**8.095**	**8.096**
TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti		**544.322**	**470.259**	**TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti**	**477.583**	**403.175**
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.469	1.419	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.469	1.419
TITOLO IV	Accensione prestiti	239.784	239.784	Accensione prestiti	239.784	239.784
TOTALE ENTRATE		**785.575**	**711.462**	**TOTALE ENTRATE**	**718.836**	**644.378**
USCITE						
TITOLO I SPESE CORRENTI				**TITOLO I SPESE CORRENTI**		
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	87.674	87.285	Redditi da lavoro dipendente	87.674	87.285
CAT II	Consumi intermedi	10.527	10.704	Consumi intermedi	13.207	13.384
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.678	4.702	Imposte Indirette	11.892	11.916
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	232.964	226.502	Trasferimenti correnti a AA.PP.	208.062	201.700
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	4.133	4.211			
5.1	*Prestazioni sociali in denaro*	1.127	1.079	Prestazioni sociali	974	926
5.2	*Trasferimenti sociali in natura*	369	355	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	536	522
5.3	*Altri trasferimenti correnti a famiglie*	2.638	2.777	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.884	3.023
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	5.662	5.781	Contributi alla produzione	5.594	5.713
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.629	1.650	Aiuti internazionali	1.629	1.650
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	16.492	16.492	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	12.121	12.174
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	81.385	81.557	Interessi	81.385	81.557
CAT X	Poste correttive e compensative	42.662	43.060	Poste correttive e compensative	0	0
CAT XI	Ammortamenti	299	299	Ammortamento	299	299
CAT XII	Altre uscite correnti	1.245	641	Altre uscite correnti	604	0
Totale uscite correnti		**489.351**	**482.885**	**Totale uscite correnti**	**426.861**	**420.150**
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				**TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE**		
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.034	5.916	Investimenti fissi lordi	2.985	3.867
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	16.320	19.262	Contributi agli investimenti a AA. PP.	14.311	17.154
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	10.078	9.446	Contributi a imprese, famiglie ed estero	11.325	10.693
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	6.266	5.554	Altri trasferimenti in conto capitale	4.827	4.115
Totale uscite in conto capitale		**37.698**	**40.177**	**Totale uscite in conto capitale**	**33.449**	**35.828**
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		**527.049**	**523.062**	**TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie**	**460.310**	**455.977**
Indebitamento netto		**17.273**	**- 52.802**	**Indebitamento netto**	**17.273**	**- 52.802**
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	7.955	7.381	Acquisizione di attività finanziarie	7.955	7.381
Saldo netto da finanziare		**10.787**	**- 58.764**	**Saldo netto da finanziare**	**10.787**	**- 58.764**
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	214.334	213.934	Rimborso passività finanziarie	214.334	213.934
TOTALE USCITE		**749.337**	**744.376**	**TOTALE USCITE**	**682.599**	**677.292**
Saldo complessivo di bilancio		**36.237**	**- 32.914**	**Saldo complessivo di bilancio**	**36.237**	**- 32.914**

Fonte: elaborazioni RGS su dati di Rendiconto

Tavola 9

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE
ANNO 2012

(milioni di euro)

Classificazione SEC'95	Competenza	Cassa	Ag.Fiscali, PCM, CdS, TAR, Org. Costituzionali	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Imposte dirette	222.637	205.455	-	- 4.836	200.619
Imposte indirette	169.250	148.271	-	13.032	161.303
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	9.590	9.578	-	- 2.549	7.029
Trasferimenti correnti diversi	45.973	12.109	-	- 1.753	10.356
Aiuti internazionali	-	-	-	196	196
Redditi da capitale	7.081	4.706	-	- 1.248	3.458
Contributi sociali	-	-	370	1.704	2.074
Totale entrate correnti	**454.530**	**380.120**	**370**	**4.545**	**385.035**
Imposte in conto capitale	468	468	-	862	1.330
Ammortamento	299	299	-	5.080	5.379
Altri trasferimenti in conto capitale	7.329	7.329	-	- 4.956	2.373
Totale entrate in conto capitale	**8.095**	**8.096**	**-**	**986**	**9.082**
TOTALE ENTRATE	**462.625**	**388.215**	**370**	**5.532**	**394.117**
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	87.674	87.285	2.855	- 574	89.566
Consumi intermedi	13.207	13.384	2.083	2.663	18.130
Imposte Indirette	11.892	11.916	200	94	12.211
Vendita beni e servizi (-)	- 14.958	- 14.960		4.407	- 10.553
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	208.062	201.700	- 5.556	- 1.543	194.601
Prestazioni sociali	974	926	370	2.304	3.600
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil prestazioni sociali in natura	536	522		105	627
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.884	3.023	306	- 680	2.649
Contributi alla produzione	5.594	5.713	214	- 962	4.965
Aiuti internazionali	1.629	1.650	2	- 30	1.622
Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	12.121	12.174		- 62	12.112
Interessi	81.385	81.557		1.279	82.836
Ammortamento	299	299		5.080	5.379
Premi di assicurazione	604	0	-	31	31
Totale uscite correnti	**411.904**	**405.189**	**475**	**12.112**	**417.776**
Investimenti fissi lordi	2.985	3.867	699	604	5.170
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	14.311	17.154	1.181	- 5.541	12.794
Contributi a imprese, famiglie ed estero	11.325	10.693	14	- 226	10.481
Altri trasferimenti in conto capitale	4.827	4.115	- 1.878	- 1.729	508
Totale uscite in conto capitale	**33.449**	**35.828**	**16**	**- 6.891**	**28.953**
TOTALE USCITE	**445.352**	**441.017**	**491**	**5.221**	**446.729**
INDEBITAMENTO NETTO	**17.273**	**- 52.802**	**- 121**	**311**	**- 52.612**

Fonte: elaborazioni RGS su dati di Rendiconto e dati ISTAT

I marginali scostamenti che si rilevano nel saldo e in alcuni aggregati di spesa e di entrata rispetto ai dati del Conto dello Stato esposto nella tavola 10 sono da riferire al fatto che le risultanze del Rendiconto dello Stato, oggetto della parificazione, non coincidono del tutto con il consuntivo provvisorio utilizzato nella scorsa primavera dall'ISTAT ai fini della costruzione dei Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche.

9.

L'analisi del conto dello Stato, secondo la definizione di contabilità nazionale, è di seguito proposta con riguardo sia ai risultati effettivi del 2012 che al confronto con le previsioni-obiettivo predisposte in occasione del Documento di economia e finanza dell'aprile 2012.

Tavola 10

CONTO DELLO STATO 2009-2012

	milioni di euro				variazioni %		
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	2010/2009	2011/2010	2012/2011
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	92.125	92.445	91.520	89.566	0,3	-1,0	-2,1
Consumi intermedi	22.048	20.697	21.011	18.130	-6,1	1,5	-13,7
Prestazioni sociali in denaro	5.405	3.352	3.682	3.600	-38,0	9,8	-2,2
Trasferimenti ad enti pubblici	*199.658*	*203.819*	*197.571*	*194.601*	2,1	-3,1	-1,5
Altre uscite correnti	32.384	32.203	30.568	29.043	-0,6	-5,1	-5,0
Spese correnti al netto interessi	**351.620**	**352.516**	**344.352**	**334.940**	0,3	-2,3	-2,7
Interessi passivi	67.113	67.689	74.519	82.836	0,9	10,1	11,2
Totale spese correnti	**418.733**	**420.205**	**418.871**	**417.776**	0,4	-0,3	-0,3
Investimenti fissi lordi	6.439	5.125	5.101	5.170	-20,4	-0,5	1,4
Contributi agli investimenti	29.031	22.700	22.490	23.275	-21,8	-0,9	3,5
Altre uscite in conto capitale	3.462	789	-2.579	508	-77,2	-426,9	-119,7
Totale spese in conto capitale	**38.932**	**28.614**	**25.012**	**28.953**	-26,5	-12,6	15,8
Totale spese al netto interessi	**390.552**	**381.130**	**369.364**	**363.893**	-2,4	-3,1	-1,5
Totale spese finali	**457.665**	**448.819**	**443.883**	**446.729**	-1,9	-1,1	0,6
ENTRATE							
Imposte indirette	143.048	152.742	153.547	161.303	6,8	0,5	5,1
Imposte dirette	192.321	194.816	193.445	200.619	1,3	-0,7	3,7
Contributi sociali effettivi	52	53	38	37	1,9	-28,3	-2,6
Contributi sociali figurativi	2.048	1.917	2.078	2.037	-6,4	8,4	-2,0
Trasferimenti da enti pubblici	*7.034*	*5.629*	*5.198*	*7.029*	-20,0	-7,7	35,2
Altre entrate correnti	20.701	21.602	20.542	19.389	4,4	-4,9	-5,6
Totale entrate correnti	**365.204**	**376.759**	**374.848**	**390.414**	3,2	-0,5	4,2
Imposte in conto capitale	12.224	3.462	6.938	1.330	-71,7	100,4	-80,8
Altre entrate in c/capitale	7.133	4.080	1.560	2.373	-42,8	-61,8	52,1
Totale entrate in conto capitale	**19.357**	**7.542**	**8.498**	**3.703**	-61,0	12,7	-56,4
Totale entrate complessive	**384.561**	**384.301**	**383.346**	**394.117**	-0,1	-0,2	2,8
SALDI						% di Pil	
Saldo corrente	-53.529	-43.446	-44.023	-27.362	-3,5	-2,8	-2,8
Indebitamento netto	-73.104	-64.518	-60.537	-52.612	-4,8	-4,2	-3,8
Saldo primario	-5.991	3.171	13.982	30.224	-0,4	0,2	0,9
Pil	*1.519.695*	*1.551.886*	*1.578.497*	*1.565.916*			

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Il confronto è limitato alla spesa, il versante più tipicamente esposto a rilevanti difformità nel passaggio dalle risultanze del Rendiconto finanziario alla rappresentazione per competenza economica.

Esaminando l'andamento delle principali categorie della spesa statale è agevole constatare come, per alcune di esse, gli scostamenti rispetto ai dati del rendiconto siano quantitativamente e qualitativamente significativi. Differenze che sono da attribuire tanto a diversi criteri di classificazione di singole poste, quanto a correzioni effettuate al fine di approssimare al meglio la contabilizzazione per competenza economica.

Nel confronto con il conto delle Amministrazioni pubbliche (tavola 11), il consuntivo del 2012 rafforza la valutazione, già espressa negli anni scorsi, circa il contributo di grande rilievo offerto dalla spesa statale al riequilibrio dei conti pubblici.

Tavola 11

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO 1995-2012

Anni	Amministrazioni pubbliche		Stato		Amministrazioni pubbliche		Stato		Pil nominale
	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	Totale uscite	Totale uscite al netto interessi	Totale uscite	Totale uscite netto interessi	
	Variazioni %				*Inc. % di Pil*				*Variazioni %*
1995	5,8	4,7	6,7	5,0	52,7	41,2	37,8	26,5	7,9
1996	5,7	5,8	-1,3	-4,1	52,6	41,1	35,2	24,0	6,0
1997	0,0	4,3	-3,1	3,0	50,3	41,1	32,7	23,7	4,5
1998	1,3	4,2	-8,3	-7,6	49,0	41,1	28,8	21,0	4,1
1999	1,4	4,4	-0,5	4,1	48,1	41,5	27,7	21,2	3,3
2000	1,5	1,4	-1,6	-2,4	46,2	39,9	25,8	19,6	5,7
1995-2000	**2,0**	**4,0**	**-3,0**	**-1,4**					**4,7**
2001	9,2	10,0	12,2	15,4	48,1	41,8	27,7	21,6	4,8
2002	2,2	3,9	0,8	3,3	47,4	41,9	26,9	21,5	3,7
2003	5,6	6,9	2,1	4,0	48,6	43,4	26,6	21,7	3,1
2004	3,0	3,8	2,6	4,1	48,0	43,3	26,2	21,6	4,2
2005	3,8	4,2	4,3	5,1	48,5	43,9	26,6	22,1	2,7
2006	5,3	5,5	6,6	7,3	49,2	44,5	27,3	22,9	3,9
2007	2,4	1,3	3,3	1,9	48,4	43,4	27,1	22,4	4,1
2008	3,5	3,4	0,7	-0,1	49,4	44,2	26,9	22,0	1,4
2009	3,0	4,9	8,5	13,0	52,5	47,8	30,1	25,7	-3,1
2000-2010	**4,2**	**4,9**	**4,6**	**6,0**					**2,8**
2010	-0,7	-0,8	-1,9	-2,4	51,2	46,5	28,9	24,6	2,1
2011	0,4	-0,6	-1,1	-3,1	50,5	45,5	28,1	23,4	1,7
2012	0,6	-0,5	0,6	-1,5	51,1	45,6	28,5	23,2	-0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Nel triennio 2010-2012, la spesa statale al netto degli interessi risulta, infatti, aver registrato una diminuzione del 7 per cento, a fronte di una riduzione di poco meno del 2 per cento per lo stesso aggregato riferito al complesso delle amministrazioni pubbliche.

Se, poi, si guarda all'andamento della spesa dello Stato, al netto degli interessi sul debito ma anche dei trasferimenti agli altri enti della pubblica Amministrazione (voci di spesa condizionate dai meccanismi normativi di finanziamento, in particolare, dei servizi locali), la riduzione nel triennio raggiunge quasi il 12 per cento, con una composizione nella quale risalta la caduta delle spese in conto capitale (tavola 12).

Tavola 12

LE SPESE DELLO STATO (AL NETTO DEGLI INTERESSI E DEI TRASFERIMENTI A ENTI PUBBLICI)

	milioni				variazioni %		
	2009	2010	2011	2012	2010/09	2011/10	2012/11
Spese correnti (netto interessi)	351.620	352.516	344.352	334.940	0,3	-2,3	-2,7
Spese correnti (netto interessi e trasferimenti a enti pubblici)	151.962	148.697	146.781	140.339	-2,1	-1,3	-4,4
Spese c.cap (netto trasferimenti enti pubblici)	24.028	16.023	13.237	15.883	-33,3	-17,4	20,0
Spese totali (netto interessi)	390.552	381.130	369.364	363.893	-2,4	-3,1	-1,5
Spese totali (netto interessi e trasferimenti enti pubblici)	**175.990**	**164.720**	**160.018**	**156.222**	**-6,4**	**-2,9**	**-2,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

10.

Ponendo a raffronto i risultati del conto dello Stato con le proiezioni che erano state elaborate in occasione del DEF 2012, si evidenzia, principalmente, l'affinamento della qualità della previsione, che ha consentito un buon accostamento ai dati di consuntivo (tavola 13).

Si rileva, infatti, una assoluta coincidenza nella valutazione sull'andamento delle spese correnti al netto degli interessi, che nel 2012 sono state pari a poco più di 334 miliardi di euro, con una riduzione del 2,7 per cento (2,8 per cento nella proiezione del DEF).

Quanto al conto capitale, il consuntivo espone un livello di spesa superiore alla previsione del DEF per oltre 2 miliardi (28,9 miliardi contro 26,7), concentrati nella voce "Contributi agli investimenti agli enti pubblici" e in parte imputabili all'avvenuta inclusione nel comparto delle Amministrazioni pubbliche (settore cosiddetto S13) di soggetti istituzionali precedentemente ricompresi nei settori "*market*".

Nel complesso, le spese al netto degli interessi risultano diminuite dell'1,5 per cento, a fronte di una proiezione che indicava una flessione appena un po' superiore (2,2 per cento).

All'interno della spesa corrente, va segnalato soprattutto il significativo contenimento dei consumi pubblici (vale a dire di redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi): una tendenza ormai in atto dal 2009. La riduzione del 2012 è stata del 2,1 per cento per i redditi e di poco meno del 14 per cento per i consumi intermedi.

Quest'ultima voce – che si riferisce sostanzialmente agli acquisti di beni e servizi finalizzati alla prestazione dei servizi pubblici alla collettività – consente di mettere bene in evidenza il grado di difformità che può sussistere tra le risultanze del rendiconto dello Stato oggetto di parificazione e il conto economico.

Nel Rendiconto, infatti, i consumi intermedi segnano nel 2012 una riduzione di appena lo 0,4 per cento rispetto al 2011, contro la ricordata flessione del 13,7 per cento del consuntivo ISTAT.

Tavola 13

LA SPESA STATALE: CONFRONTO PREVISIONI-CONSUNTIVO

	Previsione DEF 2012			Consuntivo ISTAT			variazioni in milioni		Previsioni		Consuntivo	
	milioni di euro		var %	milioni di euro		var %			% Pil			
SPESE	2011	2012	12/11	2011	2012	12/11	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi da lavoro dipendente	92.182	91.400	-0,8	91.520	89.566	-2,1	-662	-1.834	5,8	5,8	5,8	5,7
Consumi intermedi	21.769	19.538	-10,2	21.011	18.130	-13,7	-758	-1.408	1,4	1,2	1,3	1,2
Prestazioni sociali	3.643	3.593	-1,4	3.682	3.600	-2,2	39	7	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti ad enti pubblici	196.478	188.520	-4,1	197.571	194.601	-1,5	1.093	6.081	12,4	11,9	12,5	12,4
Altre spese correnti (netto interessi)	30.254	31.493	4,1	30.568	29.043	-5,0	314	-2.450	1,9	2,0	1,9	1,9
Spese correnti al netto interessi	**344.326**	**334.544**	**-2,8**	**344.352**	**334.940**	**-2,7**	**26**	**396**	**21,8**	**21,1**	**21,8**	**21,4**
Interessi passivi	74.447	80.688	8,4	74.519	82.836	11,2	72	2.148	4,7	5,1	4,7	5,3
Totale spese correnti	**418.773**	**415.232**	**-0,8**	**418.871**	**417.776**	**-0,3**	**98**	**2.544**	**26,5**	**26,1**	**26,5**	**26,7**
Investimenti fissi lordi	5.883	6.237	6,0	5.101	5.170	1,4	-782	-1.067	0,4	0,4	0,3	0,3
Contributi agli investimenti esterni	10.988	10.043	-8,6	10.715	10.205	-4,8	-273	162	0,7	0,6	0,7	0,7
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	11.077	10.033	-9,4	11.775	13.070	11,0	698	3.037	0,7	0,6	0,7	0,8
Altri trasferimenti in c/capitale	-2.967	340	-111,5	-2.579	508	-119,7	388	168	-0,2	0,0	-0,2	0,0
Totale spese in conto capitale	**24.981**	**26.653**	**6,7**	**25.012**	**28.953**	**15,8**	**31**	**2.300**	**1,6**	**1,7**	**1,6**	**1,8**
Totale spese al netto interessi	**369.307**	**361.197**	**-2,2**	**369.364**	**363.893**	**-1,5**	**57**	**2.696**	**23,4**	**22,7**	**23,4**	**23,2**
Totale spese finali	**443.754**	**441.885**	**-0,4**	**443.883**	**446.729**	**0,6**	**129**	**4.844**	**28,1**	**27,8**	**28,1**	**28,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Una differenza molto rilevante che è, principalmente, riferibile ai diversi criteri di classificazione di alcune voci di spesa e, in misura minore, a correzioni imposte dai principi della competenza economica. Come sempre la posta più significativa attiene alle consegne della Difesa, relative a forniture di attrezzature militari connesse a contratti "a lungo termine", per le quali la competenza economica richiede la registrazione nell'anno della messa a disposizione dell'amministrazione, mentre il bilancio finanziario, oltre a classificarle nel conto capitale, adotta un criterio di registrazione per quote annuali.

Sempre nel comparto della spesa corrente, si segnala, invece, una diminuzione molto inferiore al previsto dei trasferimenti agli altri enti pubblici.

Quanto, infine, al conto capitale, all'aumento sopra ricordato dei contributi agli enti pubblici si contrappone il basso livello assoluto degli investimenti fissi lordi (poco più di 5 miliardi), che si colloca anche al di sotto della stima proposta in sede DEF (6,2 miliardi).

Si conferma, pertanto, la tendenza, già più volte rilevata, ad utilizzare la categoria degli investimenti pubblici e delle infrastrutture quasi come un elemento di quadratura dei conti, sotto la pressione dei vincoli imposti dalle regole europee. Se per lo Stato tale tendenza assume portata limitata, in ragione del peso modesto (meno dell'1,5 per cento) che gli investimenti diretti hanno sul totale della spesa primaria, il declino acquista rilievo quando si esamina il quadro generale di finanza pubblica, fortemente segnato dalla flessione registrata in questi ultimi anni dai bilanci delle Amministrazioni locali (che sono ormai titolari di oltre il 70 per cento degli investimenti pubblici).

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

I SALDI DI BILANCIO

1. I saldi di bilancio: *1.1. Risultati d'insieme e differenziali; 1.2. Incidenza dei principali saldi sul Pil; 1.3. La gestione di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche e con la legge di stabilità.*

Tavole

1. I saldi di bilancio

1.1. Risultati d'insieme e differenziali

Alla riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil, passato dal 3,8 al 3 per cento, ha concorso la gestione del bilancio dello Stato, il cui indicatore chiave, il saldo netto da finanziare o da impiegare, espone una favorevole evoluzione sia nella serie lorda, che in quella al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

In particolare, nella versione netta, il saldo, per la seconda volta dal 2007, si conferma positivo, passando da 9.755 a 20.894 milioni; nella versione al lordo di tali regolazioni, il saldo passa da un avanzo di 921 a 10.787 milioni. Con riferimento al periodo decennale 2003-2012, il risultato è inferiore soltanto a quelli registrati nel 2006 e nel 2007.

Va notato che i risultati e la leggibilità del Rendiconto generale dello Stato sono interessati dall'imponente accumulo di residui attivi, che raggiungono i 243.278 milioni, e passivi, che sfiorano i 74.029 milioni. Il netto progresso rispetto al livello massimo del saldo da finanziare, sempre al netto delle regolazioni contabili e debitorie, fissato dalla legge di stabilità in -2.200 milioni e precisato dalla legge di bilancio in -1.568 milioni, è stato reso possibile, oltre che per gli effetti sull'esercizio delle numerose manovre correttive attuate, soprattutto dai maggiori accertamenti di entrate extratributarie (22.191 milioni), caratterizzate anche da modalità di quantificazione che ne comportano una sistematica sovrastima e un conseguente ridotto tasso di realizzazione.

I residui passivi, a fine 2012, si riferiscono per 84,9 per cento a residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; quelli di stanziamento ammontano a 11.191 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio, nonostante la più restrittiva disciplina che regola oggi la materia. La dimensione dei residui passivi, pur con la netta flessione rispetto ai 93,1 miliardi di fine 2011, è da considerare ancora eccessiva; tra le cause del fenomeno, possono richiamarsi le misure di contenimento della spesa, spesso orientate allo slittamento dei pagamenti; la cattiva qualità della legislazione, non sempre supportata da specifici progetti di

fattibilità; le procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento; gli schemi contabili spesso obsoleti; gli incongrui comportamenti gestionali.

Specifica attenzione sul piano della trasparenza dei conti richiedono, negli anni più recenti, taluni fenomeni: accanto a quello, ormai strutturale, delle regolazioni contabili e debitorie, è emersa una massa di debiti pregressi e si fatto ampio ricorso a "pagamenti in conto sospeso", che in gran parte ancora attendono una completa sistemazione contabile.

Risulta ancora di segno negativo, invece, il saldo delle partite finali di cassa, al netto delle predette regolazioni, in miglioramento rispetto al 2011, da 58.191 a 48.751 milioni. Il correlativo saldo di competenza evidenzia un considerevole aumento, da 9.755 a 20.894.

Una parallela evoluzione mostra il saldo delle operazioni finali, al netto anche delle partite finanziarie (*indebitamento/accreditamento netto)*, con un avanzo di competenza di 27.379 milioni, rispetto all'avanzo 2011 di 13.503 milioni; trattasi del miglior risultato dell'ultimo quinquennio. Il corrispondente saldo di cassa espone, invece, un disavanzo di 42.789 milioni che peggiora, seppur di poco, l'esito del 2010 (53.562 nel 2011).

Anche il *risparmio pubblico*, già positivo, si incrementa notevolmente nella competenza, passando da 56.394 a 63.917 milioni (+ 13,3 per cento), raggiungendo e superando il livello più elevato dopo quello toccato nel 2007 (59.931 milioni); il corrispondente saldo di cassa mostra, invece, un valore ancora negativo, passando dai 12.233 a 3.744 milioni, lontano dai livelli positivi del biennio 2006-2007.

Migliora notevolmente, rispetto al precedente esercizio, il saldo del *ricorso al mercato* nella competenza (da 174.930 a 187.282 milioni), raggiungendo la migliore *performance* del decennio in esame, se si fa eccezione del biennio 2006-2007. Il corrispondente saldo di cassa presenta una sostanziale stabilità, passando da 242.754 a 256.527 milioni.

Come si desume dalla tavola 6, segna un ulteriore incremento l'*avanzo primario* di competenza, da 83.502 a 102.278 milioni, a ridosso del miglior risultato del decennio verificatosi nel 2006; analoga evoluzione mostra il relativo saldo di cassa (da 15.403 a 32.806 milioni).

Un cenno, infine, all'*avanzo primario corrente,* che, in termini di competenza, si colloca sui 145.301 milioni, il livello più elevato del decennio; su livelli nettamente inferiori (77.813 milioni) si pone il corrispondente saldo in termini di cassa, uno dei più elevati del periodo.

RISULTATI DIFFERENZIALI – ESERCIZIO FINANZIARIO 2012
(al lordo ed al netto delle regolazioni debitorie)

(in milioni)

	Competenza			
	2011		2012	
	lordo	*netto*	*lordo*	*netto*
Saldo netto da finanziare	921	9.755	10.787	20.894
Risparmio pubblico	46.109	56.394	48.494	63.917
Ricorso al mercato	-185.215	-174.929	-203.546	-187.282
Indebitamento netto	4.669	13.503	17.273	27.379
Disavanzo o avanzo finanziario	43.207	53.493	36.237	52.502
Avanzo primario	74.668	83.503	92.172	102.278
Avanzo primario corrente	119.857	102.278	129.879	145.301

	Cassa			
	2011		2012	
	lordo	*netto*	*lordo*	*netto*
Saldo netto da finanziare	-66.718	-58.191	-58.764	-48.751
Risparmio pubblico	-22.126	-12.234	-19.103	-3.744
Ricorso al mercato	-252.730	-242.753	-272.698	-256.527
Indebitamento netto	-62.089	-53.562	-52.802	-42.789
Disavanzo o avanzo finanziario	-24.308	-14.331	-32.914	-16.744
Avanzo primario	6.876	15.403	22.793	32.806
Avanzo primario corrente	51.468	61.360	62.455	77.813

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

1.2. Incidenza dei principali saldi sul Pil

La pronunciata flessione del Pil nominale, combinato con gli andamenti gestionali, comporta un aumento dell'incidenza dei saldi di bilancio sul prodotto nazionale. L'incidenza sul Pil del saldo delle partite finali di competenza risulta dello 1,3 per cento, con un significativo progresso di circa un punto percentuale rispetto al dato del precedente esercizio; il saldo di cassa assorbe una quota di Pil leggermente inferiore a quella registrata nel 2011 (-3,1 per cento rispetto al -3,7 per cento del precedente esercizio). Un andamento sostanzialmente analogo espone l'accreditamento netto di competenza, che si ragguaglia all'1,7 per cento del Pil, rispetto allo 0,9 per cento del 2011; migliora l'incidenza del corrispondente saldo di cassa, che passa dal -3,4 al -2,7 per cento.

Sempre in rapporto al Pil, il risparmio pubblico, che misura il saldo attivo delle partite correnti di competenza, si porta al 4,1 per cento (3,6 per cento nel precedente esercizio); in termini di cassa, il saldo negativo sale dallo 0,8 allo 0,2 per cento. Il saldo del ricorso al mercato in termini di competenza assorbe una quota di Pil minore, passando dal -11,1 al -12 per cento; il corrispondente differenziale di cassa mostra un aumento di poco più di un decimo di punto (dal -15,3 al -16,4 per cento).

Infine, si accresce il rapporto dell'avanzo primario di competenza (dal 5,3 al 6,5 per cento), mentre il relativo saldo di cassa mostra un incremento più contenuto, passando dall'1 al 2,1 per cento.

1.3. La gestione di competenza. Raffronto con le indicazioni programmatiche e con la legge di stabilità

Rispetto ai dati del bilancio assestato, aggiornato, del 2011, il bilancio programmatico di competenza per il 2012, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi Iva, definito dalla Decisione di finanza pubblica 2012/2014 e allegato alla legge di bilancio, prevedeva un saldo netto da finanziare di 2,2 miliardi, pari allo 0,1 per cento del Pil.

Al suo interno, l'evoluzione programmata delle entrate e delle spese avrebbe segnato:

- l'incremento di oltre un punto percentuale delle entrate tributarie (dal 26,7 al 27,8 per cento);
- l'analogo incremento delle entrate finali (dal 28,9 al 30,5 per cento);

- la stabilizzazione della spesa finale al 30,9 per cento;
- una lieve flessione della spesa corrente al netto degli interessi (dal 23,2 al 23,1 per cento);
- l'incremento di oltre mezzo punto della spesa per interessi (dal 4,9 al 5,5 per cento);
- un ulteriore ridimensionamento, di circa mezzo punto, della spesa in conto capitale (dal 2,7 al 2,3 per cento).

Come si è visto, a consuntivo, il saldo di competenza, nella versione sopraindicata, risulta positivo per 20.893 milioni, mostrando un deciso miglioramento e incidendo sul Pil in misura pari allo 1,3 per cento. Le entrate finali, al netto delle regolazioni, dei rimborsi IVA e dei proventi da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, si commisurano a 518.736 milioni, pari al 33,1 per cento del Pil, superando di oltre due punti e mezzo l'incidenza programmata. Le entrate tributarie ammontano a 442.871 milioni, il 28,3 per cento del Pil, e cioè mezzo punto oltre l'obiettivo. La spesa finale (497.841 milioni) presenta un'incidenza del 31,8 per cento, superiore di circa un punto rispetto al livello programmato. La spesa corrente al netto degli interessi, 371.645 milioni, pari al 23,7 per cento del Pil, mostra un andamento crescente. Quella in conto capitale (44.812 milioni) incide sul Pil in misura ancora più limitata (2,9 per cento). Inferiore al programmato è, invece, la spesa per interessi (81.369 milioni), che si commisura al 5,2 per cento del prodotto.

La legge di stabilità per il 2012 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in -2.200 e -265.000 milioni i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato. Il saldo netto da finanziare è stato stabilito dalla legge di bilancio in misura inferiore al tetto della legge di stabilità (1.568 milioni). Nel progetto di assestamento presentato a fine giugno 2012, tale saldo, nella versione depurata dalle regolazioni debitorie, prospettava un miglioramento di circa 5 miliardi, divenendo così positivo per 3.446 milioni. A consuntivo, il saldo di competenza, sempre al netto delle regolazioni, si è confermato positivo, dando luogo al predetto avanzo di 20.894 milioni, ampiamente sotto i limiti stabiliti sia dalla legge di stabilità, sia dalle leggi di bilancio e di assestamento, per effetto di maggiori accertamenti per entrate finali, (+8.735 milioni), notevolmente influenzati dall'evoluzione delle entrate extratributarie (+22.191 milioni). Le entrate tributarie presentano, diversamente dallo scorso anno, minori accertamenti per 12.802 milioni.

Soffermandosi sulla versione lorda, i risultati gestionali segnalano, in primo luogo, il positivo andamento delle entrate extratributarie, sostanzialmente riconducibile alla categoria XI "*ricuperi, rimborsi e contributi*", che espone maggiori accertamenti per 23.955 milioni. L'andamento è dovuto in larga misura ai maggiori accertamenti su alcuni capitoli: "sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette" (+16.289 milioni); "recupero dei crediti del Ministero dell'economia e delle finanze liquidati dalla Corte dei conti con sentenza e ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale"[1] (+2.514 milioni) e "versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei TFR (art. 2120 CC)" (+1.567 milioni).

Concorre in misura rilevante anche l'esito gestionale della categoria XIII "*Vendita di beni e affrancazione di canoni*" (+6.171 milioni). Gli accertamenti tributari (482.459

[1] Sentenza della Sezione Lazio - Corte dei conti n. 214 del 2012.

milioni) registrano minori accertamenti per 18.690 milioni dovuti principalmente al negativo andamento delle "imposte sui redditi" (-13.308 milioni), dell'"IVA" (-4.732 milioni) e dell'"imposta di bollo" (-2.463 milioni).

Il ricorso al mercato (-203.546 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalle leggi di stabilità e di bilancio. Il risparmio pubblico presenta un surplus di 48.494 milioni, a fronte di previsioni definitive di 25.896 milioni.

Il risultato differenziale complessivo (cosiddetta differenza), al netto delle regolazioni contabili, è di 46.343 milioni; su di esso incide in gran parte un ammontare di accensione prestiti di 239.784 milioni, superiore al ricorso al mercato.

Un cenno, infine, alle economie complessive sulla competenza (54.344 milioni), distribuite in modo diversificato tra tutte le missioni gestite, con una evidente concentrazione nella missione "debito pubblico" (41.759 milioni, con una incidenza del 75 per cento sulle spese complessive) e la missione "Politiche economico economico-finanziarie e di bilancio (6.086+ milioni pari all'11,32 per cento).

1.4. La gestione dei residui

Si manifesta ancora rilevante il fenomeno dell'accumulo dei residui, attivi e passivi, che costituisce il fenomeno maggiormente significativo di uno stato di sofferenza nei conti dello Stato.

I residui attivi confermano la loro considerevole entità, passando, a fine esercizio e dopo la consueta revisione degli accertamenti e dei ruoli, dai 215.207 del 2011 ai 243.278 milioni del 2012, con un aumento del 13 per cento. La parte prevalente è rappresentata dai residui del settore tributario (da 114.750 a 128.340 milioni), che, aumentano dell'11,8 per cento. Al loro interno, l'evoluzione è trainata dall'andamento della categoria I "*Imposte sul patrimonio e sul reddito*", i cui resti salgono da 47.139 a 52.123 milioni, dalla categoria II "*Tasse ed imposte sugli affari*" (da 53.996 a 58.343 milioni) e dalla categoria III "*Imposte sulla produzione, su consumi e dogane*" (da 10.686 a 13.896 milioni). A tali categorie è attribuibile il 96,9 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi di entrate tributarie.

Ampia risulta la crescita dei residui inerenti al comparto extratributario (da 100.212 a 114.641 milioni; +14,4 per cento): "Proventi di servizi minori" (da 28.282 a 32.091 milioni) , "Ricuperi, rimborsi e contributi" (da 60.752 a 70.805 milioni).

I residui passivi alla fine dell'anno mostrano, invece, una rilevante flessione rispetto al precedente esercizio, passando da 93.149 a 74.029 milioni, riferibili sia alla parte corrente (da 57.584 a 46.058 milioni), sia, in misura maggiore, al conto capitale (da 35.380 a 27.289 milioni). I residui di nuova formazione mantengono la prevalenza, pur diminuendo da 49.988 a 42.020 milioni. La quota maggiore dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (da 31.796 a 28.029 milioni), mentre si registra un altro calo del conto capitale (da 18.069 a 13.450 milioni). I residui di stanziamento segnano una diminuzione, da 11.783 a 11.191 milioni, quasi equamente distribuiti fra quelli di nuova formazione (5.911 milioni) e quelli rimasti nel conto residui, pari a 5.281 milioni.

In conseguenza del diverso andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2012 la consistenza del conto dei residui espone un *surplus* di dimensioni formali sempre più rilevanti, di ben 169.249 milioni. Questa tendenza alla crescita dell'eccedenza attiva non serve, peraltro, a rassicurare sulla tenuta dei conti dello Stato, in quanto, da un lato, il volume dei residui passivi risultante dal conto del bilancio non comprende quelli

transitati al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa, i cui termini sono stati di recente ridotti, soprattutto per le spese in conto capitale; dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (207.089 milioni). Questi ultimi migliorano notevolmente il conto consuntivo e concorrono a mantenere l'esito gestionale entro i limiti fissati dalla legge. Tuttavia, le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti, segnatamente di quelli del settore extratributario, ne comportano una sistematica sovrastima, cui dovrebbe porsi rimedio con gli strumenti normativamente previsti, valutando i resti attivi con riguardo al loro grado di esigibilità. L'applicazione di tale criterio, sia pure con metodologie suscettibili di miglioramento, ha dato, comunque, luogo a una riduzione, a fine esercizio 2012, per un ammontare di oltre 329 miliardi, delle risultanze rilevate nelle "contabilità finali", pari a 626,3 miliardi di residui attivi totali.

Su tale fenomeno, la Corte dei conti richiama l'attenzione, per pervenire, dopo idonei approfondimenti, all'individuazione di una razionale metodologia condivisa, che riconduca la doverosa azione di verifica di fine esercizio dei residui attivi entro limiti fisiologici di compatibilità con l'ordinamento contabile.

TAVOLE

PAGINA BIANCA

Tavola 1

RISULTATI DIFFERENZIALI
SERIE STORICA 2003 - 2012

Importi in milioni di EURO

RISPARMIO PUBBLICO

	COMPETENZA						*CASSA*					
	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
2003	-5.473	-253,93	-23.527	-1,65	9.963	127,75	-27.510	-53,31	-40.166	12,40	-18.024	-8,09
2004	-25.682	-369,22	-30.341	-28,96	15.201	52,57	-53.460	-94,33	-55.122	-37,23	-618	96,57
2005	-22.129	13,84	-27.020	10,94	1.509	-90,07	-45.157	15,53	-46.150	16,28	-16.414	-2.556,59
2006	-11.353	48,70	-8.512	68,50	49.983	3.212,85	-36.592	18,97	-27.647	40,09	4.552	127,73
2007	11.787	203,82	15.960	287,49	56.361	12,76	-20.579	43,76	-13.079	52,69	14.009	207,77
2008	20.638	75,09	-3.040	-119,05	22.880	-59,41	-22.077	-7,28	-39.375	-201,05	-9.856	-170,36
2009	9.378	-54,56	-20.255	-566,36	23.588	3,10	-33.768	-52,96	-61.502	-56,19	-15.984	-62,18
2010	-22.919	-344,38	-13.447	33,61	28.742	21,85	-70.742	-109,49	-54.516	11,36	-10.154	36,48
2011	-10.932	52,30	-606	95,49	46.109	60,42	-60.018	15,16	-52.937	2,90	-22.126	-117,91
2012	23.807	317,78	25.896	4.371,92	48.494	5,17	-40.003	33,35	-36.183	31,65	-19.103	13,66

INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO

2003	-48.229	-14,54	-70.590	-0,54	-25.771	31,46	-75.747	-12,00	-100.919	0,78	-55.945	-11,96
2004	-56.740	-17,65	-57.928	17,94	-15.288	40,68	-91.014	-20,15	-90.469	10,35	-27.880	50,16
2005	-51.146	9,86	-55.169	4,76	-33.115	-116,61	-80.335	11,73	-80.941	10,53	-45.939	-64,77
2006	-43.358	15,23	-45.603	17,34	12.199	136,84	-71.940	10,45	-73.965	8,62	-30.244	34,17
2007	-35.149	18,93	-32.180	29,43	7.936	-34,95	-73.760	-2,53	-75.390	-1,93	-27.136	10,27
2008	-31.749	9,67	-55.899	-73,71	-30.197	-480,52	-79.273	-7,47	-103.089	-36,74	-61.694	-127,35
2009	-39.519	-24,47	-74.143	-32,64	-29.578	2,05	-85.600	-7,98	-129.654	-25,77	-66.065	-7,08
2010	-66.095	-67,25	-59.259	20,07	-17.900	39,48	-120.031	-40,22	-113.060	12,80	-54.728	17,16
2011	-51.941	21,41	-41.657	29,70	4.669	126,08	-100.450	16,31	-100.012	11,54	-62.089	-13,45
2012	-11.303	78,24	-11.896	71,44	17.273	269,96	-78.142	22,21	-82.128	17,88	-52.802	14,96

SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)

2003	-53.524	-12,89	-76.608	0,11	-32.123	26,90	-81.300	-11,46	-107.427	0,50	-61.993	-10,94
2004	-61.269	-14,47	-63.778	16,75	-21.171	34,09	-95.549	-17,53	-97.032	9,68	-33.602	45,80
2005	-56.137	8,38	-58.445	8,36	-35.210	-66,31	-85.425	10,60	-86.040	11,33	-48.836	-45,34
2006	-43.741	22,08	-45.004	23,00	12.949	136,78	-72.614	15,00	-76.074	11,58	-31.513	35,47
2007	-35.492	18,86	-32.446	27,90	9.325	-27,99	-74.211	-2,20	-75.760	0,41	-25.565	18,87
2008	-41.242	-16,20	-64.411	-98,52	-37.990	-507,40	-88.944	-19,85	-111.958	-47,78	-68.658	-168,56
2009	-39.860	3,35	-78.045	-21,17	-32.695	13,94	-86.122	3,17	-131.829	-17,75	-67.045	2,35
2010	-67.102	-68,35	-63.799	18,25	-21.619	33,88	-121.377	-40,94	-120.125	8,88	-59.846	10,74
2011	-51.946	22,59	-46.065	27,80	921	104,26	-100.544	17,16	-105.860	11,88	-66.718	-11,48
2012	-11.329	78,19	-18.491	59,86	10.787	1.071,88	-78.416	22,01	-89.195	15,74	-58.764	11,92

DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO

2003			-10.403	-1930,12	-25.387	-12,42			-7.635	-602,27	-56.476	-58,02
2004			-7.855	24,49	-4.415	82,61			-6.361	16,69	-7.658	86,44
2005			-369	95,31	-8.143	-84,45			1.529	124,04	-27.474	-258,76
2006			1.466	497,85	31.456	486,28			-470	-130,74	-7.535	72,57
2007			-12.326	-940,70	27.873	-11,39			-10.941	-2.227,98	-9.808	-30,16
2008			-16.161	-31,12	-309	-101,11			-15.992	-46,16	-34.021	-246,86
2009			2.068	112,80	60.881	19.829,33			4.690	129,33	26.570	178,10
2010			108	-94,76	62.867	3,26			1.315	-71,95	23.971	-9,78
2011			-58	-153,32	43.207	-31,27			-34	-102,60	-24.308	-201,40
2012			-223	-286,07	36.237	-16,13			1.359	4.075,78	-32.914	-35,41

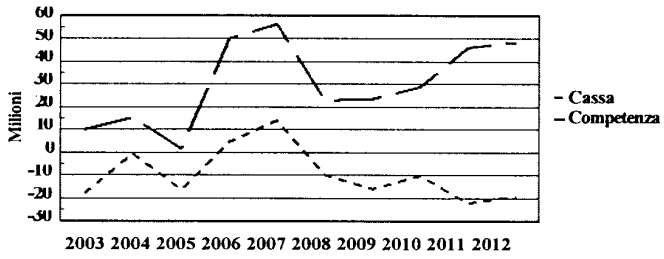
RICORSO AL MERCATO

2003	-277.717	-24,96	-333.429	-10,70	-262.917	-12,01	-305.493	-23,29	-364.546	-9,09	-294.006	-18,60
2004	-262.928	5,33	-298.880	10,36	-214.100	18,57	-297.209	2,71	-332.416	8,81	-217.343	26,08
2005	-235.749	10,34	-259.929	13,03	-203.523	4,94	-265.037	10,82	-296.733	10,73	-222.853	-2,54
2006	-232.666	1,31	-234.129	9,93	-150.671	25,97	-261.539	1,32	-266.645	10,14	-189.662	14,89
2007	-224.591	3,47	-223.640	4,48	-154.874	-2,79	-263.310	-0,68	-269.145	-0,94	-192.556	-1,53
2008	-239.455	-6,62	-258.885	-15,76	-222.798	-43,86	-287.157	-9,06	-306.418	-13,85	-256.510	-33,21
2009	-255.105	-6,54	-294.005	-13,57	-208.836	6,27	-301.372	-4,95	-348.422	-13,71	-243.148	5,21
2010	-325.691	-27,67	-288.752	1,79	-210.054	-0,58	-379.972	-26,08	-345.752	0,77	-248.950	-2,39
2011	-261.931	19,58	-243.281	15,75	-185.215	11,83	-310.529	18,28	-303.076	12,34	-252.730	-1,52
2012	-250.513	4,36	-266.895	-9,71	-203.546	-9,90	-317.613	-2,28	-337.728	-11,43	-272.698	-7,90

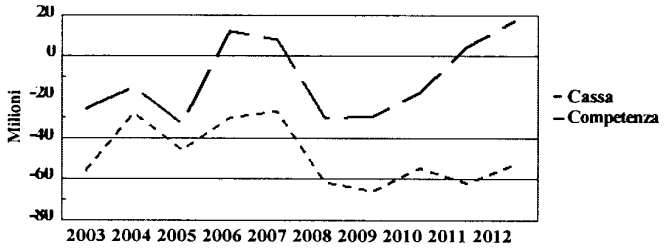
Tavola 2

RISULTATI DIFFERENZIALI - SERIE STORICA 2003 – 2012

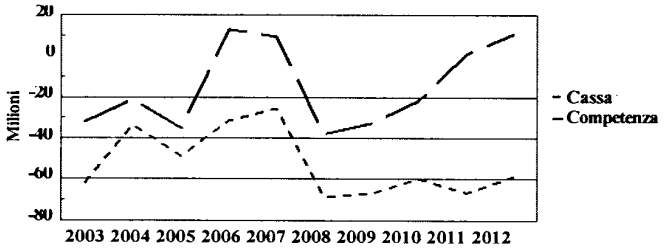
RISPARMIO PUBBLICO



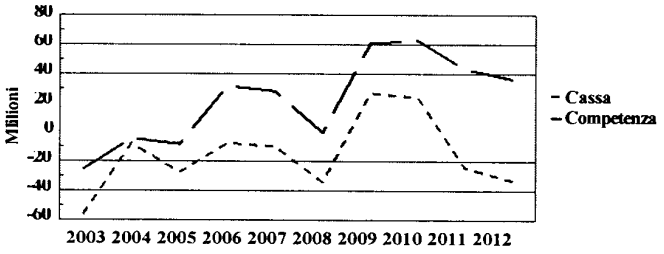
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO



SALDO NETTO DA FINANZIARE O DA IMPIEGARE (+)



DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO



RICORSO AL MERCATO

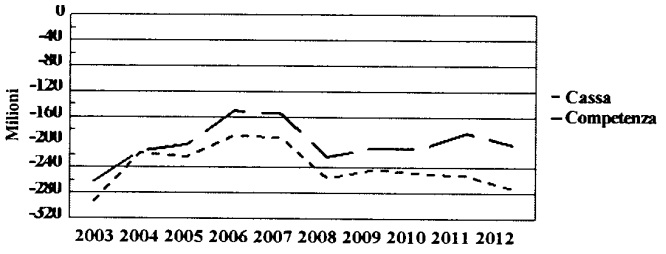


Tavola 3

RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2003 - 2012

Importi in milioni di EURO

RISPARMIO PUBBLICO

	COMPETENZA						*CASSA*					
	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
2003	-5.473	-253,93	-23.527	-1,65	23.876	38,77	-27.510	-53,31	-40.166	12,40	-5.149	-191,04
2004	-25.682	-369,22	-30.341	-28,96	32.146	34,64	-53.460	-94,33	-55.122	-37,23	15.148	394,18
2005	-22.129	13,84	-27.020	10,94	7.769	-75,83	-45.157	15,53	-46.150	16,28	-10.796	-171,27
2006	-11.353	48,70	-8.512	68,50	55.800	618,28	-36.592	18,97	-27.647	40,09	10.450	196,79
2007	11.787	203,82	15.960	287,49	59.931	7,40	-20.579	43,76	-13.079	52,69	17.267	65,24
2008	20.638	75,09	-3.040	-119,05	7.912	-86,80	-22.077	-7,28	-39.375	-201,05	-24.824	-243,77
2009	9.378	-54,56	-20.255	-566,36	28.445	259,54	-33.768	-52,96	-61.502	-56,19	-11.317	54,41
2010	-22.919	-344,38	-13.447	33,61	32.967	15,90	-70.742	-109,49	-54.516	11,36	-6.084	46,24
2011	-10.932	52,30	-606	95,49	56.394	71,06	-60.018	15,16	-52.937	2,90	-12.234	-101,09
2012	23.807	317,78	25.896	4.371,92	63.917	13,34	-40.003	33,35	-36.183	31,65	-3.744	69,40

INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO

2003	-48.229	-14,54	-70.590	-0,54	-3.612	78,08	-75.747	-12,00	-100.919	0,78	-30.410	0,03
2004	-56.740	-17,65	-57.928	17,94	-5.759	-59,44	-91.014	-20,15	-90.469	10,35	-19.531	35,78
2005	-51.146	9,86	-55.169	4,76	-28.799	-400,10	-80.335	11,73	-80.941	10,53	-42.719	-118,73
2006	-43.358	15,23	-45.603	17,34	20.078	169,72	-71.940	10,45	-73.965	8,62	-24.216	43,31
2007	-35.149	18,93	-32.180	29,43	11.034	-45,05	-73.760	-2,53	-75.390	-1,93	-24.304	-0,36
2008	-31.749	9,67	-55.899	-73,71	-41.734	-478,24	-79.273	-7,47	-103.089	-36,74	-70.555	-190,30
2009	-39.519	-24,47	-74.143	-32,64	-23.822	42,92	-85.600	-7,98	-129.654	-25,77	-60.183	14,70
2010	-66.095	-67,25	-59.259	20,07	-13.684	42,56	-120.031	-40,22	-113.060	12,80	-50.177	16,62
2011	-51.941	21,41	-41.657	29,70	13.503	198,68	-100.450	16,31	-100.012	11,54	-53.562	-6,75
2012	-11.303	78,24	-11.896	71,44	27.379	102,76	-78.142	22,21	-82.128	17,88	-42.789	20,11

SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)

2003	-53.524	-12,89	-76.608	0,11	-9.964	56,34	-81.300	-11,46	-107.427	0,50	-36.458	-0,35
2004	-61.269	-14,47	-63.778	16,75	-11.642	-16,85	-95.549	-17,53	-97.032	9,68	-25.252	30,74
2005	-56.137	8,38	-58.445	8,36	-30.894	-165,36	-85.425	10,60	-86.040	11,33	-45.616	-80,65
2006	-43.741	22,08	-45.004	23,00	20.829	167,42	-72.614	15,00	-76.074	11,58	-25.485	44,13
2007	-35.492	18,86	-32.446	27,90	12.423	-40,36	-74.211	-2,20	-75.760	0,41	-22.733	10,80
2008	-41.242	-16,20	-64.411	-98,52	-49.527	-498,67	-88.944	-19,85	-111.958	-47,78	-77.519	-240,99
2009	-39.860	3,35	-78.045	-21,17	-26.939	45,61	-86.122	3,17	-131.829	-17,75	-61.163	21,10
2010	-67.102	-68,35	-63.799	18,25	-17.403	35,40	-121.377	-40,94	-120.125	8,88	-55.296	9,59
2011	-51.946	22,59	-46.065	27,80	9.755	156,05	-100.544	17,16	-105.860	11,88	-58.191	-5,24
2012	-11.329	78,19	-18.491	59,86	20.894	114,18	-78.416	22,01	-89.195	15,74	-48.751	16,22

DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO

2003	0	0,00	-10.403	-1930,12	1883	297,51	0	0,00	-7.635	-602,27	-25.747	-63,29
2004	0	0,00	-7.855	24,49	27.265	1348,29	0	0,00	-6.361	16,69	15.342	159,59
2005	0	0,00	-369	95,31	364	-98,67	0	0,00	1.529	124,04	-12.564	-181,89
2006	0	0,00	1.466	497,85	39.669	10.810,04	0	0,00	-470	-130,74	-1.174	90,66
2007	0	0,00	-12.326	-940,70	34.471	-13,10	0	0,00	-10.941	-2.227,98	-3.476	-196,12
2008	0	0,00	-16.161	-31,12	-11.829	-134,31	0	0,00	-15.992	-46,16	-42.882	-1133,59
2009	0	0,00	2.068	112,80	67.304	668,99	0	0,00	4.690	129,33	32.469	175,72
2010	0	0,00	108	-94,76	67.107	-0,29	0	0,00	1.315	-71,95	29.212	-10,03
2011	0	0,00	-58	-153,32	53.493	-20,29	0	0,00	-34	-102,60	-14.331	-149,06
2012	0	0,00	-223	-286,07	52.502	-1,85	0	0,00	1.359	4.075,78	-16.744	-16,83

RICORSO AL MERCATO

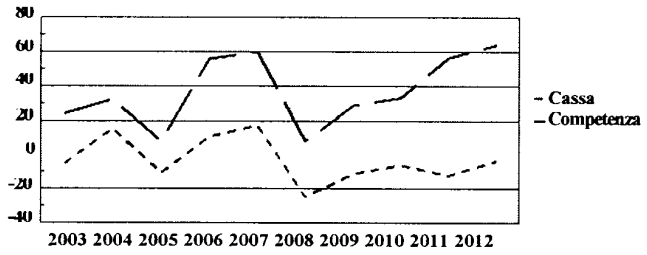
2003	-277.717	-24,96	-333.429	-10,70	-235.648	-10,58	-305.493	-23,29	-364.546	-9,09	-263.277	-15,51
2004	-262.928	5,33	-298.880	10,36	-182.420	22,59	-297.209	2,71	-332.416	8,81	-194.343	26,18
2005	-235.749	10,34	-259.929	13,03	-195.016	-6,90	-265.037	10,82	-296.733	10,73	-207.944	-7,00
2006	-232.666	1,31	-234.129	9,93	-142.458	26,95	-261.539	1,32	-266.645	10,14	-183.301	11,85
2007	-224.591	3,47	-223.640	4,48	-148.276	-4,08	-263.310	-0,68	-269.145	-0,94	-186.224	-1,59
2008	-239.455	-6,62	-258.885	-15,76	-234.318	-58,03	-287.157	-9,06	-306.418	-13,85	-265.371	-42,50
2009	-255.105	-6,54	-294.005	-13,57	-202.414	13,62	-301.372	-4,95	-348.422	-13,71	-237.249	10,60
2010	-325.691	-27,67	-288.752	1,79	-205.815	-1,68	-379.972	-26,08	-345.752	0,77	-243.710	-2,72
2011	-261.931	19,58	-243.281	15,75	-174.929	15,01	-310.529	18,28	-303.076	12,34	-242.753	0,39
2012	-250.513	4,36	-266.895	-9,71	-187.282	-7,06	-317.613	-2,28	-337.728	-11,43	-256.527	-5,67

Tavola 4

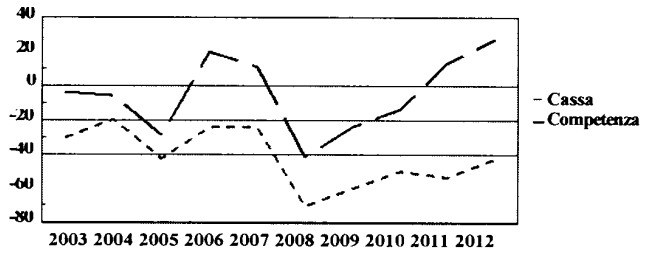
RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2003 - 2012

(in milioni di euro)

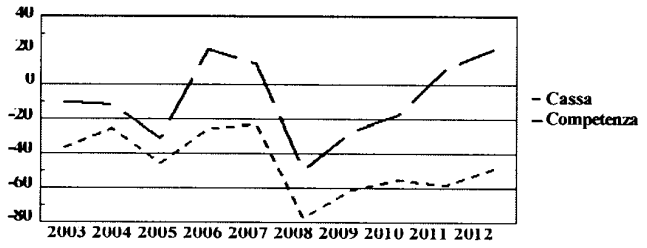
RISPARMIO PUBBLICO



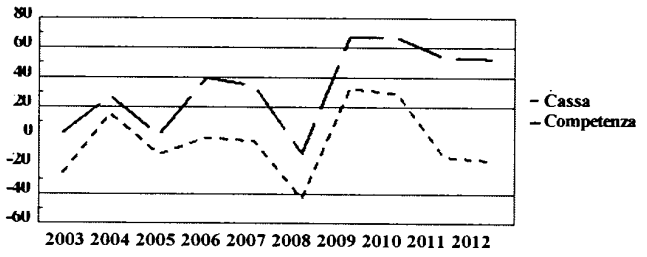
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO



SALDO NETTO DA FINANZIARE O DA IMPIEGARE (+)



DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO



RICORSO AL MERCATO

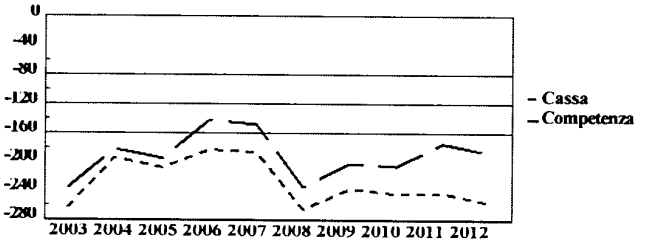
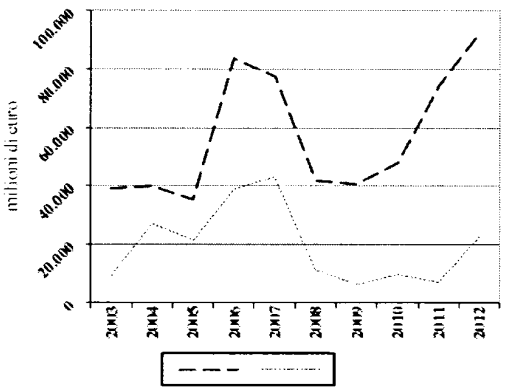


Tavola 5

AVANZO PRIMARIO

SERIE STORICA 2003 - 2012

ANNO	*COMPETENZA*		*CASSA*	
	milioni di euro	N.I 2003 =100 (%)	milioni di euro	N.I 2003 =100 (%)
2003	39.182	100,00	9.456	100,00
2004	39.793	101,56	27.319	288,92
2005	35.462	90,51	21.416	226,49
2006	83.750	213,75	38.837	410,72
2007	77.527	197,87	43.281	457,72
2008	41.876	106,88	11.338	119,91
2009	40.543	103,48	6.134	64,87
2010	47.904	122,26	9.644	101,99
2011	74.668	190,57	6.876	72,72
2012	92.172	235,24	22.793	241,05



AVANZO PRIMARIO CORRENTE

SERIE STORICA 2003 - 2012

ANNO	*COMPETENZA*		*CASSA*	
	milioni di euro	N.I 2003 =100 (%)	milioni di euro	N.I 2003 =100 (%)
2003	81.268	100,00	53.425	100,00
2004	76.165	93,72	60.303	112,88
2005	72.180	88,82	53.839	100,78
2006	120.783	148,62	74.901	140,20
2007	124.563	153,28	82.855	155,09
2008	102.746	126,43	70.140	131,29
2009	96.827	119,15	57.195	107,06
2010	98.265	120,92	59.337	111,07
2011	119.857	147,48	51.468	96,34
2012	129.879	159,82	62.455	116,90

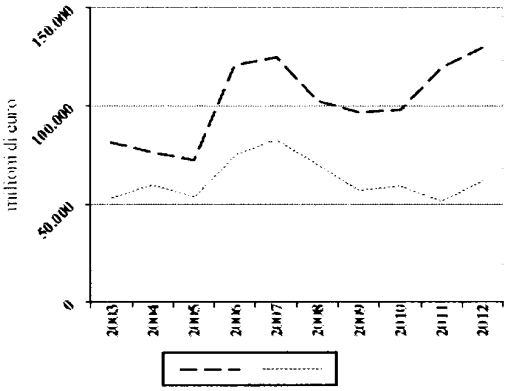
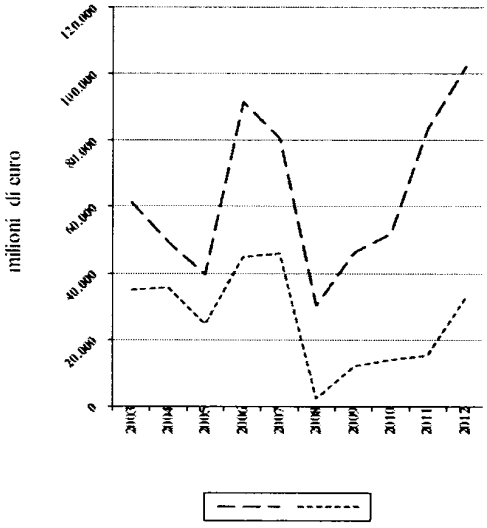


Tavola 6

AVANZO PRIMARIO AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE

SERIE STORICA 2003 - 2012

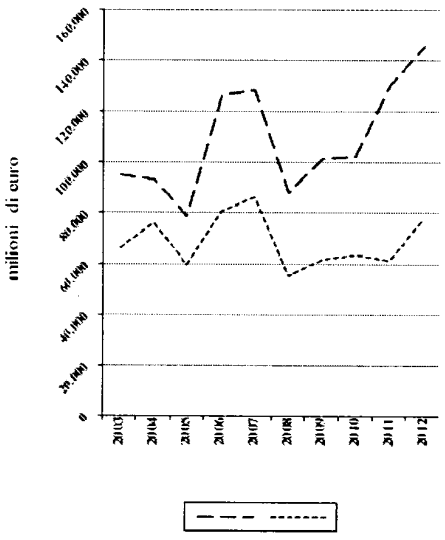
ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2003 =100	milioni di euro	N.I. 2003 =100
2003	61.341	100,00	34.990	100,00
2004	49.322	80,41	35.669	101,94
2005	39.778	64,85	24.636	70,41
2006	91.629	149,38	44.864	128,22
2007	80.625	131,44	46.113	131,79
2008	30.339	49,46	2.477	7,08
2009	46.299	75,48	12.016	34,34
2010	52.120	84,97	14.195	40,57
2011	83.503	136,13	15.403	44,02
2012	102.278	166,74	32.806	93,76

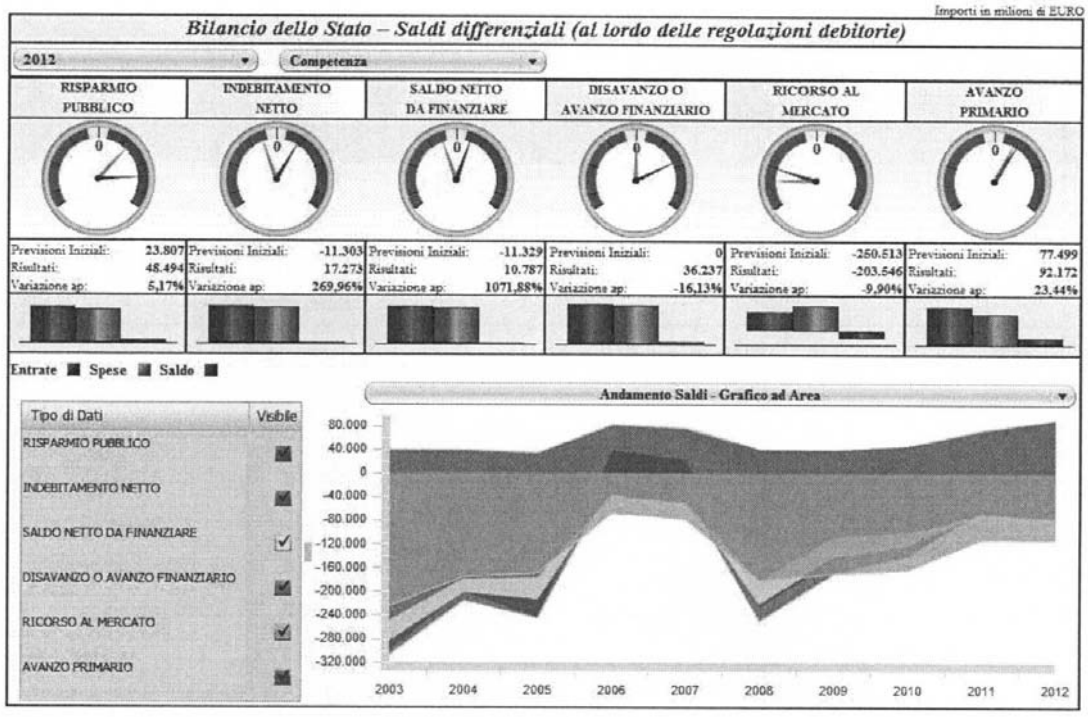


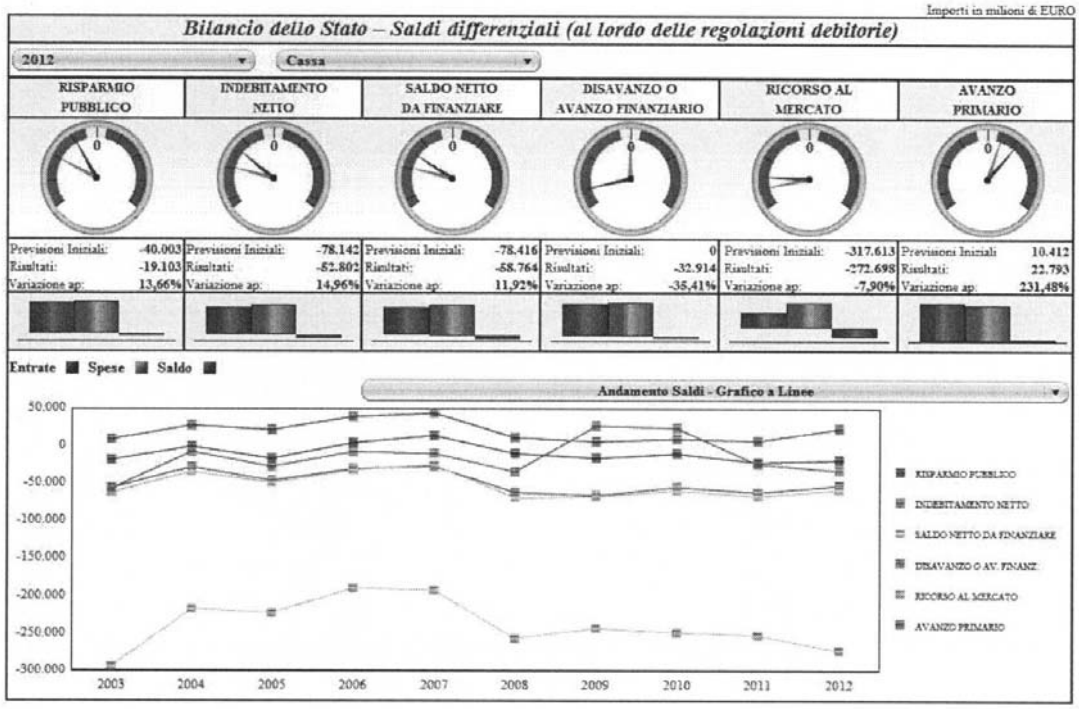
AVANZO PRIMARIO CORRENTE AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE

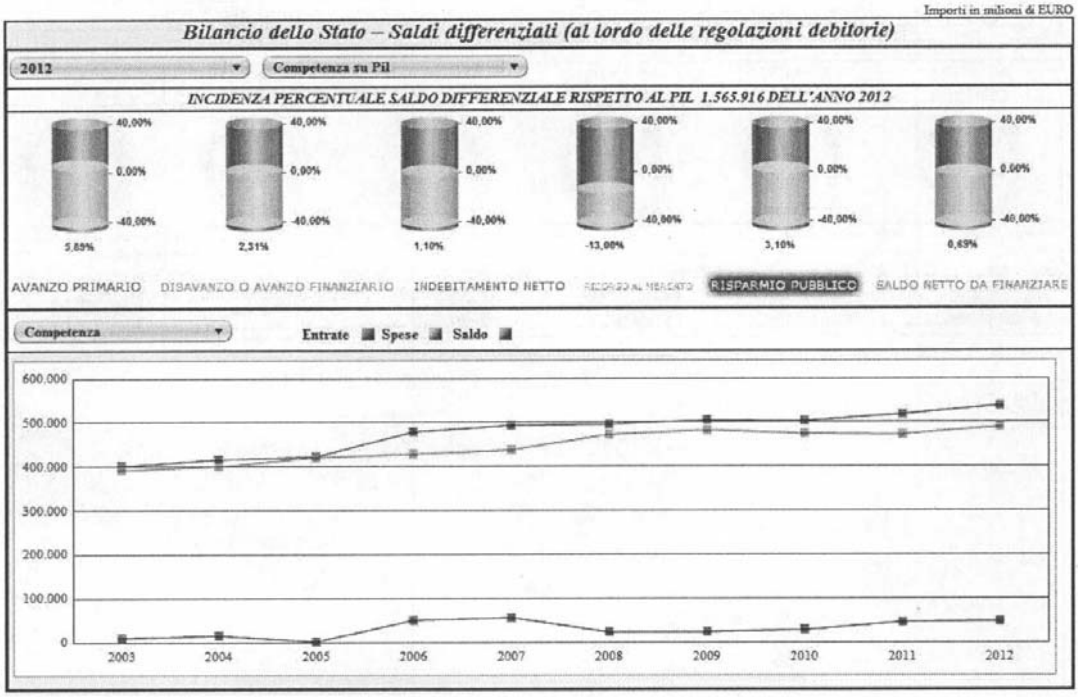
SERIE STORICA 2003 - 2012

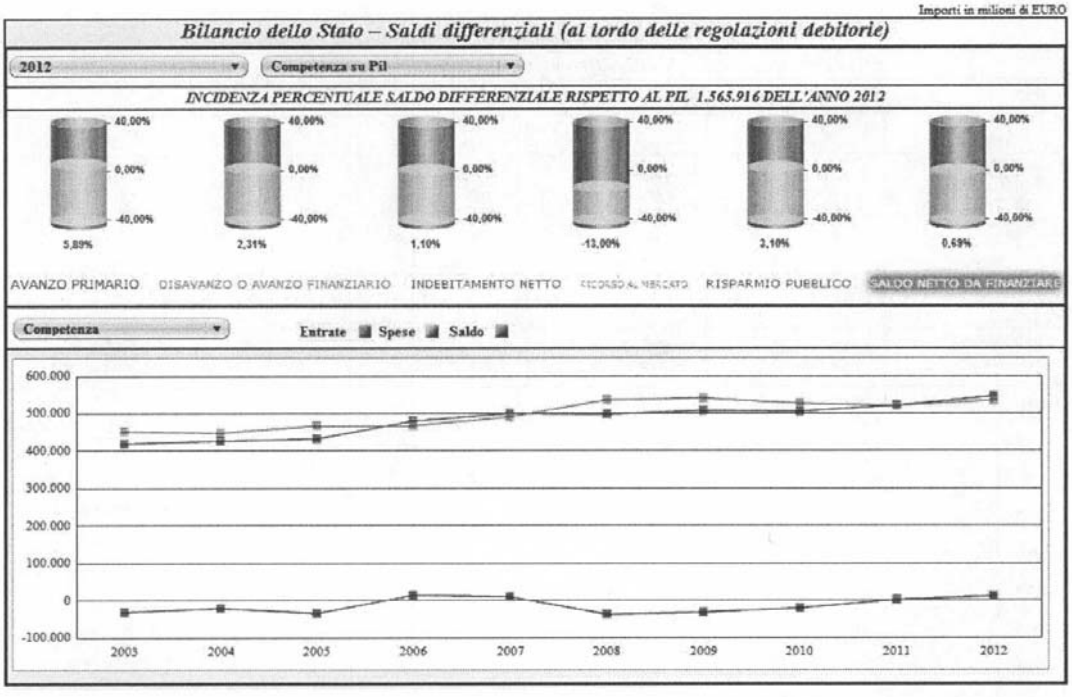
ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2003 =100	milioni di euro	N.I. 2003 =100
2003	95.180	100,00	66.299	100,00
2004	93.111	97,83	76.069	114,74
2005	78.440	82,41	59.457	89,68
2006	126.601	133,01	80.799	121,87
2007	128.133	134,62	86.113	129,89
2008	87.778	92,22	55.172	83,22
2009	101.684	106,83	61.862	93,31
2010	102.489	107,68	63.406	95,64
2011	130.141	136,73	61.360	92,55
2012	145.301	152,66	77.813	117,37

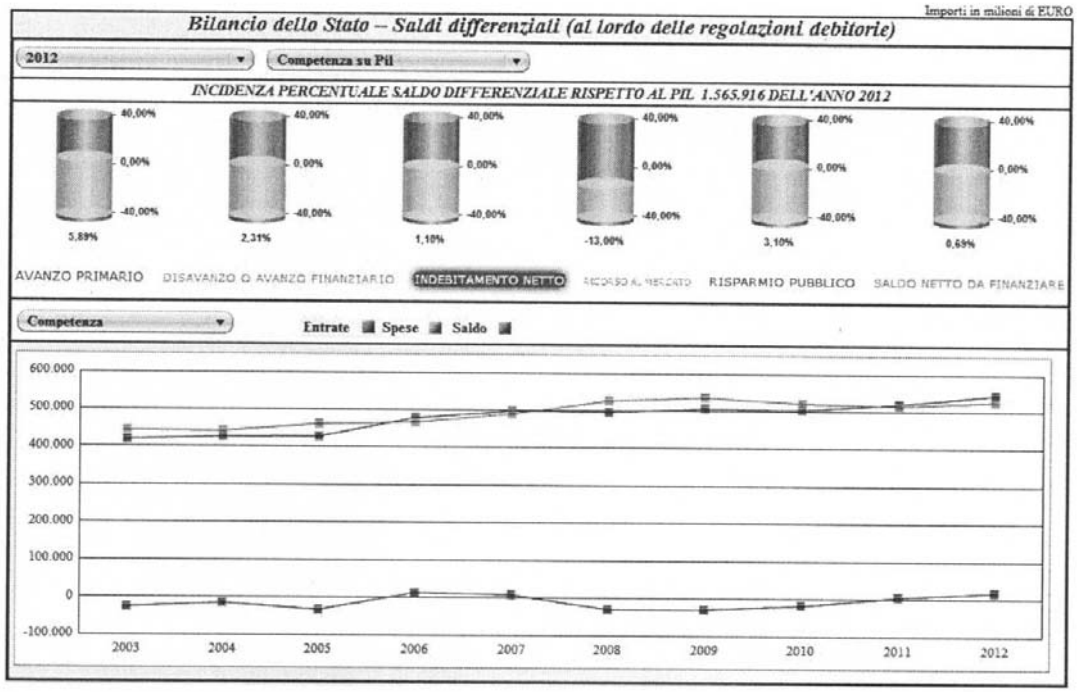


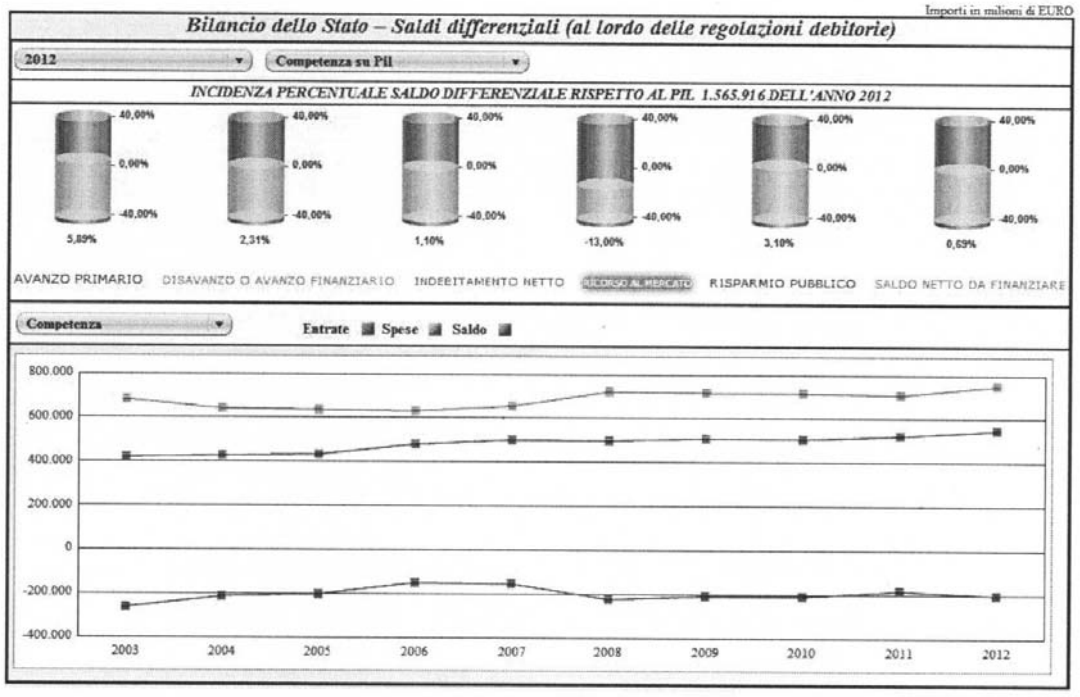

Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Competenza
RISPARMIO PUBBLICO
INDEBITAMENTO NETTO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
RICORSO AL MERCATO
AVANZO PRIMARIO
Previsioni Iniziali: 23.807
Risultati: 48.494
Variazione ap: 5,17%
Previsioni Iniziali: -11.303
Risultati: 17.273
Variazione ap: 269,96%
Previsioni Iniziali: -11.329
Risultati: 10.787
Variazione ap: 1071,88%
Previsioni Iniziali: 0
Risultati: 36.237
Variazione ap: -16,13%
Previsioni Iniziali: -250.513
Risultati: -203.546
Variazione ap: -9,90%
Previsioni Iniziali: 77.499
Risultati: 92.172
Variazione ap: 23,44%
Entrate Spese Saldo
Tipo di Dati
Visible
RISPARMIO PUBBLICO
INDEBITAMENTO NETTO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
RICORSO AL MERCATO
AVANZO PRIMARIO
Andamento Saldi - Grafico ad Area
80.000
40.000
0
-40.000
-80.000
-120.000
-160.000
-200.000
-240.000
-280.000
-320.000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012

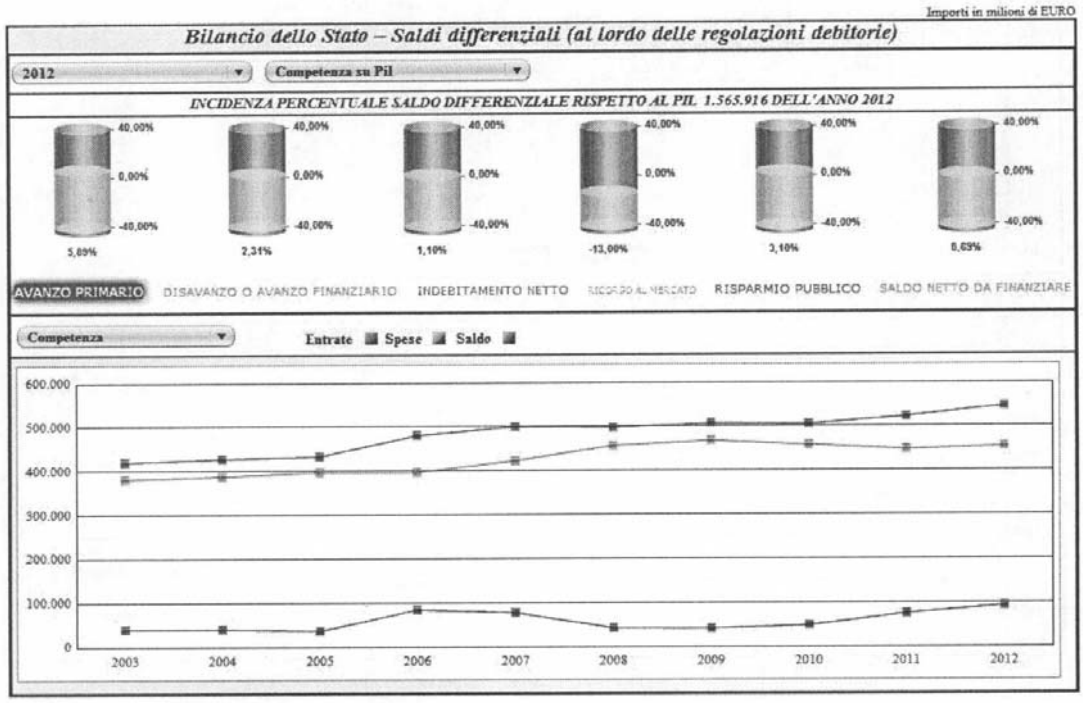

Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Cassa
RISPARMIO PUBBLICO
INDEBITAMENTO NETTO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
RICORSO AL MERCATO
AVANZO PRIMARIO
Previsioni Iniziali: -40.003
Risultati: -19.103
Variazione ap: 13,66%
Previsioni Iniziali: -78.142
Risultati: -52.802
Variazione ap: 14,96%
Previsioni Iniziali: -78.416
Risultati: -58.764
Variazione ap: 11,92%
Previsioni Iniziali: 0
Risultati: -32.914
Variazione ap: -35,41%
Previsioni Iniziali: -317.613
Risultati: -272.698
Variazione ap: -7,90%
Previsioni Iniziali 10.412
Risultati: 22.793
Variazione ap: 231,48%
Entrate Spese Saldo
Andamento Saldi - Grafico a Linee
50.000
0
-50.000
-100.000
-150.000
-200.000
-250.000
-300.000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
RISPARMIO PUBBLICO
INDEBITAMENTO NETTO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
DISAVANZO O AV. FINANZ.
RICORSO AL MERCATO
AVANZO PRIMARIO

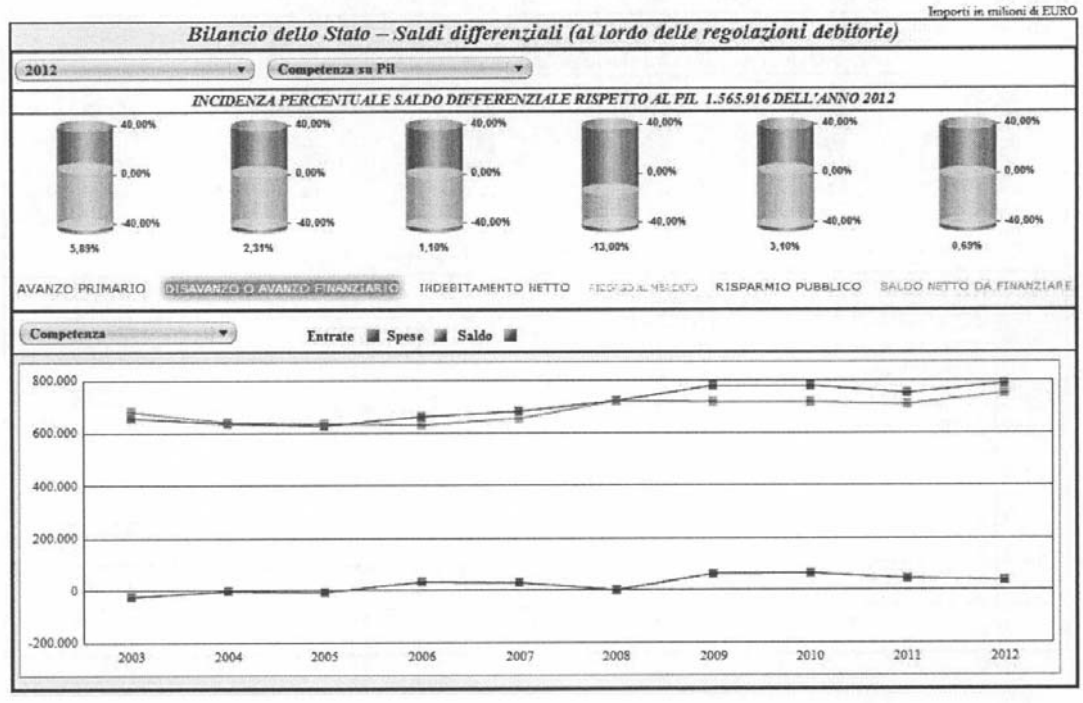

Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Competenza su Pil
INCIDENZA PERCENTUALE SALDO DIFFERENZIALE RISPETTO AL PIL 1.565.916 DELL'ANNO 2012
40,00%
0,00%
-40,00%
5,89%
2,31%
1,10%
-13,00%
3,10%
0,69%
AVANZO PRIMARIO
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
INDEBITAMENTO NETTO
RISPARMIO PUBBLICO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
Competenza
Entrate
Spese
Saldo
600.000
500.000
400.000
300.000
200.000
100.000
0
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012


Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Competenza su Pil
INCIDENZA PERCENTUALE SALDO DIFFERENZIALE RISPETTO AL PIL 1.565.916 DELL'ANNO 2012
40,00%
0,00%
-40,00%
5,89%
2,31%
1,10%
-13,00%
3,10%
0,69%
AVANZO PRIMARIO
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
INDEBITAMENTO NETTO
RISPARMIO PUBBLICO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
Competenza
Entrate
Spese
Saldo
600.000
500.000
400.000
300.000
200.000
100.000
0
-100.000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012


Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Competenza su Pil
INCIDENZA PERCENTUALE SALDO DIFFERENZIALE RISPETTO AL PIL 1.565.916 DELL'ANNO 2012
40,00%
0,00%
-40,00%
5,89%
2,31%
1,10%
-13,00%
3,10%
0,69%
AVANZO PRIMARIO
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
INDEBITAMENTO NETTO
RISPARMIO PUBBLICO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
Competenza
Entrate
Spese
Saldo
600.000
500.000
400.000
300.000
200.000
100.000
0
-100.000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012


Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Competenza su Pil
INCIDENZA PERCENTUALE SALDO DIFFERENZIALE RISPETTO AL PIL 1.565.916 DELL'ANNO 2012
40,00%
0,00%
-40,00%
5,89%
2,31%
1,10%
-13,00%
3,10%
0,69%
AVANZO PRIMARIO
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
INDEBITAMENTO NETTO
RISPARMIO PUBBLICO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
Competenza
Entrate
Spese
Saldo
800.000
600.000
400.000
200.000
0
-200.000
-400.000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012


Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Competenza su Pil
INCIDENZA PERCENTUALE SALDO DIFFERENZIALE RISPETTO AL PIL 1.565.916 DELL'ANNO 2012
40,00%
0,00%
-40,00%
5,89%
2,31%
1,10%
-13,00%
3,10%
0,69%
AVANZO PRIMARIO
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
INDEBITAMENTO NETTO
RISPARMIO PUBBLICO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
Competenza
Entrate
Spese
Saldo
600.000
500.000
400.000
300.000
200.000
100.000
0
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012


Importi in milioni di EURO
Bilancio dello Stato – Saldi differenziali (al lordo delle regolazioni debitorie)
2012
Competenza su Pil
INCIDENZA PERCENTUALE SALDO DIFFERENZIALE RISPETTO AL PIL 1.565.916 DELL'ANNO 2012
40,00%
0,00%
-40,00%
5,89%
2,31%
1,10%
-13,00%
3,10%
0,69%
AVANZO PRIMARIO
DISAVANZO O AVANZO FINANZIARIO
INDEBITAMENTO NETTO
RISPARMIO PUBBLICO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
Competenza
Entrate
Spese
Saldo
800.000
600.000
400.000
200.000
0
-200.000
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012

LE ENTRATE DELLO STATO

Valutazioni complessive e di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2012: *1.1. Valutazioni di regolarità finanziario contabile nella formazione del Rendiconto 2012 dell'entrata; 1.2. Andamenti generali; 1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo; 1.4. Analisi della variazione del gettito delle entrate finali; 1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti; 1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse; 1.7. Entrate da sanzioni non tributarie; 1.8. La gestione dei residui; 1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità.*

2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione: *2.1. L'attività di controllo e gli esiti;* 2.1.1. L'attività di controllo; 2.1.2. Gli esiti finanziari dell'attività di controllo; 2.1.2.1. Agenzia delle entrate; 2.1.2.1.1. Controlli da liquidazione automatizzata; 2.1.2.1.2. Controlli documentali; 2.1.2.1.3. Controlli sostanziali; 2.1.2.2. Agenzia delle Dogane; 2.1.3. L'attività antifrode; 2.1.4. Contrasto alle frodi connesse al fenomeno delle sottofatturazioni; 2.1.5. Andamento dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni da parte della Guardia di Finanza; 2.1.6. Le entrate derivanti dalle sanzioni tributarie amministrative; 2.1.7. Accertamenti realizzati con il contributo dei comuni; *2.2. Risultati del contenzioso; 2.3. Il rendimento comparato dell'IVA nei principali paesi europei;* 2.3.1. Le aliquote Iva nei paesi europei; 2.3.2. Il gettito IVA nel 2012; 2.3.3. Il rapporto gettito IVA/risorse interne.

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: *3.1. Compensazioni e rimborsi; 3.2. Rateazioni dei crediti d'imposta operate dall'Agenzia delle Entrate e da Equitalia; 3.3. Imposte dichiarate e non versate; 3.4. Rate del condono tributario non versate; 3.5. Accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali; 3.6. Stato delle procedure di recupero, già affidate ad Equitalia, delle somme dovute dai produttori di latte; 3.7. Entrate da canoni e concessioni demaniali; 3.8. Fiscalità petrolifera.*

Valutazioni complessive e di sintesi

I. Occorre premettere alle valutazioni sugli andamenti delle entrate finali che, anche per il 2012, sono state riscontrate notevoli discordanze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, ed una serie di incongruenze contabili afferenti allo stesso rendiconto autonomamente considerato, pur avendo registrato un ridimensionamento delle stesse, rispetto ai precedenti esercizi finanziari.

In particolare, sono stati rilevati importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e da riscuotere, come riflesso di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui. Di questi segni negativi non resta tuttavia traccia nel consuntivo,

giacché i dati risultanti dalle contabilità delle Amministrazioni vengono automaticamente corretti dal sistema informativo utilizzando una procedura automatizzata basata sull'assunzione che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso.

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2012 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza).

I capitoli/articoli per i quali nel 2012 risultano riaccertamenti sono 283, per un importo complessivo di +1.054 milioni. Quelli interessati dalle insussistenze sono 317, per un importo complessivo di -47.096 milioni.

Si conferma un maggior realismo nei criteri adottati e nelle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione delle entrate tributarie in base al loro grado di esigibilità, mentre permane l'anomalia della classificazione come "di riscossione certa, quantunque ritardata", di tutti i residui di entrate extratributarie del Dipartimento del tesoro e di altre amministrazioni.

Deve essere ripetuto, altresì, il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui nell'anno, cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, con una corrispondente sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, che per il 2012 ammonta a 30.665 milioni (26.696 milioni nel 2011 e 25.101 milioni nel 2010).

Le anomalie ed incongruenze sopra sintetizzate sono dettagliatamente analizzate ed illustrate nel volume III *Attendibilità delle scritture contabili.*

II. Gli accertamenti delle entrate finali lorde, nel 2012, sono aumentati in termini nominali del 4,6 per cento, e risultano aumentati del 2,5 per cento al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo ammortamento Titoli di Stato. In aumento sia gli incassi lordi che quelli netti (+4,2 per cento).

In termini di accertato, l'aumento è riconducibile al favorevole andamento delle entrate extratributarie (+12,8 per cento) e di quelle di Titolo III (+139,9 per cento), seguito dall'aumento della componente tributaria (+2,4 per cento), che è peraltro quella che maggiormente incide in termini assoluti. Incidono sull'accertato le insussistenze, che nel 2012 si riducono nettamente (- 46 miliardi, a fronte di -83 miliardi del 2011).

Lo scostamento percentuale, nel 2012, pur in riduzione rispetto all'indice relativo agli anni precedenti, fra accertato e previsioni iniziali e definitive è indice di sovrastime delle entrate finali, (rispettivamente 3,27 per cento e 1,68 per cento).

In lieve diminuzione la quota di accertamenti riscossi (86,5 per cento rispetto a 86,7 per cento del 2011), nonché l'indice di riscossione netta dei residui (3,45 per cento), rispetto al livello del 2011 (3,49 per cento). I versamenti totali aumentano del 4 per cento, rispetto al 2011 (passando da 452,6 a 471,6 miliardi); del 3 per cento crescono i versamenti di competenza (da 433,2 nel 2011 a 448 miliardi). In ripresa i versamenti sui residui, pur se per importi più esigui. Tuttavia, in termini assoluti, si conferma la crescita del "da versare totale", sia nella componente di competenza che nei residui.

L'andamento delle entrate da accertamento e controllo riscontra una tenue crescita (+1,22 per cento) per l'accertato, ma una lieve riduzione -0,91 e -0,33 per cento per le riscossioni ed i versamenti di competenza), rispetto al 2011 (+27,01 per cento e +27,47 per cento).

In aumento la componente ricorrente, mentre si riduce del 64 per cento la componente non ricorrente, in linea con quanto rilevato in senso critico dalla puntuale ricognizione condotta dalla Corte. Tuttavia, per le entrate extratributarie si rileva il fenomeno contrario, con aumento delle entrate non ricorrenti in termini quantitativi.

Il monitoraggio svolto dalla Corte per le entrate riassegnabili, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.P.R. 469/1999, ha portato a rilevare, anche per il 2012, un quadro parzialmente diverso da quello fornito dalla RGS, ma ormai con tendenza a convergere (15,3 miliardi rispetto ai 16,3 indicati dalla RGS).

Non risulta ancora portata a termine l'articolazione di tutti i capitoli delle entrate "eventuali e diverse", con l'individuazione delle specifiche fonti, anzi, nel 2012, si hanno importi molto più elevati nelle eventuali e diverse del titolo II, anche per l'andamento anomalo riscontrato nel capitolo 2368, del quale si tratta ampiamente nel testo.

L'analisi delle entrate da sanzioni non tributarie ha confermato l'esistenza di ancora consistenti scarti fra accertamenti e previsioni iniziali e definitive (con queste ultime del +70 per cento circa a fronte del +203,6 per cento del 2011) e fra riscosso ed accertato (-90,8 per cento), a chiara dimostrazione che si tratta di gestioni per le quali sussistono evidenti potenzialità e necessità di miglioramento. Al netto delle entrate da sanzioni tributarie (capp. 3312 e 3313) tuttavia è invertito il risultato, con un divario negativo dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (-18 per cento).

Tornano a salire, nell'ammontare totale (da 215 a 243 miliardi) i residui risultanti nel consuntivo, a seguito delle rettifiche e delle riclassificazioni operate sui dati lordi di partenza rilevati dalle contabilità finali delle Amministrazioni (dati lordi pari a 626.250 milioni rispetto ai 558.702 del 2011). L'aumento riguarda tutte le componenti, somme rimaste da riscuotere (da 184,5 a 207 miliardi) e somme rimaste da versare (da 30,7 a 36 miliardi).

III. L'analisi dell'attività di controllo e di contrasto all'evasione fiscale conferma la tendenza alla contenuta riduzione dei controlli che già si era manifestata nel 2011 rispetto al 2010. Il numero dei controlli sostanziali complessivamente eseguiti nei settori delle imposte dirette ed indirette, che era stato di quasi 769 mila nel 2010 e di poco più di 756 mila nel 2011 si è ridotto a 741.331 nel 2012. Tale riduzione è in buona parte ascrivibile agli accertamenti parziali automatizzati basati su incroci dei dati in possesso dell'anagrafe tributaria (passati da quasi 350 mila nel 2011 a poco meno di 340 mila nel 2012).

Quanto ai controlli formali, nel 2012 si registra una flessione superiore al 3 per cento rispetto all'anno precedente (complessivamente ne sono stati eseguiti poco più di 1,3 milioni, di cui circa 950 mila si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36-*ter* del d.P.R. 600/1973, con una flessione di quasi il 6 per cento rispetto al 2011).

In termini finanziari, l'attività di accertamento e controllo attuata nel 2012 dall'Agenzia delle entrate ha dato luogo ad entrate per 12,2 miliardi di euro, con una flessione del 4 per cento circa rispetto al 2011 (12,7 miliardi).

Tale flessione è prevalentemente riferibile ai controlli automatizzati di liquidazione, (il

cui gettito è diminuito rispetto all'anno precedente di -432 milioni di euro) e in parte minore ai controlli sostanziali (il cui gettito è diminuito di 107 milioni di euro).

Va pure rilevato, quale sintomo di persistente criticità del sistema, l'elevato numero di comunicazioni di irregolarità emesse annualmente, sebbene esse siano diminuite rispetto all'anno precedente (6,7 milioni nel 2012 rispetto agli 8,4 milioni nel 2011). Di tali comunicazioni solo il 42 per cento circa ha portato a versamenti diretti del contribuente, mentre ancora troppo rilevante è il numero di comunicazioni di irregolarità annullate in tutto o in parte su sollecitazione del contribuente (circa il 13 per cento delle comunicazioni emesse).

Le entrate connesse agli accertamenti sostanziali ammontano nel 2012 a circa 6,7 miliardi, con una contenuta flessione rispetto all'importo del 2011 (-1,6 per cento). La parte più rilevante delle entrate da controlli sostanziali continua a derivare dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese e, specificamente, di quelle interessate dai noti fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto. Molto più contenuti appaiono i risultati conseguiti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti.

Quanto alle modalità di definizione, il decremento di entrate nel 2012 rispetto all'anno precedente è riferibile agli istituti dell'adesione all'accertamento e della conciliazione giudiziale, mentre risultano in incremento tutte le altre fattispecie (adesione ai verbali, acquiescenza, registro e ruoli).

Relativamente all'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza, i dati mettono in luce una flessione superiore al 7 per cento circa del numero di verifiche sostanziali svolte nel 2012 rispetto all'anno precedente e una diminuzione dei controlli ispettivi superiore al 9 per cento. In termini di proficuità potenziale dell'attività di controllo svolta, si evidenzia un aumento dei maggiori importi constatati prossimo al 10 per cento per le imposte dirette e una diminuzione del 42 per cento circa per l'IVA.

L'andamento dell'attività di controllo messa in atto dall'Agenzia delle dogane presenta una diminuzione del 10 per cento circa dei controlli sulle importazioni e una diminuzione del 9 per cento dei controlli sulle esportazioni. In diminuzione (del 5 per cento) anche i controlli attuati attraverso gli scanner. In aumento del 3 per cento, invece, i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori, mentre risultano in flessione di quasi il 20 per cento i controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari. Infine, risultano in aumento le attività di verifica nel settore delle accise (+2 per cento). In termini finanziari, i maggiori diritti accertati risultano complessivamente aumentati del 12 per cento rispetto al 2011.

L'attività di controllo posta in essere nel 2012 dall'Agenzia del territorio fa registrare nel 2012 un aumento del 7 per cento del numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito ed un aumento del 19 per cento anche dei controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *Docfa*. In rilevante diminuzione (-65 per cento) il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati ed i controlli relativi alla revisione puntuale del classamento.

Relativamente agli andamenti del contenzioso tributario, nel 2012 il numero complessivo dei ricorsi pervenuti alle Commissioni provinciali relativi ad atti delle tre Agenzie fiscali ha subito una diminuzione rispetto all'anno precedente del 26 per cento, passando da 230.007 a 171.047. Di questi il 93 per cento riguardano l'Agenzia delle Entrate. Come già verificatosi nello scorso esercizio, le sentenze emesse, tuttavia, sono

diminuite di quasi l'11 per cento, passando da 135.766 a 107.484. Il carico pendente delle tre Agenzie è sceso a fine anno da 410.229 nel 2011 a 358.095 nel 2012.

Per quanto riguarda gli esiti, considerando il dato complessivo delle tre Agenzie fiscali, nel 46 per cento dei casi sono prevalse per intero le Amministrazioni, nel 40,1 per cento sono prevalsi totalmente i ricorrenti. Sul piano finanziario, nel caso dell'Agenzia delle entrate la quota di sentenze con esito positivo è stata del 40 per cento, mentre la quota di soccombenze è del 46 per cento.

IV. Sono state, inoltre, esaminate alcune delle criticità del sistema, soprattutto in relazione alla fase del pagamento. In particolare, sono posti in evidenza e commentati alcuni dati, con riguardo al fenomeno delle compensazioni e dei rimborsi, delle rateazioni dei crediti d'imposta, delle rate del condono tributario non versate, all'impatto degli accordi di ristrutturazione del debito (art. 182-*bis* legge fallimentare – Regio decreto 267/1942) e delle transazioni fiscali (art. 182-*ter* legge fallimentare), ed infine alla fiscalità petrolifera. Sono altresì evidenziate le entrate derivanti dalla riscossione dei canoni delle concessioni demaniali e per l'uso, in genere, dei beni pubblici e lo stato delle procedure di recupero, già affidate a Equitalia, delle somme dovute dai produttori di latte.

Con riguardo ai crediti di imposta, sono in crescita in generale i rimborsi in conto fiscale (+18 per cento), dopo la flessione del 2011; in particolare, risultano in aumento i rimborsi IVA (7,4 milioni di euro nel 2012).

Il ricorso allo strumento dei crediti IVA, in compensazione con il modello F24, fa riscontrare un generale ampliamento, soprattutto per i crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (2,6 miliardi portati in compensazione). L'attuazione di alcune misure di contenimento delle compensazioni, introdotte dal legislatore, ha comportato una flessione delle compensazioni effettuate nella fascia d'importo interessata dalla variazione del limite ammissibile, al di sopra del quale sono previsti controlli preventivi, che, a differenza delle altre fasce, hanno registrato una diminuzione dal 2011 al 2012.

La rateazione è lo strumento per agevolare il contribuente in crisi di liquidità. Come noto è stata innalzata da 5 a 20 mila euro la soglia per ottenere la rateizzazione, soltanto con una semplice richiesta motivata che attesti la propria situazione di temporanea difficoltà economica, senza più documenti per dimostrare la situazione economico-finanziaria del contribuente, che restano necessari solo se il debito supera la nuova soglia. Il totale del credito rateizzato, correlato a controlli automatizzati è di circa 2 miliardi di euro nel 2012, in aumento rispetto agli esercizi precedenti, raddoppiato rispetto al 2009. Gli importi rateizzati derivanti da attività di accertamento sostanziale, per un importo totale di 1,7 miliardi di euro dilazionati, ed il numero di atti oggetto di rateazione sono invece in flessione rispetto al 2011. Il riscosso non è particolarmente elevato (752 milioni da controlli automatizzati e 339 milioni da accertamento sostanziale). Con riguardo alle rateazioni dei crediti d'imposta operate da Equitalia S.p.A., si è osservato che, nel periodo dal 2008 - da quando è stata trasferita agli Agenti della Riscossione la competenza in materia - fino alla fine del 2012, sono state concesse n. 1.818.619 rateazioni, per un importo totale di 21,8 miliardi di euro dilazionati. Il volume di riscossione da rateazione più consistente, nel 2012, è riferibile alla quota erariale (64 per cento) seguita dalla quota INPS (27 per cento); analoga la consistenza percentuale totale dei quattro anni considerati.

L'osservazione dei dati relativi alle imposte dichiarate e non versate, riferita solo al 2008 e 2009, essendosi conclusa interamente, fino all'anno di imposta 2009, l'attività di liquidazione dei tributi dovuti, pone in luce una linea tendenziale in aumento, nel biennio considerato (8 miliardi per ciascun anno di imposta).
In relazione alle rate del condono non versate (condono "premiale" artt. 7, 8, 9, 15,16 della legge n. 289/2002), secondo quanto attestato da Equitalia, il carico lordo (2,2 miliardi) è aumentato a seguito dei riscontri effettuati in base ai nuovi criteri definiti per individuare, ai sensi dell'art. 2 comma 5 *bis* DL 138/2011, i contribuenti morosi relativamente alle somme iscritte a ruolo. La riscossione si attesta su valori ancora esigui (18 per cento). Il riscosso sull'ammontare del carico intimato (1,2 miliardi) è solo dell'1,8 per cento. In relazione al condono di cui all'art. 9 *bis* della legge 289/2002, che reca le modalità di definizione dei ritardati od omessi versamenti, Equitalia ha rappresentato che il Tavolo di Lavoro costituito in attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 138/2011 ha ritenuto che tale fattispecie non rientrasse nell'ambito applicativo della norma stessa. Pertanto non si hanno dati aggiornati (carico residuo al 1 gennaio 2012 pari a 2,9 miliardi). Sono ancora in corso i recuperi degli importi relativi al condono IVA, travolto dalla nota giurisprudenza della Corte di Giustizia. I risultati finora conseguiti inducono ancora a valutazioni molto caute, circa l'effettiva possibilità di recupero di ulteriori rilevanti quote dell'ammontare complessivo delle somme ancora dovute all'Erario per effetto dei condoni fiscali del 2002-2004.

L'Agenzia delle Entrate procede ad accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali: gli accordi hanno comportato, nell'esercizio esaminato, un importo di 47 milioni, pari al 66 per cento dell'importo originario di 72 milioni. Sostanzialmente si tratta, in termini quantitativi, di una rinuncia da parte del Fisco alle sanzioni ed interessi. Le transazioni fiscali, che hanno registrato un andamento oscillante, nel 2012 hanno riguardato un importo originario minore, circa 28 milioni, e hanno comportato un importo finale di 21 milioni, pari al 75 per cento.

Le attività di recupero relative ai ruoli derivanti dal mancato pagamento delle quote latte sono svolte da Equitalia, nell'ambito della complessiva attività di riscossione. A seguito delle sospensioni delle azioni di recupero, da parte degli enti impositori, vi è stato un rallentamento dei recuperi (carico lordo 177,5 milioni con riscosso 7 milioni). A chiusura di specifica indagine la Corte ha già sottolineato che la mancata rapida riscossione del debito (proroghe continue, lentezza nelle procedure di riscossione, sospensioni) comporta un rilevante incremento della possibilità che il recupero del prelievo divenga sempre più a rischio.

L'osservazione dei dati contabili nel triennio, per le entrate da canoni e concessioni demaniali, con versamenti per 230 milioni di euro, mostra una flessione delle entrate da gestione diretta ed indiretta.

Per quanto attiene all'andamento della fiscalità petrolifera nel periodo 2010-2012 si pone in evidenzia, sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia delle Dogane, che, in tale arco temporale, come noto, si è assistito ad un consistente incremento della tassazione dei prodotti energetici maggiormente impiegati come carburanti per motori, con evidenti riflessi sia sugli operatori industriali che sul cittadino. Incide sul fenomeno anche la fiscalità petrolifera regionale.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2012

1.1. Valutazioni di regolarità finanziario contabile nella formazione del Rendiconto 2012 dell'entrata

In sede di esame del Rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato sia le notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, sia le incongruenze contabili, relative ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (i quali costituiscono la base di partenza per la costruzione del Rendiconto), sia lo stesso Rendiconto. Pur se in via di progressivo ridimensionamento, molte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2012.

L'analisi dei dati del rendiconto e dei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni, per l'entrata, si è incentra sulla verifica dell'attendibilità dei dati del rendiconto, muovendo dal riscontro degli stessi con i dati delle contabilità delle amministrazioni. L'analisi è stata svolta con riguardo alle entrate finali, suddivise nei tre titoli delle stesse.

In primis, sono state individuate le anomalie e le incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni, l'analisi delle quali è rifluita nella decisione di parifica (allegati A alla Decisione di parificazione). Si tratta di capitoli che hanno valori negativi nel "da riscuotere" (competenza e residui) e nel "da versare" (competenza e residui).

Sono state evidenziate inoltre, le discordanze, per alcuni capitoli, tra i dati del consuntivo e quelli delle contabilità interne: i dati di rendiconto differiscono da queste ultime, in positivo o in negativo, a causa delle procedure e delle modalità di rettifica, utilizzate nella predisposizione del consuntivo (allegati B alla Decisione). L'analisi è stata effettuata sull'accertato, sul riscosso di competenza, sul riscosso residui, sul versato competenza ed infine sul versato residui. È stata compiuta anche per l'aggregato "da versare" e "da riscuotere", sia in competenza che in conto residui. I prospetti sono stati elaborati, per segno algebrico, per capitolo e per unità di voto.

Sono, inoltre, state estrapolate le minori entrate di competenza, e di cassa rispetto alle previsioni iniziali e rispetto alle previsioni definitive, sia di competenza che di cassa, per i capitoli per i quali appunto è stata riscontrata una minore entrata. L'analisi pone in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio, con l'indicazione distinta per capitolo e per unità di voto, nei quali si riscontra la criticità (allegati C).

Sono stati indicati anche i riaccertamenti e le insussistenze, aggregati in ordine di importo per capitoli ed unità di voto. (allegati D ed E alla Decisione)

Altra problematica, riguardante i residui, infine, ha riguardato il rilevamento, per alcuni capitoli, dei valori negativi, che risultano nel rendiconto, nella determinazione del calcolo delle riscossioni nette, dovuti al fenomeno del cumulo delle riscossioni in conto residui (allegato G alla Decisione) e nella determinazione dei versamenti netti, dovuti alla modalità di determinazione dei resti da versare (allegato H alla Decisione).

Per quanto riguarda le discordanze, per l'esercizio finanziario in esame nei conti delle amministrazioni sono stati rilevati, in diversa misura, importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come riflesso di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui, per la gestione residui. I segni negativi hanno riguardato

soprattutto il "da versare residui" e il "da riscuotere residui" (rispettivamente -971 e -809 milioni). Molto più elevato, rispetto al 2011, l'importo negativo del "da versare competenza" (-527 milioni) e del "da riscuotere competenza" (-25 milioni).

L'analisi della serie storica completa, di cui la Corte è in possesso, dall'esercizio finanziario 2000, pone in luce che continua nel 2012 il ridimensionamento complessivo degli importi negativi ad eccezione che per il "da versare" del conto competenza. Se si osserva l'andamento del fenomeno del 2012, rispetto alla media degli ultimi cinque esercizi, si rileva l'aumento degli importi, per tutte le tipologie di residui, con l'unica eccezione dell'ammontare negativo dei resti da versare del conto residui. Prima del 2005, difatti, gli importi erano decisamente più elevati. La rilevanza sta nel fatto che i segni negativi evidenziano la mancata contabilizzazione di riscossioni a monte dei versamenti e di accertamenti a monte delle riscossioni.

Di questi segni negativi non resta tuttavia traccia nel consuntivo, giacché i dati risultanti dalle contabilità delle Amministrazioni vengono automaticamente corretti dal sistema informativo utilizzando una procedura automatizzata basata sull'assunzione che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso. Anzi, le stesse poste, originariamente negative e poi azzerate con la procedura di compensazione automatica, risultano spesso positive nel rendiconto, a seguito di rettifiche successivamente introdotte, per tenere conto di eventuali comunicazioni ritardatarie. Nel 2012, i 364 capitoli/articoli delle entrate finali, che, come si è visto, risultavano in partenza negativi per oltre 971 milioni per il "da versare residui", nel consuntivo mostrano per le stesse poste dati positivi per circa 73 milioni, mentre i 123 che risultavano negativi di 809 milioni circa per il "da riscuotere residui" sono pari a zero. Per il "da versare competenza", risultavano in partenza negativi per circa 527 milioni, 181 capitoli di cui 116 azzerati (per 505 milioni) e 65 positivizzati (per 723 milioni).

Relativamente alle anomalie interne al Rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2012 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza). Si tratta di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del Rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo.

I capitoli/articoli per i quali nel 2012 risultano riaccertamenti sono 283, (232 nel 2011, 258 nel 2010, 235 nel 2009, 309 nel 2008, 194 nel 2007, 195 nel 2006 e 265 nel 2005), per un importo complessivo di +1.054 milioni (+307 milioni, +1.317, +507, +14.330, +320, +1.062 e +8.657 milioni nel 2010, 2009, 2008, 2007, 2006 e 2005). Quelli interessati dalle insussistenze sono 317 (360 nel 2011, 326 nel 2010, 327 nel 2009, 272 nel 2008, 306 nel 2007, 345 nel 2006 e 267 nel 2005), per un importo complessivo di -47.097 milioni (-83.975 milioni, -27.262, -21.402, -36.740, -40.130, -69.611 e -2.554 milioni nel 2010, 2009, 2008, 2007, 2006 e 2005). Il saldo è, pertanto,

dato da insussistenze per un importo totale di -46.042 milioni in deciso ridimensionamento rispetto al 2011, ma superiore ancora al pregresso[1].

L'incongruenza che riguarda insussistenze o riaccertamenti è stata da anni segnalata dalla Corte. In particolare, si tratta di incongruenze, per le quali non è stata fornita una spiegazione, costituite da insussistenze o da riaccertamenti, per una serie di voci di bilancio. Nel contraddittorio, svoltosi nel corso degli anni, la RGS ha sempre fatto presente che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Si tratta, invece, di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, partendo dai residui iniziali, sottraendo ciò che non costituisce più residui, e cioè i versamenti in conto residui, e non anche le riscossioni in conto residui, la cui quota non versata è compresa nei residui iniziali, ed aggiungendo i residui di competenza. Si è in presenza di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie, apportate al preconsuntivo successivamente. La problematica è consistente, perché non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come ha osservato la RGS, si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Si tratta, invece, di una serie di voci di bilancio (n. 600 nel 2012, n. 592 nel Rendiconto 2011, n. 584 in quello del 2010, nn. 562, 581, 500, 540, 532 e 545 rispettivamente nel 2009, 2008, 2007, 2006, 2005 e 2004) per le quali il totale dei residui, riportato nello stesso Rendiconto, non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del Rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario. L'analisi dei dati anche del 2012, non sembra ancora che si sia concretizzato l'intento, formalmente manifestato dalla RGS negli scorsi anni, di voler trovare una soluzione ai ripetuti rilievi della Corte, attraverso un'analitica disamina delle singole contabilità, nelle quali si riscontrano fenomeni eccessivi di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro "Entrate dello Stato". L'accordo, sottoscritto il 17 maggio 2011, con l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia S.p.A., prevede un Protocollo d'Intesa, di cui è parte integrante un accordo tecnico che è in via di definizione. Pertanto il piano operativo di progetto, volto ad affrontare e superare le anomalie, non è stato utilizzato per il rendiconto 2012.

Sempre in tema di anomalie interne al Rendiconto segnalate negli anni scorsi, va registrato un significativo miglioramento nei criteri adottati e nelle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione delle entrate tributarie in base al loro grado di esigibilità. Come si dirà meglio in seguito, pur senza giungere alla valutazione per singola partita creditoria, viene condotto, già da qualche esercizio finanziario, un esame

[1] Nel 2011 -83.668 milioni, nel 2010 -25.945, nel 2009 -20.895, nel 2008 -22.410, nel 2007 -39.810 e nel 2006 -68.549 milioni, ma, per tutti e sei gli anni, di segno invertito rispetto a quello del 2005 (quando si erano verificati riaccertamenti per +6.103 milioni).

analitico della composizione dei resti da riscuotere, fra l'altro individuando tutte le partite interessate da procedure concorsuali e quelle interessate da procedure contenziose e distinguendo le partite più vetuste da quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo degli anni più recenti. La percentuale risultante di abbattimento dei ruoli è stata dell'82 per cento (83 per cento nel 2011). In particolare, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 28,9 per cento delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti (erano state ritenute pari al 28,5 nel 2011, 39,9 nel 2010, 41,1 per cento nel 2009, 39,1 nel 2008, 32,9 nel 2007 ed al 32,1 nel 2006): si tratta della percentuale minore tra quelle finora registrate, addirittura inferiore a quelle già basse del 2006 e 2007. Ciò conferma le profonde criticità della gestione dei residui di riscossione, posto che la quota del "da riscuotere" iniziale riaccertato, riscossa al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio pari al 3,4 per cento (3,5 per cento nel 2011, superiore rispetto al 2010 e 2009 quando aveva raggiunto, rispettivamente l'1,82 ed il 2,2 per cento, ma in diminuzione in confronto al 2008 con il 7,8 per cento).

In ordine alle entrate extratributarie, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità non è stato affrontato e non vi viene data alcuna attenzione. Diversamente dall'approccio ben più realistico e prudenziale adottato dall'Agenzia delle entrate, infatti, per il Dipartimento del tesoro e le altre Amministrazioni i residui continuano ad essere classificati come di "riscossione certa, quantunque ritardata" al 100 per cento, tornando, così, alle valutazioni degli anni dal 2003 al 2006.

Permane, poi l'anomalia, riscontrata da questa Corte, sui limiti dell'affidabilità degli accertamenti delle entrate diverse dal titolo I e sanzionatorie: difatti, si tratta di dati relativi a crediti che non vengono tuttora autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti "a tavolino", partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito, a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore. L'accertato relativo a queste entrate rappresenta, nel 2012, il 9 per cento delle entrate finali (8 per cento nel 2011 così come nel 2010, era 9 per cento nel 2009 e 7 per cento negli esercizi finanziari 2008, 2007 e 2006).

L'analisi del Rendiconto ha portato anche a riscontrare il mancato superamento di inadeguatezze da tempo segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse (di cui si dirà oltre più dettagliatamente).

Le riassegnazioni alla spesa raramente riguardano le somme versate all'entrata nell'intero anno di riferimento. Più di frequente riguardano le somme versate entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale, previsto dalla normativa (d.P.R. 469/1999), non consente di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, a tutt'oggi quasi completamente assente, essendosi la RGS limitata a rilevare le riassegnazioni alla spesa ammontanti per il 2011 a 16.273,61 milioni (erano stati 11.152,7 nel 2011, 4.360,4 nel 2010, 7.562,7 nel 2009, 9.360,7 nel 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, e, rispettivamente, 7.143,5 e 5.388 milioni nel 2007 e 2006). Di queste somme, nell'esercizio 2012, la quota maggiore è relativa ai mesi gennaio-ottobre 2012, per 13.335,8 milioni, e per 2.937,8 è relativa al bimestre precedente.

Riguardo alle entrate eventuali e diverse del 2012 – che per il solo Titolo II sono pari a 8.752,6 milioni di accertamenti e 8.241,1 di riscossioni di competenza2, è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte, per questo esercizio come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. La RGS, dopo aver messo in atto un'attività di monitoraggio volta ad individuare le varie componenti del gettito complessivo del capitolo 2368 (entrate eventuali e diverse già di pertinenza del Dipartimento del Tesoro), ha provveduto, per l'esercizio 2009, all'articolazione dello stesso e del cap. 2319, concernente lo stesso tipo di entrate di competenza del Dipartimento delle finanze. Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, si ritiene ancora troppo aggregato e poco chiaro il contenuto degli articoli, per lo più impropriamente definito in funzione della destinazione, invece che dell'origine degli importi. La RGS si è, peraltro, dichiarata disponibile ad effettuare un ulteriore sforzo per una più chiara individuazione ed articolazione delle fonti di entrata dei capitoli. L'analisi effettuata sul citato capitolo 2368 ha posto in luce che, relativamente alla distinzione tra entrate ricorrenti e non ricorrenti, circa il 95 per cento degli importi affluiti negli artt. 7 e 8 del cap. 2368 (6.471 milioni) è collocato in tipologie di entrate non ricorrenti con la concentrazione nelle somme da riassegnare dell'art. 7. Riguardo al cap. 2319, contrariamente al 2368, i maggiori incassi riguardano le entrate ricorrenti, che presentano il 99 per cento del totale sia degli accertamenti che delle riscossioni di competenza (582 e 138 milioni).

Nel 2010, così come era accaduto già nel 2009, assume particolare rilevanza il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, derivanti dal trascinarsi, da un esercizio all'altro, di residui di versamento riferite ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi, con una corrispondente sopravvalutazione per il riscosso delle entrate finali, che per il 2012 ammonta a 30.665 milioni (per il 2011 ammontava a 26.696 milioni, 25.101 nel 2010 e 26.799 nel 2009). Il fenomeno, dopo un parziale ridimensionamento verificatosi nei precedenti esercizi finanziari (con il valore minimo nel 2005 pari a 17.542 milioni), nell'ultimo biennio subisce un improvviso rialzo, assestandosi sui livelli rilevati già nel biennio 1999–2000.

Il consuntivo 2012, così come già accaduto nei cinque esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma ciò non è frutto di una rilevazione contabile diretta, bensì del calcolo quale differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni effettuate nell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti in questa prospettazione, si sono rilevati anche nel 2012 riscossioni

[2] Per il 2011 in 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza, più che dimezzando i valori del 2010 pari a 3.305 milioni di accertamenti e 3.137 di riscossioni di competenza, che a sua volta aveva già dimezzato quelli del 2009 per 6.243 milioni di accertamenti e 6.059 di riscossioni di competenza. Nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 a 2.139 milioni di accertamenti e 2.041 di riscossioni di competenza, nel 2006 rispettivamente pari a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 ammontavano a 3.086 e 3.055 milioni.

nette negative sui residui, dato anomalo e connesso appunto al meccanismo di consuntivazione non trasparente.

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

Dalle anomalie ed incongruenze sopra richiamate - e che sono più dettagliatamente analizzate ed illustrate nel volume III *Attendibilità delle scritture contabili* - emergono evidenti profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, per l'indubbia carenza di trasparenza e per le conseguenze che ne derivano dal punto di vista dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

1.2. Andamenti generali

Nel 2012 l'accertato delle entrate finali lorde è, in termini nominali, di 545.791 milioni (+24 miliardi), in aumento di un ulteriore 4,61 per cento, dopo la crescita del 3,2 per cento (+16 miliardi, da 505.325 a 521.742 milioni) del 2011, e la diminuzione del 0,49 per cento registrata nel 2010 (-2.471 milioni), rispetto all'esercizio precedente. Al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato3, nel 2012 le entrate finali ammontano a 424.456 milioni rispetto ai 501.430 del 2011 (+2,5 per cento) e quelle correnti a 463.769 milioni, rispetto ai 452.731 del 2011 (+2 per cento).

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 471.678 milioni (452.675 milioni nel 2011), segnando un aumento di +19.021 milioni, in termini percentuali del 4,2 per cento (nel 2011 +8.561 milioni cioè +1,8 per cento e nel 2010 -12.060 milioni cioè -2,64 per cento). Le entrate correnti pari a 463.782, sempre in termini di cassa, sono aumentate di 14.363, in termini percentuali del 3,2 per cento, rispetto all'aumentano del +1,6 per cento del 2011 (449.419 milioni) e rispetto alla flessione del -2,49 per cento del 2010 (442.279 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, il versato totale passa da 433.050 milioni a 451.078, con un incremento del 4 per cento (nel 2011 +2,4 per cento).

La dinamica delle entrate finali lorde di competenza (accertato), pari a +4,61 per cento, è influenzata dall'incremento delle entrate tributarie (+2,4 per cento, da 452.731 a 463.769 milioni) e di quelle di Titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti"4 (+139,8 per cento, da 3.331 a 7.947 milioni), nonché in parte anche di quello extra-tributarie da 65.698 a 74.076 (+12,75per cento).

---

[3] Nello specifico: 21.336 milioni di regolazioni contabili per l'accertato, di cui ben 20.898 di rimborsi IVA e solo 438 milioni riferibili al Fondo ammortamento Titoli di Stato; 20.600 milioni per gli incassi, di cui 20.162 dai rimborsi IVA e 438 milioni dal FATS.

[4] Il 90,5 per cento dell'ammontare totale dell'accertato del Titolo III delle entrate è di pertinenza del capitolo 4055 - "*Versamenti relativi al controvalore dei titoli di stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello stato, nonché ad entrate straordinarie dello stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di stato*", per un importo di 6.158 milioni (rispetto ad un importo pari a 1.450 milioni nel 2011) e del capitolo 4532 *"Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla cassa depositi e prestiti trasferiti al ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali"*, per un importo di 1.030 milioni.

Tavola 1

(in milioni)

		TITOLO	2009	2010	Scostamento% 2009 - 2010	2011	Scostamento% 2010/2011	2012	Scostamento% 2011-2012
Accertamenti	Entrate finali lorde accertate	I	411.757	441.614	7,3%	452.731	2,5%	463.769	2,4
		II	66.150	61.791	-6,6%	65.698	6,3%	74.076	12,8
		Tot E. corr.	*477.907*	*503.405*	*5,3%*	*518.429*	*3,0%*	*537.845*	*3,7*
		III	2.630	1.921	-27,0%	3.313	72,5%	7.947	139,9
		E. Finali	**480.537**	**505.326**	**5,2%**	**521.742**	**3,2%**	**545.792**	**4,6**
Versamenti	Entrate finali lorde - versamenti totali	I	414.010	408.952	-1,2%	415.649	1,6%	426.006	2,5
		II	39.583	33.335	-15,8%	33.770	1,3%	37.776	11,9
		Tot E. corr.	*453.593*	*442.287*	*-2,5%*	*449.419*	*1,6%*	*463.782*	*3,2*
		III	2.609	1.855	-28,9%	3.238	74,6%	7.896	143,9
		E. Finali	**456.202**	**444.142**	**-2,6%**	**452.657**	**1,9%**	**471.678**	**4,2**
Insussistenze (-) /Riaccertamenti (+)		I	-15.318	-16.388	7,0%	-24.867	51,7%	-24.173	-2,8
		II	-5.578	-9.556	71,3%	-58.796	515,3%	-21.870	-62,8
		Tot E. corr.	*-20.896*	*-25.944*	*24,2%*	*-83.663*	*222,5%*	*-46043*	*-45,0*
		III	1	0	-100,0%	-4		1	-125,0
		E. Finali	**-20.895**	**-25.944**	**24,2%**	**-83.667**	**222,5%**	**-46.042**	**-45,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va peraltro considerato che sull'accertato influiscono in modo considerevole le insussistenze, che pur in flessione, passano da -83.668 nel 2011 a -46.042 nel 2012. Le insussistenze peraltro risultano inferiori a quelle dell'ultimo esercizio, ma pur sempre maggiori degli esercizi pregressi (-22.410 nel 2008, -20.895 milioni nel 2009 e -25.945 nel 2010 e -83.668 nel 2011) e superiori alla media dell'ultimo quinquennio -39.792 milioni).

Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo delle insussistenze hanno contribuito in misura quasi equipollente le entrate extratributarie (-21.870 milioni), e quelle tributarie (-24.173 milioni). Nel Titolo III, invece, si è rilevata una incidenza quasi nulla di riaccertamenti e/o insussistenze (1 milione).

L'analisi degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio (l'analisi sul 2012 e l'indicazione distinta per capitolo e per unità di voto, nei quali si è riscontrata la criticità sono confluiti negli allegati C della decisione di parifica). L'osservazione, dal 2005, degli scostamenti tra accertamenti e previsioni pone in luce la dinamica oscillante (ridimensionamento degli scarti registrato per il Rendiconto 2005, scostamento elevato nel 2006, riduzione progressiva fino ai risultati minimi del 2008, divario in crescita nel 2009 e 2010, esercizi nei quali l'indice di scostamento degli accertamenti è maggiore con le previsioni iniziali che con quelle definitive. Nel 2011 nella relazione al Rendiconto si è rilevato un scostamento ancora più elevato degli accertamenti, con riguardo alle previsioni iniziali del +8,55 per cento ed a quelle definitive del +5,78 per cento. Nell'esercizio in esame, l'indice di realizzabilità delle previsioni, in termini di scarto con gli accertamenti è di +3,27 per cento con le previsioni iniziali e di 1,68 per cento rispetto a quelle definitive. Ciò appare sintomo di maggior attendibilità delle previsioni rispetto ai tre esercizi precedenti.

Tavola 2

ENTRATE FINALI

	2010	2011	2012	Δ% 2012 /2011
Scostamento tra previsioni iniziali e accertato	6,1%	8,50%	3,27%	-61,53
Scostamento tra previsioni definitive e accertato	5,2%	5,80%	1,68%	-71,03

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Rispetto alla media dell'ultimo quinquennio, nel 2012 risulta inferiore sia lo scarto tra accertamenti e previsioni iniziali (+3,27 per cento a fronte di un dato medio pari a 4,26 per cento) che quello con le previsioni definitive (+1,68 per cento a fronte di una media di (+4 per cento). A determinare le percentuali di scostamento accertato/previsioni delle entrate finali contribuisce il divario negativo delle entrate tributarie (-4,21 per cento per le previsioni iniziali e -3,87 per cento per quelle definitive) e quello fortemente positivo-(+71,7 e +42,7 per cento) delle entrate extra-tributarie, unitamente allo scostamento molto elevato in positivo tra accertato e previsioni iniziali per ciò che attiene al Titolo III (+534,6 per cento), e ugualmente elevato dell'accertato rispetto alle previsioni definitive (+225,3 per cento).

Anche per il 2012, come osservato nelle relazioni sugli esercizi finanziari precedenti, si può ritenere che, per le entrate extratributarie, continui a risultare rilevante la presenza di numerosi capitoli iscritti per memoria, fenomeno più volte evidenziato dalla Corte nelle indagini di controllo, svolte in proposito negli scorsi anni dalla Corte. La presenza dei capitoli per memoria, ma anche la sottostima delle potenzialità di gettito riferibile ad altri capitoli, è da riconnettere a difficoltà gestorie da parte del Centro di Responsabilità competente, piuttosto che all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata (in disparte ogni considerazione in ordine alle entrate riassegnabili).

Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per controllare l'andamento del rapporto debito/Pil tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Anche nel 2012, risulta una eccessiva prudenza mostrata in sede di previsioni iniziali, come nel precedente esercizio, ma anche definitive, a differenza del 2011, atteso che gli accertamenti sono risultati di gran lunga più elevati dell'anno precedente.

Dall'analisi della riscossione è emerso quanto segue.

Nel 2012 le riscossioni di competenza, pari a 472.420 milioni, mantengono una tendenza in crescita, nell'ultimo biennio, sono cioè aumentate del 4,4 per cento (+19.963 milioni), in linea con l'aumento degli accertamenti (+4,6 per cento); nel 2011 l'aumento percentuale più contenuto (+2 per cento) aveva comportato una inversione di tendenza rispetto al pregresso (nel 2010 le entrate finali avevano visto le riscossioni di competenza continuare a diminuire, a fronte della minore riduzione degli accertamenti dell'anno). L'indice di riscossione di competenza del 2012 appare in lieve diminuzione (86,56 per cento)5.

[5] Nel 2010 -9.560 milioni e -2,11 per cento, nel 2009 -2.996 milioni e -0,66 per cento, a fronte di +5.707 milioni e +1,27 per cento del 2008 e di +21.465 milioni e +5,01 per cento nel 2007. Ciononostante, si presenta in calo la quota di accertamenti riscossi (nel 2011 86,72 per cento contro l'87,69 del 2010, l'89,15 per cento del 2009 ed il 91,55 per cento del 2008.

Il valore del 2012 è ancora al di sotto della media (88,3 per cento) dell'ultimo quinquennio. Ciò appare riconducibile al maggior aumento dell'accertato al denominatore.

Al miglioramento della riscossione in termini quantitativi, hanno contribuito soprattutto le entrate tributarie, per +11.464 milioni, rispetto al 2011 in cui si registrava un minor aumento pari a +7.597 milioni ed il titolo III per +4.653 milioni e parzialmente le entrate extra-tributarie +3.845 milioni. L'incremento percentuale, rispetto al 2011, è per le entrate tributarie del +2,75 per cento, per le entrate extra-tributarie del +11,8 per cento, e del +143,8 per cento per il titolo III.

(in milioni)

ENTRATE FINALI	2010	2011	scost. % anno precedente	2012	scost. % anno precedente
Riscosso competenza:	**443.131**	**452.457**	**2,1**	**472.420**	**4,4**
titolo I	*409.201*	*416.780*	*1,9*	*428.244*	*2,8*
titolo II	*32.076*	*32.442*	*1,1*	*36.287*	*11,9*
titolo III	*1.854*	*3.236*	*74,5*	*7.889*	*143,8*
Riscosso residui al lordo del "da versare"	**27.706**	**30.865**	**11,4**	**35.447**	**14,8**
titolo I	*25.109*	*28.075*	*11,8*	*32.493*	*15,7*
titolo II	*2.593*	*2.788*	*7,5*	*2.945*	*5,6*
titolo III	*4*	*3*	*-25,0*	*8*	*166,7*
Riscosso residui netto	**2.605**	**4.169**	**60,0**	**4.782**	**14,7**
titolo I	*1.268*	*2.717*	*114,3*	*3.288*	*21,0*
titolo II	*1.334*	*1.454*	*9,0*	*1.486*	*2,2*
titolo III	*3*	*-1*	*-133,3*	*7*	*-800,0*
Riscosso totale	**470.838**	**483.322**	**2,7**	**507.867**	**5,1**
titolo I	*434.310*	*444.854*	*2,4*	*460.737*	*3,6*
titolo II	*34.669*	*35.230*	*1,6*	*39.233*	*11,4*
titolo III	*1.858*	*3.239*	*74,3*	*7.897*	*143,8*
Riscosso dell'anno	**445.737**	**456.626**	**2,4**	**477.202**	**4,5**
titolo I	*410.469*	*419.496*	*2,2*	*431.532*	*2,9*
titolo II	*33.411*	*33.895*	*1,4*	*37.773*	*11,4*
titolo III	*1.857*	*3.235*	*74,2*	*7.896*	*144,1*

Fonte: Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alle riscossioni residui al lordo del "da versare", si registra un importo pari a 35.447 milioni, in aumento rispetto al 2011 (30.865 milioni). Si era verificata solo una diminuzione nel 2010, a fronte di un costante incremento degli esercizi precedenti[6].

Le riscossioni nette sui residui, pari a 4.782 milioni, dopo l'impennata del 2008 (8.092 milioni), erano risultate addirittura negative per 126 milioni nel 2007, e l'incremento rispettivamente a 2.543 e 2.605 milioni negli esercizi 2009 e 2010, erano raddoppiate nel 2011 (4.169), nel 2012 l'importo del riscosso residui al netto del da versare totale dell'anno, si mantiene in lieve crescita, e il relativo indice di riscossione

[6] Dopo un aumento del 2011 (da 27.0706 a 30.865 milioni), da 28.612 del 2009 a 27.706 milioni nel 2010, in costante crescita negli esercizi precedenti (25.745, 18.068 e 17.967 milioni rispettivamente nel 2008, 2007 e 2006).

rispetto al da riscuotere iniziale riaccertato, è del 3,45 per cento. Nel 2011 si era riscontrato un valore analogo (+3,49 per cento), maggiore del +1,82 per cento del 2010, +2,18 per cento del 2009, (da notare l'indice di riscossione molto più elevato nel 2008 +7,79 per cento, ma negativo nel 2007 -0,17 per cento)7. Le riscossioni nette residui, in aumento, sono influenzate soprattutto dalle entrate tributarie, il cui importo è passato da +2.717 a +3.288 milioni, con un incremento anche della quota riscossa da +5,19 a +5,36 per cento, ma anche dall'aumento delle riscossioni nette residui delle entrate di Titolo II, da 1.454 a 1.486 milioni, che presentano una crescita percentuale del +1,93 per cento della quota riscossa. Il titolo III presenta nel 2012 un importo pari a 7 milioni e percentualmente passa dal -0,6 al 2,85 per cento.

Il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, a livello di aggregato di entrate finali, nel 2012 appare in ridimensionamento. Il suddetto fenomeno8, che nel 2010 non emerge, mentre nell'ultimo decennio si è registrato solo nel 2002 e nel 2000, oltre che nell'esercizio finanziario 2007, si propone, tuttavia, nel 2010 e ancor più nel 2011, ma anche nel 2012 a livello di UPB e di capitoli (nel 2012 fra l'altro per il 95 per cento degli importi riguarda le entrate tributarie), sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma il volume III Attendibilità delle scritture contabili.

Negli scorsi anni ci si è anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dà la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio.

Nell'esercizio finanziario 2012 la riscossione totale ammonta a 507.867 milioni. La sopravvalutazione delle somme totali riscosse (somme rimaste da versare per 36.188 milioni) è superiore a quelle degli esercizi precedenti (30.665 milioni nel 2011, 26.696 milioni nel 2010, 25.101 nel 2009[9]).

Tuttavia, un'analisi più coerente dovrebbe valutare la riscossione totale netta. Quindi le riscossioni dell'anno andrebbero contabilizzate quale somma dei versamenti totali e del "da versare" totale al netto del "da versare" dell'esercizio precedente, proprio per sterilizzare il calcolo da duplicazioni.

Negli ultimi anni, 2009, 2010 e 2011, la sopravvalutazione, in termini finanziari, delle somme riscosse totali (corrispondente agli importi del "da versare" dell'esercizio precedente a quello considerato), evidenzia una crescita[10]. Nel 2012 l'importo del quale nettizzare la riscossione totale è ancora più elevato del 2011 ed è pari a 30.665 milioni.

---

[7] *Il record* negativo risale al 2002 quando si era collocato al -5,28 per cento.

[8] Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato in passato oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito nelle precedenti relazioni. "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato". Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato"

[9] Superiore a quella del precedente esercizio finanziario (26.069 milioni) e si collocava ben al di sopra di quella degli esercizi finanziari 2001-2004 (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, e 24.480 per il 2001).

[10] Nel 2010 e 2011 la sopravvalutazione delle somme riscosse è rispettivamente di 25.101 e 26.696 milioni.

Occorre far presente che, nella Relazione sul Rendiconto 2003 era stato positivamente segnalato che nel consuntivo di quell'anno si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui[11]. La RGS sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'operazione non consisteva in una rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma nell'adozione del metodo di calcolo presuntivo, che peraltro la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti, al solo scopo, però, di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. È di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per sé significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. È più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Ciò risulta in ogni caso chiaro per gli ultimi esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare totali nell'anno precedente (cioè sia in conto competenza che in conto residui) per una differenza che va da un massimo di -17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di -2.799 milioni nell'esercizio finanziario 2005 (-6.324 milioni nel 2009, -7.258 nel 2010, -7.280 nel 2011 e -7.055 nel 2012). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, 7.055 milioni che erano rimasti da versare a fine 2011 non si sono trasformati in versamenti nel 2012.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e "da versare residui" dei precedenti esercizi era negli ultimi anni dipeso dal fatto positivo del progressivo calo dell'importo del "da versare" contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al "totale da versare". Il "da versare residui" era progressivamente calato da 12.125 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel 2003 ed al minimo di 4.461 nel 2004. A conclusione dell'esercizio finanziario 2005, tuttavia, il trend di discesa si era interrotto e l'importo era salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002. Con il 2006 l'importo è di nuovo diminuito (a 5.228 milioni) ed era ulteriormente diminuito nel 2007, a 3.505 milioni, che è l'importo minimo dell'ultimo decennio, inferiore alla metà della media annua dello stesso periodo (7.787 milioni). Nel 2008 (8.354 milioni), 2009 (8.867 milioni), 2010 (9.863 milioni), 2011(11.449) e 2012 (11.837), tuttavia, si assiste al progressivo ritorno del da versare residui ai livelli prossimi a quelli dell'anno 2000. Si è in presenza di una riduzione della quota del "da versare residui" sul totale da versare dell'anno, dovuta ad un incremento maggiore del da versare totale, pari al 32,71 per cento nel 2012, rispetto al 37,34 per cento del 2011, al 36,95 per cento del 2010 ed al 35,32 per cento del 2009, inferiore al massimo del 2000 (49,53 per cento), ma ben al di sopra del 19,85 per cento del 2007, e comunque superiore alla media degli ultimi cinque (32.30 per cento).

---

[11]Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo RGS-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

Per quanto riguarda i versamenti totali pari a 471.678 milioni, in sintesi, si può evidenziare come gli stessi siano aumentati, (+4 per cento a fronte di +2 per cento nel 2011, di -2,64 per cento del 2010, +0,18 per cento nel 2009, +1,10 per cento del 2008 e di +5,16 per cento del 2007), così come l'accertato ed il riscosso totale.

In crescita (+3 per cento) anche i versamenti di competenza, di poco inferiore a quella del riscosso di competenza (+4 per cento), con l'effetto di un aumento del "da versare" di competenza (da 19.216 a 24.351 milioni, +27 per cento, rispetto +14 del 2011, a +4 per cento nel 2010 e -8,36 del 2009). In netta ripresa i versamenti residui (+22 per cento rispetto al +9 per cento del 2011, dopo la flessione del -9,63 per cento nel 2010). Si conferma comunque il trend di aumento del "da versare residui", che è salito da 9.863 nel 2010 a 11.449 milioni nel 2011 e si è attestato a 11.837 milioni nel 2012, nonostante la crescita dei versamenti sui residui, connesso principalmente all'aumento delle riscossioni sugli stessi residui.

Tavola 4

(in milioni)

Versamenti entrate finali	2010	2011	2012
Versamenti Competenza	426.299	433.241	448.069
Da Versare Competenza	16.833	19.216	24.351
Versamenti Residui	17.843	19.416	23.610
Da Versare Residui	9.863	11.449	11.837
Versamenti Totali	444.142	452.657	471.678
Da Versare Totale	26.696	30.665	36.188

Fonte: Corte dei conti su dati RGS

1.3. Evoluzione delle entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono analizzate, raffrontando gli importi negli anni, al netto degli importi riferibili al condono, ma aggiungendo quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I - che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie -. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle alle stesse collegate)[12].

Per le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, che avevano registrato un incremento nel 2009 (+ 32,21 per cento) e nel 2010, seppur più contenuto rispetto all'anno precedente (+11,52 per cento), nel 2011 hanno evidenziato ancora un significativo incremento (+14 per cento +7.859 milioni). Nel 2012 l'incremento è stato molto più contenuto pari al +1,22 per cento (in termini assoluti da 65.628 a 66.431 milioni). In misura percentuale più contenuta ed inferiore a quella del 2009, erano aumentati nel 2010 sia le riscossioni che i versamenti di competenza (rispettivamente +13,78 per cento, rispetto a +17,27 per cento del 2009, e +14,29 per cento rispetto a +17,02 per cento). Nel 2011 si è registrato un aumento notevole delle riscossioni di competenza (+27,01 per cento), ed anche i versamenti di competenza aumentano del +27,47 per cento, con variazioni pari ad 1,7 miliardi. Nel 2012 invece le riscossioni i versamenti di competenza presentano una flessione pari rispettivamente al -0,91 e al -0,33 per cento, (rispettivamente da 8.337 del 2011 a 8.261 milioni; da 7.777 del

[12] Si veda volume III *Attendibilità delle scritture contabili.*

2011 a 7.752 milioni). Le riscossioni ed i versamenti di competenza peraltro risultano superiori alla media del quinquennio. Gli importi sono stati più contenuti di quelli degli esercizi precedenti.

L'indice di riscuotibilità di competenza nel 2012, è lievemente in calo, attestandosi al 12,44 per cento, dopo la crescita del triennio precedente; nel 2011, 2010 e 2009 il valore era rispettivamente al 12,70 per cento, all'11,36 per cento, ed al 11,14 per cento.

L'andamento in crescita del triennio precedente, si può spiegare non tanto con il minor aumento percentuale dell'accertato, ma con il maggior incremento percentuale della riscossione. Nel 2012 il valore è dipeso contestualmente dall'aumento dell'accertato ma anche dalla riduzione della riscossione.

La riscossione totale, nel 2012, presenta una lieve riduzione sia al lordo (da 12.146 del 2011 a 12.118 milioni del 2012), sia al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (da 2.656 del 2011 a 2.617 milioni del 2012).

L'osservazione dei residui totali delle entrate da accertamento e controllo pone in evidenza un aumento consistente (+10 per cento) rispetto alla riduzione dello scorso esercizio (-15 per cento), anche se percentualmente in misura più contenuta rispetto al 2010 e 2009.

L'indice di riscossione (+2,96 per cento) dei residui al netto del "da versare", quale rapporto fra i residui netti riscossi e il "da riscuotere iniziale riaccertato", diminuisce rispetto al 2011, pur mantenendosi superiore alla media del quinquennio, invertendo la linea di crescita del triennio passato (+3,49 per cento nel 2011, +2,47 per cento nel 2010 e + 2,72 per cento nel 2009). Ciò appare riconducibile all'aumento del "da riscuotere iniziale riaccertato", ed alla contestuale riduzione del riscosso. Tale risultato è comunque superiore alla media dell'ultimo quinquennio.

In aumento si mostra il "da riscuotere residui" (da 73.476 a 85.932 milioni) con un indice di variazione del 17 per cento, dopo la flessione del -28,7 per cento nel 2011, in controtendenza rispetto al biennio 2009-2010 (+23,17 per cento verificatosi nell'esercizio 2009 e +28,20 per cento nel 2010). Il "da riscuotere competenza", parimenti, presenta un incremento rispetto al 2011 (+1 per cento).

L'andamento del "da versare", infine, fa registrare una riduzione nel totale (da 1.239 del 2011 a 1.153 milioni del 2012), sia nella componente di competenza (-9 per cento da 559 a 509 milioni), che dei residui (-5 per cento da 680 a 644 milioni), invertendo l'andamento del triennio. Il versamento sui residui presenta un incremento (+3 per cento).

Di seguito, la tabella illustra gli andamenti delle entrate da accertamento e controllo al netto degli importi riferibili al condono, sommate ai capitoli che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I (capitoli 2309, 3210, 3312, 3313).

Tavola 5

(TOT. ACC. E CONTR. TIT. I) - (TOT UPB 1.2.3.2 + 1.2.5.2) + TOT. CAPP SANZIONI IMPOSTE: 2309, 3210, 3312 E 3313 (UPB 2.1.5.1, 2.1.3.3)

	2008	2009	2010	2011	2012	Media 2008-2012
Residui al 31/12	100.435.365.917,67	127.513.601.899,43	155.432.993.323,55	132.006.464.880,12	145.256.596.494,96	132.129.004.503,15
Accertato	39.181.740.995,00	51.800.938.769,25	57.768.508.516,22	65.628.312.493,48	66.431.698.105,00	56.162.239.775,79
Riscosso Competenza	4.919.476.213,27	5.769.031.556,19	6.564.147.190,91	8.337.437.070,21	8.261.265.844,56	6.770.271.575,03
Da Riscuotere Competenza	34.262.264.781,73	46.031.907.213,06	51.204.361.325,31	57.290.875.423,27	58.170.432.260,44	49.391.968.200,76
Versamenti Competenza	4.562.228.372,23	5.338.561.750,37	6.101.472.400,90	7.777.709.469,17	7.752.135.517,59	6.306.421.502,05
Da Versare Competenza	357.247.841,04	430.469.805,82	462.674.790,01	559.727.601,04	509.130.326,97	463.850.072,98
Riscosso Residui (lordo da versare)	2.956.328.989,73	3.150.485.804,85	3.692.001.267,01	3.809.409.434,36	3.857.198.410,80	3.493.084.781,35
Da Riscuotere Residui	65.274.738.275,29	80.400.400.717,63	103.075.258.535,68	73.476.046.128,42	85.932.937.342,60	81.631.876.199,92
Versamenti Residui	2.415.213.970,12	2.499.661.641,93	3.001.302.594,46	3.129.593.706,97	3.213.101.845,85	2.851.774.751,87
Da Versare Residui	541.115.019,61	650.824.162,92	690.698.672,55	679.815.727,39	644.096.564,95	641.310.029,48
Riscosso Totale	7.875.805.203,00	8.919.517.361,04	10.256.148.457,92	12.146.846.504,57	12.118.464.255,36	10.263.356.356,38
Da Riscuotere Totale	99.537.003.057,02	126.432.307.930,69	154.279.619.860,99	130.766.921.551,69	144.103.369.603,04	131.023.844.400,69
Versamenti Totali	6.977.442.342,35	7.838.223.392,30	9.102.774.995,36	10.907.303.176,14	10.965.237.363,44	9.158.196.253,92
Da Versare Totale	898.362.860,65	1.081.293.968,74	1.153.373.462,56	1.239.543.328,43	1.153.226.891,92	1.105.160.102,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SICR

1.4. Analisi della variazione del gettito delle entrate finali

Le variazioni delle entrate rispetto al 2011, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto limitato di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, si evidenziano 10 capitoli che hanno fatto registrare un incremento del gettito, in valore assoluto, superiore ad un miliardo per complessivi 34,9 miliardi[13]. Vi troviamo sei capitoli attinenti alle entrate tributarie, per un incremento complessivo di 22,8 miliardi: soprattutto il capitolo 1080 (di nuova istituzione) - *"Imposta municipale propria riservata all'erario, ai sensi del decreto legge n. 201 del 2011, articolo 13, comma 11"*con un gettito di 8 miliardi; il capitolo 1411 (di nuova istituzione) "A*ccisa sull'energia elettrica e proventi relativi alle addizionali...."* con un gettito di 1,6 miliardi; il capitolo 1409 "*Accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi*" con un incremento di 4,7 miliardi; il capitolo 1026 *"imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale"* con un incremento di 3,2 miliardi; il capitolo 1023 "*Imposta sui redditi già imposta sul reddito delle persone fisiche*" con un incremento di gettito di 2,6 miliardi; capitolo 1024 *"Imposta sul reddito delle società, già imposta sul reddito delle persone giuridiche"* con un incremento di gettito di 1,3.

Tre capitoli con variazione di gettito superiore a un miliardo e per un importo complessivo di 8,8 miliardi attengono alle entrate extratributarie: il capitolo 2368

[13]Altri 23 capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di un miliardo e più di 100 milioni, per complessivi 6,3 miliardi circa.

"*Entrate eventuali e diverse del ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*" *con un maggior gettito di 6,3 miliardi;* il capitolo 3383 "*Somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta*" con un maggior gettito di un miliardo e il capitolo 3465 "*Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni e dalle provincie di Trento e di Bolzano*" con un incremento del gettito di 1,4 miliardi.

A completare il quadro concorre il capitolo 4055 "*versamenti relativi al controvalore dei titoli di stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*" delle entrate patrimoniali (titolo III) con incremento di gettito pari a 4,7 miliardi.

Si è rilevata, poi, la presenza di quattro capitoli con variazione in diminuzione superiore al miliardo: si tratta dei capitoli 1074 "*imposte sostitutive di tributi diretti*" (-4,6 miliardi), 1207 "*imposta sostitutiva delle imposte ipotecaria e catastale sui contratti di locazione finanziaria di immobili in corso di esecuzione al 1 gennaio 2011*" (-1,3 miliardi), 2572 "*entrate derivanti dall'assegnazione di diritti d'uso di frequenze radioelettriche a operatori di comunicazioni elettroniche* (-2,9 miliardi), 3240 "*somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito*" *(-1 miliardo).* Altri 23 capitoli fanno registrare variazioni in aumento tra 100 milioni e un miliardo per un totale di 6,3 miliardi. Di questi il più significativo (incremento del gettito maggiore di 500 milioni) è il capitolo 1205 "*imposta di bollo*" con un maggior gettito di 710 milioni.

Si rilevano, altresì, 21 capitoli che fanno registrare variazioni in diminuzione con valori compresi tra i 100 milioni e un miliardo. Tra questi si segnalano, come più consistenti (minore gettito superiore ai 500 milioni) il capitolo 1421 "*Accisa sul gas naturale per combustione*" (-792 milioni) e il capitolo 2970 "*dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie*"(-752 milioni).

Riepilogando, quindi, le variazioni dei 54 capitoli il cui gettito è aumentato (29 capitoli) o è diminuito (25 capitoli) di oltre 100 milioni, e che incidono per circa il 90 per cento sul totale delle entrate finali, comportano un saldo di maggiori entrate di 24,4 miliardi.

1.5. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

La distinzione per natura, tra entrate tributarie ricorrenti e non ricorrenti, pone in evidenza che nel 2012 la riscossione totale delle entrate ricorrenti risulta in aumento rispetto al 2011, superando anche la media del quadriennio (457.655 milioni a fronte di 436.210 milioni nel 2011). Le ricorrenti sono di gran lunga più elevate delle entrate non ricorrenti (pari a 3.082 milioni del 2012). Quest'ultime si riducono di molto rispetto al 2011 (il cui valore era di 8.644 milioni nel 2011, -64 per cento) e sono al di sotto della media calcolata (pari a 7.463).

La Corte aveva osservato, in specifiche indagini[14], che la pur positiva distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentiva di apprezzare agevolmente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale del gettito.

A titolo esemplificativo, l'osservazione del capitolo 2368 - entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia - evidenzia che si tratta di un capitolo promiscuo, che nel 2008 veniva assegnato (con una previsione di gettito pari a 2,4 miliardi) all'UPB 2.1.2.3 - entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali; contributi vari e altre entrate eventuali e diverse classificate come di natura ricorrente - pur trattandosi di un coacervo di proventi di origine assai diversa o comunque in larga parte indeterminata. Nel 2009, come già detto, questo capitolo 2368 è stato oggetto di un tentativo di razionalizzazione, riprodotto nel 2010, con la sua divisione in otto articoli, dei quali due, per i quali la denominazione rimane sempre generica, indistinta e centrata sulla destinazione invece che sulla fonte del gettito[15], sono classificati in UPB di natura non ricorrente. Inoltre, riguardando alle entrate riassegnabili alla spesa, sono iscritte in bilancio con previsioni nulle, pur avendo fatto registrare a consuntivo 2010 accertamenti e riscossioni pari a 1.605 milioni, corrispondente al 78,8 per cento del totale del capitolo ed al 24,1 per cento delle entrate extratributarie non ricorrenti. Deciso è stato il ridimensionamento degli importi nel 2011, con accertamenti e riscossioni pari a 299 milioni che, tuttavia, corrispondono al 60 per cento del totale del capitolo. Nel 2012, solo un articolo del capitolo 2368 (n. 7: Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni) presenta previsioni iniziali nulle ma definitive pari a 4.178 milioni, con accertamento e riscossione totale superiori alle previsioni, ed è qualificato non ricorrente.

Nelle entrate extra-tributarie di natura ricorrente, risulta concentrato l'88 per cento della previsione definitiva di competenza 2012 per l'intero Titolo II (il 92,9 per cento nel 2011, il 91,6 per cento nel 2010 e 99,3 per cento nel 2009), a causa anche di imputazioni di capitoli che almeno in parte riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente[16].

In proposito la RGS aveva, in passato, sottolineato che rispetto ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, imputati alle entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base al gettito che – pur se composto anche da singoli elementi alcuni dei quali possono presentarsi come *una tantum* – hanno un andamento relativamente costante nel tempo, per cui nel suo complesso può considerarsi ricorrente. In altri termini, per la distinzione fra entrate ricorrenti e non ricorrenti in alcuni casi è stato seguito un criterio statistico e non gestionale.

Più in generale, però, il criterio seguito da RGS per distinguere le entrate ricorrenti dalle non ricorrenti è quello di considerare appartenenti alla prima tipologia gli introiti per i quali la normativa sottostante ha previsto un afflusso al bilancio dello Stato a regime, senza limitazioni temporali, a prescindere dall'entità del gettito che si realizza e dall'eventuale aleatorietà che può caratterizzare tale realizzazione.

A seguito delle osservazioni formulate, in passato, dalla Corte, circa la promiscuità degli introiti che affluiscono sui capitoli intestati alle entrate eventuali e

---

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

[15] Articolo 7 - *Altre entrate di carattere straordinario"* e articolo 8 *"Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni.*

[16] L'art. 7 cap. 2368 ha natura non ricorrente.

diverse, la RGS, come anticipato, ha comunque provveduto, attraverso l'analisi delle quietanze di versamento, ad articolare, non solo, come si è detto, il capitoli delle entrate eventuali e diverse – Dipartimento del Tesoro - 2368, anche l'analogo capitolo Dipartimento delle finanze – 2319. Pur dovendosi apprezzare lo sforzo compiuto, il contenuto degli articoli è ancora largamente indeterminato ed appare necessaria un'ulteriore, più analitica e più chiara articolazione. Si prende atto, tuttavia, dell'impegno di porre in essere specifiche iniziative mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito con una conseguente maggiore articolazione: il Dipartimento delle RGS ha convenuto, infatti, che in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti" l'aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

A verifica di quanto affermato si sono individuate le entrate non ricorrenti del titolo II, limitatamente ai capitoli con riscosso totale superiore ai 100 milioni (capitoli 2368, 3330, 3382 e 3383), pervenendo a un totale di 25.148 milioni (lo scorso anno la stessa analisi aveva condotto ad individuare un importo pari a 21.890 milioni).

Come mostra il prospetto che segue, questo importo è stato ottenuto sommando al riscosso per i capitoli imputati nel consuntivo alle tipologie non ricorrenti, pari a 19.216 milioni, quanto riscosso per ulteriori sette capitoli, cui corrisponde un importo pari a 5.932 milioni. Di questi i principali capitoli sono tre[17].

- cap. 3331 - Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile, per 3.567 milioni;
- cap. 3514 - Rimborso da parte delle Comunità Europee delle spese di riscossione delle risorse proprie, per un importo di 518 milioni;
- cap. 3518 - Entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio, per un importo di 489 milioni.

Rispetto alla composizione per titoli, dai dati del consuntivo risulta che il 14 per cento del riscosso è riconducibile alle entrate tributarie, il 46 per cento è imputato a quelle extra-tributarie ed il 40 a quelle patrimoniali. Con l'aggiunta degli ulteriori capitoli la composizione percentuale si modifica con la prevalenza del peso delle entrate extra-tributarie: 59 per cento, rispetto al 30 per quelle patrimoniali ed il rimanente 14,6 per le entrate tributarie.

Si deve evidenziare che nella selezione delle entrate non ricorrenti aggiuntive rispetto a quelle individuate dal consuntivo, sono stati prudenzialmente esclusi una serie di capitoli che con un'alta probabilità contengono all'interno del gettito ad essi imputato anche una componente non strutturale.

[17] Nel 2010 alle riscossioni totali delle tipologie non ricorrenti, pari a 11.586 milioni, venne sommato quanto riscosso per ulteriori sei capitoli, per 5.757 milioni.

Tavola 6

ENTRATE NON RICORRENTI PER I CAPITOLI CON RISCOSSO TOTALE 2012 SUPERIORE A 100 MILIONI

(in milioni)

Titolo	Capitolo	Ex u.p.b.	Riscosso Totale	%	Capitolo	Ex u.p.b.	Riscosso Totale	%	Riscosso Totale	%
I	1074	1.2.1.1	664							
	1077	1.2.2.1	263							
	1239	1.2.4.1	834							
	1171	1.2.3.2	185							
	1062	1.2.1.1	576							
	1063	1.2.1.1	223							
	Totale Titolo I		**2.745**	**14**			**0**	**0**	**2.745**	**11%**
II	3330	2.2.1.2	657		3514	2.1.7.2	518			
	3383	2.2.1.1	1.524		3249	2.1.3.3	432			
	2368	2.2.1.2 2.2.1.3	6.472		3518	2.1.2.2	489			
	3382	2.2.1.2	165		2368	2.1.7.2 2.1.3.3 2.1.2.1 2.2.1.3 2.2.1.2	362			
					3499	2.1.6.1	137			
					3331	2.1.7.2	3.567			
					3390	2.1.3.3	427			
	Totale Titolo II		**8.818**	**46**			**5.932**	**100**	**14.750**	**59%**
III	4055	3.2.1.1	6.158							
	4532	3.2.2.2	1.030							
	4421	3.2.2.1	299							
	4724	3.2.2.2	169							
	Totale Titolo III		**7.653**	**40**					**7.653**	**30%**
	Entrate Finali		**19.216**	**100**			**5.932**	**100**	**25.148**	**100%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

1.6. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Con riguardo alle entrate riassegnabili, si rappresenta quanto segue.

La riassegnazione di entrate alla spesa è disciplinata dal d.P.R. 469/1999, art. 2, commi 1 e 2. In particolare, al comma 1 entrate, previste da specifiche disposizioni legislative, sono riassegnate su capitoli di spesa nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione. Il comma 2 consente, inoltre, di riassegnare, su capitoli di spesa dell'esercizio finanziario in gestione, somme versate in entrata nell'ultimo bimestre dell'esercizio finanziario precedente.

Tale sfasamento temporale non consente di controllare adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di uno specifico monitoraggio, svolto dalla Corte. Per il 2012, la RGS ha rilevato le riassegnazioni alla spesa per un importo pari a 16.273,6 milioni (di cui 13.335,8 milioni, ai sensi del citato comma 1, e 2.937,9 milioni ai sensi del 2° comma). Nel 2011 erano state in totale 11.152,8 milioni, mentre nel 2010, 2009 e 2008, in assenza di limiti imposti dalla legge finanziaria, l'analogo importo era stato pari a 4.360,4, 7.562,7 e 9.360,7[18].

[18] Nel 2007 e 2006, era pari rispettivamente a 7.143,5 e 5.388 milioni.

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata[19], trattandosi di una tipologia di spesa che negli anni era rimasta praticamente sconosciuta, posto che, per definizione, le sue dimensioni non dipendono da autorizzazioni di bilancio, ma dall'entità di specifiche voci di entrata successivamente consuntivate. Esse comportano una sottostima – tanto fisiologica quanto inevitabile – delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti.

In riscontro a specifica richiesta istruttoria, la Ragioneria ha ribadito che, allo stato attuale, nei casi di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione, le funzionalità di sistema non permettono di collegare le somme riassegnate in spesa ai capitoli dell'entrata su cui è stato effettuato il versamento e l'unica soluzione disponibile per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione. Sono ancora all'esame, dichiara l'amministrazione, soluzioni tecniche per consentire il reperimento di tale informazione, attraverso apposite funzionalità di sistema.

I rilievi mossi dalla Corte si sono, tra l'altro, concentrati sulla consuetudine di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili – per loro natura aleatorie ed indeterminate – per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, qual è, in particolare, il caso del rimborso buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi. Tale pratica, già constatata per l'esercizio 2008 per un ammontare rispettivamente di 3.269 e 1.798 milioni, è continuata anche nel 2009 e nel 2010, per il pagamento, solo degli interessi, per un ammontare, rispettivamente di 899 e di 875 milioni mediante la riassegnazione dei versamenti delle quote capitale ed interessi sulle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti. Nell'esercizio 2011, si è tornati a finanziare sia il rimborso dei buoni postali fruttiferi che il pagamento dei relativi interessi per complessivi 883,6 milioni sul totale pagato di oltre 10 miliardi. Nel 2012 l'importo è più elevato, pari a 1.480 milioni, su un totale riassegnato al Ministero di circa 13 miliardi.

Queste considerazioni, come altre, sono state rese possibili dal monitoraggio sulle entrate riassegnabili autonomamente condotto dalla Corte, in quanto il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, in risposta alle richieste formulate negli anni, ha sempre rappresentato le difficoltà connesse al recepimento delle informazioni relative ai proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, specificando che l'archivio SICR non consente, relativamente agli stessi, l'individuazione del capitolo di entrata.

Un'analisi più specifica è contenuta nel volume III sull'attendibilità delle scritture contabili al quale si fa rinvio.

In sintesi, riguardo alle riassegnazioni effettuate nel 2012, complessivamente pari, come si è visto, a 16.273,6 milioni, la Ragioneria generale ha fornito i dati ripartiti per Amministrazione e per categoria di spesa beneficiaria. Oltre il 43 per cento circa delle riassegnazioni sono servite a finanziare acquisizioni di attività finanziarie con 7.856 milioni (nel 2011 4.199 milioni pari al 37 per cento), il 26 per cento per rimborso

[19] Il rispetto dei vincoli posti dalle leggi finanziarie 2005 e 2006 alla crescita della spesa finanziata con entrate riassegnabili è stato oggetto di una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti: Delibera n. 9/2008/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Indagine sull'andamento della spesa coperta con entrate riassegnabili".

passività finanziarie con 4.230 milioni (nel 2011 3.451milioni, pari al 30 per cento) e il 10 per cento interessi passivi e redditi da capitale con 1.614 milioni (nel 2011 1.372 milioni); la quota, pari circa all'8 per cento, è destinata ai redditi da lavoro dipendente, come per il precedente esercizio.

L'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, e condividendo la constatazione che quanto operato per l'esercizio 2008[20] era insufficiente per una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali (oltre all'UPB 2.1.2.2 collocata nell'ambito della tipologia "Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali", sono state istituite le nuove UPB 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3, collocate, rispettivamente, sotto le tipologie "Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", "Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari" e "Entrate di carattere straordinario"), per consentire una individuazione più precisa della natura dell'introito che viene riassegnato. Nel 2010 è proseguita l'opera di razionalizzazione mediante l'istituzione di una nuova unità previsionale (2.1.3.7) collocata nell'ambito della tipologia "Redditi da capitale".

Il risultato ottenuto, tuttavia, non consente ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili. Infatti, le previsioni effettuate mediante decreti ministeriali di variazione di bilancio per le UPB definite come riassegnabili (2.1.2.2, 2.1.3.7, 2.1.5.3, 2.1.7.3 e 2.2.1.3) ammontano, per il 2012, a circa 2.677 milioni, oltre il 65 per cento del totale, pari a 4.130 milioni; i restanti 1.435 milioni (per circa il 35 per cento) sono collocati in tipologie non individuate come riassegnabili.

Nel 2012, l'ammontare delle variazioni di bilancio, disposte ai sensi sia al comma 1 che del comma 2 dell'art. 2 del citato d.P.R., relativamente alle entrate del titolo II, è di poco superiore ai 4 miliardi (su un totale previsionale del titolo II di 43 miliardi iniziale e 52 miliardi circa definitive).

Analizzando il contenuto delle citate tipologie di titolo II, riguardanti entrate riassegnabili, si evidenzia che il 82 per cento di esse, 2.199 milioni, meno rispetto al 2011 (98 per cento) riguarda entrate ricorrenti mentre l'importo delle entrate non classificate come riassegnabili si distribuisce tra ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per il 70 e 30 per cento (1.023 milioni e 430 milioni).

Con riguardo specificamente alle entrate eventuali e diverse, che rappresentano una ulteriore inadeguatezza nell'articolazione del bilancio, si osserva sinteticamente quanto segue, rinviando ad un'analisi più specifica al volume II sull'attendibilità delle scritture contabili.

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

---

[20] Dall'esercizio finanziario 2008 la legge di bilancio ha introdotto per l'Entrata una serie di innovazioni, tra le quali la costruzione di una specifica UPB nell'ambito delle entrate extratributarie di natura ricorrente ed all'interno della classe di proventi 2.1.2: entrate derivanti dai servizi resi dalle Amministrazioni statali; si tratta dell'UPB 2.1.2.2. – Vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Sebbene il Dipartimento RGS abbia dichiarato di porre specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi al fine di non ingenerare confusione con capitoli relativi ad entrate analoghe ma conseguenti a disposizioni adottate in passato e che l'oggetto del capitolo risulti univocamente dalla denominazione, si è rilevato un notevole aumento, nel 2012, delle entrate eventuali e diverse.

Le entrate eventuali e diverse, nel 2012, per il solo Titolo II, hanno registrato accertamenti per 8.752 milioni e riscossioni di competenza per 8.241milioni. I valori risultano molto più elevati rispetto a quanto registrato negli esercizi precedenti, nei quali si sono rilevati importi pari, nel 2011, a 1.568 milioni di accertamenti e 1.322 di riscossioni di competenza[21]. Dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, è emerso, come già prima accennato, che le Amministrazioni responsabili hanno poca conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi.

Nel dare atto dell'impegno dell'amministrazione a porre in essere specifiche iniziative, mirate all'individuazione maggiormente analitica delle componenti del gettito ed una conseguente maggiore articolazione al fine di conoscere l'incidenza delle diverse fonti di entrata e la relativa composizione, si sottolinea ancora una volta che, come riconosciuto anche dal Dipartimento della RGS, occorre rendere più trasparente l'articolazione dei generici capitoli intestati alle entrate eventuali e diverse e che, in presenza della distinzione tra entrate "ricorrenti" e "non ricorrenti", l'aggregato entrate eventuali e diverse risulta ormai contraddittorio, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto per individuare il contenuto delle entrate eventuali e diverse, va tuttavia sottolineato, che appare ancora troppo aggregata la massa di proventi di cui non si conosce la fonte e troppo elevato è il peso delle *una tantum* e delle componenti più aleatorie dell'entrata. Rimangono, in tal modo, sconosciute le componenti di una parte di gettito che si presenta, peraltro, con un carattere straordinario ed occasionale, o quanto meno del tutto indeterminato, sebbene il fenomeno sia ridimensionato rispetto al pregresso. La RGS ha nel tempo evidenziato che la denominazione riguarda entrate che non trovano una precisa denominazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. La realizzazione degli introiti in questione, pur apparendo di carattere occasionale, per alcune fattispecie può presentarsi in maniera ripetitiva, in modo da fare assumere al fenomeno una collocazione ricorrente. Diversamente, per le voci di entrate determinate da specifiche disposizioni normative, che determinano versamenti imputati ai predetti capitoli di entrata, si ravvisa più concretamente una natura non ricorrente, in quanto le stesse assumono la caratteristica di "una tantum".

Analogamente a quanto effettuato per i capitoli 2319 (Dipartimento Finanze) e 2368 (Dipartimento Tesoro), che per la loro complessità apparivano i capitoli con maggior criticità, il Dipartimento non ha ancora formalizzato, come preannunciato, l'articolazione dei capitoli che accolgono le *entrate eventuali e diverse* dei rimanenti ministeri, in modo che l'art. 1 - versamenti di somme diverse a favore del bilancio dello

[21] Nel 2010 (3.505 e 3.137 milioni di accertato e riscosso di competenza), nel 2009 (con il picco rispettivamente di 6.243 e 6.059 milioni). Nel 2008 erano pari a 1.920 milioni di accertamenti e 1.690 di riscossioni di competenza, nel 2007 rispettivamente pari a 2.139 e 2.041 milioni, nel 2006 ammontavano a 1.923 e 1.817 milioni e nel 2005 a 3.086 e 3.055 milioni.

Stato - accoglierebbe entrate ricorrenti e l'art. 2 - altre entrate di carattere straordinario – le entrate non ricorrenti.

Gli accertamenti delle entrate eventuali e diverse, nel 2012 pari a 9.642,9 milioni, sono notevolmente cresciuti rispetto al 2011. L'analisi dell'evoluzione delle stesse pone in luce una progressiva flessione fino al 2011, ma un nuovo picco nell'esercizio in esame[22], con valori superiori anche al 2009. Similare l'andamento della riscossione.

Analogo si mostra anche l'andamento dei soli capitoli riguardanti le entrate extratributarie, per le quali si registra un incremento rispetto al 2011 (8.752,6 milioni a fronte di 1.568 milioni del 2011)[23], con importi superiori ai livelli del 2009.

In relazione agli altri capitoli esaminati, sempre relativi ad entrate eventuali e diverse, gli aumenti, rispetto al 2011, percentualmente più elevati e con effetto finanziario maggiore, anche se per importi non particolarmente importanti, hanno riguardato il capitolo 3560 concernente il Ministero Interno (+148 per cento da 261 a 649 milioni), il capitolo 3500 concernenti il Ministero della Salute, e il capitolo 1200 concernente le imposte sul patrimonio e sul reddito (+75 per cento, da 199 a 350 milioni). Variazioni percentuali negative invece hanno riguardato il capitolo 3530 del ministero della Giustizia (-28 per cento, da 39 a 28 milioni). Presenta una riduzione percentuale rilevante il capitolo 1999 - entrate eventuali e diverse concernenti il lotto, lotterie ed altre attività di gioco (-61 per cento, da 120 a 46 milioni).

1.7. Entrate da sanzioni non tributarie

Le entrate sanzionatorie non tributarie sono state monitorate dalla Corte dei conti[24], con la finalità di verificare i risultati di entrata, dimensioni (accertamenti) e qualità (rapporto riscossioni/accertamenti) dell'attività amministrativa svolta per contrastare e reprimere le violazioni di legge in materia non tributaria.

Per questa tipologia d'entrata, con la nuova classificazione delle entrate, si hanno le seguenti ex UPB:

- 2.1.5.1: multe, ammende, sanzioni;
- 2.1.5.2: altre entrate correlate ad illeciti;
- 2.1.5.3: entrate correlate a multe, ammende, sanzioni e illeciti da riassegnare ai competenti stati di previsione.

Queste nuove aggregazioni raccolgono capitoli ed articoli, che fino al 2007 erano imputati a ben tredici UPB.

Analizzando i dati di consuntivo del 2012 per l'aggregato delle tre ex UPB, al lordo dei capitoli 3312 e 3313, si evidenzia uno scostamento, pari rispettivamente a 73,0 e 69,6 per cento, tra gli accertamenti (33.866 milioni) e le previsioni di competenza sia iniziali (19.580 milioni) che definitive (19.969).

Le riscossioni di competenza (2.659 milioni), rappresentano una percentuale minima dell'accertato (7,9 per cento), e sono ben al di sotto di quanto previsto (13,6 per cento delle previsioni iniziali e 13,3 di quelle definitive). Nel 2012 il rapporto tra versamenti (pari a 2.503 milioni) e riscossioni di competenza (2.659 milioni) risulta pari a 94,1 per cento.

---

[22] Da 7.673 milioni del 2009, a 4.544 milioni del 2010 (-41 per cento) ed a 2.577 milioni nel 2011 (-43 per cento).

[23] Da 6.059 milioni del 2009, a 3.137 milioni del 2010 (-44 per cento), a 1.322 milioni nel 2011(-52,5 per cento).

[24] Referto della Corte dei conti "Accertamento e riscossione delle entrate extra-tributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni" - Delibera n. 8/2010/G, del 28 aprile 2010 – e nell'ambito del monitoraggio mensile delle entrate erariali.

Nell'aggregato delle tre ex-UPB intestate alle entrate sanzionatorie, l'andamento è governato dalla tipologia 2.1.5.1 (multe, ammende, sanzioni) la cui quota è pari all'80,3 per cento, mentre la tipologia 2.1.5.2 (altre entrate correlate ad illeciti) è di per sé ininfluente ai fini del gettito, essendo la sua quota sul totale praticamente nulla. Per quanto riguarda la terza tipologia 2.1.5.3. presenta una quota pari al 19,7 per cento.

Va, tuttavia, tenuto presente che nel computo di tali entrate rientrano anche i capitoli 3312 e 3313[25], riguardanti, rispettivamente, le sanzioni relative alle imposte dirette ed indirette, che risultano avere il peso più rilevante, di cui si tratta al paragrafo relativo agli esiti dell'attività di controllo, quindi per analizzare le sole entrate sanzionatorie extra-tributarie si rende necessario depurare gli importi relativi ai predetti capitoli, entrambi collocati nell'U.P.B. 2.1.5.1.

Così facendo, si assiste ad una inversione di tendenza poiché l'accertato (9.172 milioni) risulta minore sia delle previsioni iniziali di competenza (10.821 milioni) che delle previsioni definitive di competenza (11.210 milioni), mostrando uno scostamento rispettivamente del -15,2 e 18,2 per cento.

Le riscossioni di competenza (1.414 milioni), rappresentano una percentuale ancora minore dell'accertato (15,4 per cento) e risultano molto al di sotto di quanto previsto (13,1 per cento delle previsioni iniziali e 12,6 di quelle definitive). Escludendo i capitoli 3312 e 3313 il rapporto tra i versamenti di competenza (1.354 milioni) e le riscossioni di competenza risulta pari a 95,8 per cento.

Come sottolineato nelle precedenti relazioni al Parlamento si rinnova la raccomandazione alla Ragioneria generale di compiere un'opera di revisione del consistente numero di capitoli che compaiono in bilancio con previsioni pari a zero, o "per memoria" e che presentino, invece, costantemente un gettito[26].

Al di là delle criticità gestionali, il dato più preoccupante che emerge è l'insufficiente capacità di riscossione, anche a fronte di un imponente apparato logistico-organizzativo.

La non esaustività di un efficace monitoraggio della Ragioneria generale non trova rispondenza con l'attività svolta annualmente che, nell'individuare, relativamente ai titoli I e II, le somme rimaste da riscuotere in conto residui iscritte a ruolo, considera anche alcuni di quelli relativi alle entrate sanzionatorie. Tale individuazione come noto è propedeutica alla determinazione della percentuale di abbattimento dei resti da riscuotere operata, in consuntivo, dall'Agenzia delle entrate[27] su diciannove capitoli/articoli, otto dei quali riguardano entrate sanzionatorie.

1.8. La gestione dei residui

L'analisi per i residui pone in evidenza quanto segue. L'analisi delle quattro voci relative ai residui di riscossione e di versamento (da riscuotere e da versare sia in conto competenza che in conto residui) è stata già in parte anticipata, nei paragrafi precedenti. In sintesi, si può evidenziare come rispetto al precedente esercizio finanziario, sono aumentate contemporaneamente tutte e quattro le voci, come

---

[25] Ex- UPB 2.1.5.1.

[26] Anche nel 2012 dei sessantanove capitoli che costituiscono l'aggregato analizzato, al netto dei capitoli 3312 e 3313, solo trentatrè presentano previsioni iniziali per un importo di 10.821 milioni.

[27] Per il 2012 l'importo è stato pari a 329.555 milioni e l'Agenzia ha indicato che a tale importo dovesse ragionevolmente essere apportata una riduzione in misura pari all'82 per cento.

peraltro anche nel 2010, mentre nel 2011 si era verificata una diminuzione del da riscuotere residui ed un aumento delle altre tre componenti.

Si rileva, come detto, l'aumento percentuale dei residui di versamento per entrambe le voci (+26,7 per cento, rispetto al +14,2 per cento del 2011, per la competenza e +3,4 per cento, rispetto al +16,2 per cento del 2011, per i residui) e di quelli di riscossione (da riscuotere competenza +5,9 per cento, a fronte del +11,4 per cento del 2011 e un consistente aumento del da riscuotere residui +16 per cento, rispetto alla flessione del -18,2 per cento del 2011); tale andamento ha come conseguenza la crescita dei residui totali, passati da 215.207 a 243.278 milioni, che, si collocano al livello massimo dell'ultimo quinquennio, e largamente al di sopra della media del medesimo quinquennio (209.335 milioni). L'andamento descritto si riscontra in maniera più accentuata, se si considera il solo titolo II (il da riscuotere residui delle entrate extratributarie registra un +15 per cento rispetto al -31,8 per cento del 2011, con impatto anche sui residui di riscossione totali) ; relativamente al titolo III, pur considerando la scarsa incidenza degli importi, spicca il -25,8 per cento per il da riscuotere competenza, dopo la crescita dello scorso esercizio +16,6 per cento. Nel titolo I invece si registra una lieve flessione solo del "da riscuotere competenza" (-1,2 per cento, a fronte di +10,9 del 2011).

Continuando nell'analisi dei residui, va prestata attenzione ad altri due ordini di indicatori. Il primo attiene alla persistente prevalenza delle insussistenze rispetto ai riaccertamenti, per l'importo di -46.042, anche se in flessione consistente rispetto al 2011 in cui il valore era -83.668 milioni, superiore agli analoghi dati -25.945, -20.895 e -22.410 milioni registrati rispettivamente nel 2010, 2009 e 2008, e anche superiore alla media dell'ultimo quinquennio (-39.729).

Il secondo indicatore riguarda, da una parte, la riduzione *dell'incidenza sul totale* del "da versare residui" (32,71 per cento) (nel 2011 +37,3 per cento a fronte di 36,95 per cento del 2010, 35,3 per cento del 2009, 32 per cento nel 2008, di 19,85 per cento nel 2007, di 28,7 per cento nel 2006, inferiore alla media del quinquennio pari al 34,87 per cento), e, dall'altra, le oscillazioni annuali dell'incidenza sul totale del "da riscuotere residui", nel 2012 pari al 64,57 per cento (a fronte di 62,5 per cento nel 2011, di 69,4 del 2010, 67,5 percento del 2009, di 69,5 per cento nel 2008, 60,6 per cento nel 2007, dopo che si era passati dal 76,3 del 2005 al 55,7 per cento nel 2006), collocandosi il rapporto al di sotto della media dell'ultimo quinquennio (66,67 per cento).

Più in particolare, l'aumento percentuale, nel 2012 rispetto al 2011, del "da versare residui" (+3,4 per cento per le entrate finali) viene influenzato in minima parte dalle entrate tributarie (+3,5 per cento), ma ad esso contribuiscono anche le extratributarie (+2,1 per cento); per l'incremento dei valori del "da versare competenza" (+26,7 per cento) incidono principalmente, in rapporto all'entità degli importi, le entrate di titolo I (+27,4 per cento), ma ad esso contribuiscono con segno negativo anche le extratributarie che vedono ridursi gli importi (-7,3 per cento); differente è, invece, l'apporto che viene dato dai due titoli (rispettivamente -1,2 e +13 per cento) all'aumento percentuale del "da riscuotere competenza" (+5,9 per cento). Il "da riscuotere residui" presenta, una cospicua crescita rispetto al 2011 (+16 per cento per le entrate finali) risultante dall'aumento rilevato sia per le entrate tributarie (+17,1 per cento) che per le extratributarie (+15,1 per cento).

Al fine di valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi, sono utilizzati indicatori, quali da un lato il peso che sul totale rappresentano il "da

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

Il "da riscuotere residui", come si è visto, è, infatti, aumentato in percentuale del totale "da riscuotere", dal 62,5 al 64,57 per cento, per effetto della crescita della loro entità assoluta (da 115.257 a 133.718 milioni, pari a +18.462 milioni), accentuata dall'aumento sia delle riscossioni lorde (+4.581 milioni), sia le riscossioni nette (+612 milioni). La flessione del peso del "da versare residui" sul totale (dal 37,3 al 32,71 per cento), invece, in buona parte si spiega proprio per l'aumento più elevato del "da versare" di competenza in termini sia assoluti che relativi (+2.383 milioni e +26,7 per cento). L'aumento del "da riscuotere residui" è dovuto, come si è detto, in ugual misura alle entrate extratributarie (da 65.496 a 75.396 milioni), così come a quelle tributarie (da 49.593 a 58.083 milioni).

1.9. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Da ciò deriva l'obbligo per le Amministrazioni, ai sensi dell'art. 268 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827- Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, di procedere alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità, i cui esiti risultano esposti nell'allegato 24 al Rendiconto. A tal proposito va rilevato che il dato finale esposto nel Rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successivi rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. L'analisi del procedimento è ampiamente illustrato nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili.

Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, infatti, di 34.381 milioni per le somme rimaste da versare (29.453 nel 2011 e 25.343 milioni nel 2010) e di 591.869 milioni per le somme rimaste da riscuotere (529.249 nel 2011 e 470.549 milioni nel 2010). Tali dati di partenza hanno subìto rettifiche in aumento (a 35.984 milioni-per il "da versare" ed a 592.702 milioni per il "da riscuotere", per un totale di 628.686 milioni) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi (+1.602 milioni per il "da versare" e solo +833 milioni per il "da riscuotere") e di altre rettifiche minori ("S.I.C.R. caricamento Allegati 23 e 24"). L'applicazione della procedura di compensazione ha riguardato prevalentemente il Titolo I (+1.428 milioni), ma anche il Titolo II (+161 milioni), mentre irrilevante è stato l'apporto del Titolo III (circa 13 milioni, che è andata pressoché a raddoppiare il dato di partenza del "da versare" in partenza negativo per -13,2 milioni).

Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di altri correttivi che includono, l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie) "All. 23", la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio Iva Napoli; le riduzioni IPO2 informazioni contabili ritardatarie[28] richieste

[28] Per -329.563 milioni nel 2012 dei resti da riscuotere, (-289.188 nel 2011; -212.070 nel 2010, -163.533 milioni nel 2009, -149.274 nel 2008, -153.623 nel 2007, -136.78 nel 2006, -74.507 nel 2005,- 90.824 nel 2004 e -64.226 nel 2003)

dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Con riguardo alle modalità di elaborazione dell'allegato 24, che determina, come sottolineato, una riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, si ribadisce la considerazione, già espressa in precedenza, che la metodologia seguita si basa ora su una valutazione abbastanza analitica[29] delle partite creditorie in quanto tiene conto della loro composizione, ed in particolare:

- dell'incidenza delle posizioni creditorie interessate da procedure concorsuali;
- del minore recupero atteso dalle partite creditorie più vetuste (pre 1998);
- della stimabile percentuale di recupero attribuibile alle somme giudizialmente controverse;
- del non immediato discarico amministrativo delle somme inesigibili.

Prosegue, nel 2012, il processo (arrestatosi momentaneamente nel 2009) di progressivo aumento della quota di residui considerati non esigibili, che si era registrato negli anni precedenti, con la giustificazione dell'accresciuta capacità di riscossione dei ruoli a seguito della riforma del sistema di riscossione. Nel corso degli anni, dando un apprezzabile e significativo positivo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e presuntivo, l'Agenzia delle entrate ha sempre più operato le riduzioni sulla base di apposite analisi che tengono conto della distinzione tra posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali, a posizioni relative a ruoli inesigibili e ad altre posizioni e loro "anzianità" relativamente ai periodi di imposta analizzati (ante e post 1988). L'analisi è stata agevolata dalle possibilità offerte dalla procedura "stato della riscossione", che, collegando la fase iniziale del controllo e dell'accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell'obbligato e/o dell'eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe consentire, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie[30] [31].

Sulla base dell'analisi contenuta nell'allegato 24, nel 2012, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 38,6 per cento delle entrate finali rimaste da riscuotere dagli esercizi precedenti, con un ulteriore incremento rispetto agli esercizi finanziari finora analizzati dalla Corte (era infatti già molto cresciuto nel 2011 pari al

---

[29] La problematica è stata richiamata nella sezione "Risultati dell'esercizio" nel capitolo "Saldi di bilancio", nel quale si ritiene che le metodologie adottate siano suscettibili di miglioramento.

[30] La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli *post*-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero – in caso di mancata riscossione – fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

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

39, a fronte di 48,9 nel 2010, 50,9 nel 2009, 48 nel 2008 e 44,7 nel 2007)[32], pur evidenziandosi nei dati del rendiconto una riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare del tutto insoddisfacente. A fronte dell'aumento della quota dei residui riscossi del 2008, rispetto agli anni pregressi, sia al lordo (dal 23,6 del 2007 al 24,8 per cento del 2008) che al netto del "da versare" degli esercizi precedenti (dal -0,2 per cento al +7,8 per cento), nel 2009 e 2010 si assiste all'ulteriore calo per la quota di riscossione al lordo (24,5 e 19,3 per cento), ma una maggiore diminuzione per quella al netto (2,18 e 1,82 per cento). Nel 2011 si assiste ad un miglioramento degli indicatori sia riguardo alla quota di riscossione al lordo, pari al 26,8 per cento, che a quella al netto del 3,5 per cento. Nel 2012 infine si presenta in lieve flessione l'indice di riscossione residui netto (3,45 per cento); le risultanze gestionali, tuttavia, appaiono ancora non rispondenti a risultati che possano far ritenere realistico un grado di esigibilità dei residui del 39 per cento.

Il dato va peraltro disaggregato fra residui gestiti dall'Agenzia delle entrate e gli altri residui. Per le sole entrate tributarie il rapporto si è attestato al 37,3 per cento, in costante calo rispetto al 2011, 2010 e 2009 (37,5; 47,6 e 49,4 per cento), inferiore al dato rilevato a tutti precedenti esercizi.

Per quanto riguarda, invece, gli "altri residui", va osservato che, nonostante l'indice di riscossione netta dei residui delle entrate extratributarie – in lieve aumento nel 2011 (2,2 per cento rispetto, all'1,37 per cento del 2010 ed all'1,51 per cento del 2009), nel 2012 presenta una flessione attestandosi solo all'1,93 per cento. Pur essendo chiaramente del tutto modesto, l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni diverse da quella tributaria hanno continuato (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento. La spiegazione di questo comportamento va evidentemente cercata nel basso grado di attenzione prestato ai ripetuti rilievi della Corte.

Come si è già visto, l'importo dei residui risultanti al 31.12 è stato determinato dalla RGS tenendo conto, fra l'altro, della riduzione da apportare alle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui (per le entrate finali indicata dall'Agenzia delle entrate in ben 329.555 milioni nel 2012, 289.899 milioni nel 2011, 255.506 nel 2010, 197.029 nel 2009, 149.274 nel 2008, 153.623 nel 2007, 136.778 nel 2006, 74.507 nel 2005, 90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003), a seguito di riclassificazione dei resti medesimi per grado di esigibilità. La riduzione riguarda per 176.645 milioni (152.075 milioni nel 2010, 101.966 milioni nel 2009, 73.673 milioni nel 2008 e 84.532 nel 2007) le entrate tributarie e per 133.254 milioni (103.431 milioni nel 2010, 95.063 milioni nel 2009, 75.601 milioni nel 2008 e 69.091 nel 2007) le entrate extratributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel Titolo I).

Nel 2012, la svalutazione è stata operata, come si è detto, nella misura dell'82 per cento, così come nel 2011, 2010 e 2009 (83 per cento), a fronte dell'85 per cento per il 2008, 2007 e 2006, del 51,5 per cento nel 2005, del 65 per cento del 2004, del 62 per cento del 2003 e del 60 per cento del 2002 e del 2001. A tal proposito, va tuttavia precisato che la svalutazione del 2004 aveva tenuto conto anche dell'impatto una tantum della cancellazione di 5,9 miliardi operata per i ruoli

[32] Le percentuali sono state nel tempo pari al 45,9 nel 2006, 64,2 nel 2005, 52,3 nel 2004, 64,8 nel 2003, 58 nel 2002 e 62,1 nel 2001.

oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge 289/2002)[33]. Al netto di questa componente la svalutazione applicata per l'esercizio 2004 risulta pari al 63,4 per cento. Per l'illustrazione e la valutazione critica della metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate, per la riduzione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui, si rinvia al punto 6 del volume III *Attendibilità delle scritture contabili* di questa relazione.

2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione

2.1. L'attività di controllo e gli esiti

2.1.1. L'attività di controllo

a) L'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate

L'attività di controllo posta in essere nel 2012 dall'Agenzia delle Entrate è sintetizzata nei seguenti prospetti, che indicano, nel confronto triennale, il numero dei controlli eseguiti:

Tavola 7

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

ATTIVITA'	2010	2011	2012
Accertamenti II.DD.- IRAP- IVA- REGISTRO	**768.793**	**756.186**	**741.331**
di cui:			
II.DD. IRAP e IVA	**388.343**	**347.329**	**343.652**
di cui:			
controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)	*330*	*238*	*171*
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24	*6.794*	*3.325*	*3.267*
accertamenti da studi di settore	*30.219*	*17.056*	*13.230*
Accertamenti Registro	**63.213**	**58.938**	**58.033**
Accertamenti parziali automatizzati (d.P.R. 600/73 art.41-bis)	**317.237**	**349.919**	**339.646**

Fonte: Agenzia delle Entrate

Il numero di controlli sostanziali complessivamente eseguiti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA, dell'IRAP, e dell'Imposta di registro (n. 741.331) si riduce del 2 per cento rispetto al 2011 (n. 756.186). Il risultato complessivo deriva da una riduzione tendenziale di ogni attività.

Si riducono, sia pur dell'1 per cento, i controlli ordinari ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP (da 347.329 nel 2011 a 343.652 nel 2012). All'interno di tale ultima categoria di controlli si rileva una flessione del 22 per cento, più contenuta rispetto alla riduzione del 44 per cento nel 2011, riguardo al numero di accertamenti da studi di settore svolti nel 2012 (13.230) rispetto al 2011 (17.056). Pure in flessione (di un ulteriore -28 per cento) risultano i controlli sui crediti d'imposta, passati da 238 nel

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

2011 a 171 nel 2012, ed i controlli sui crediti d'imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che si contraggono solo del 2 per cento passando da 3.325 nel 2011 a 3.267 nel 2012, rispetto alla importante flessione del 2011 (-51,1 per cento). I controlli parziali automatizzati, che lo scorso esercizio erano incrementati del 10 per cento, nel 2012 si riducono del 3 per cento (da 350 mila a 340 mila circa): generalmente questi ultimi sono di minore rilevanza e significatività, anche se meno costosi e comunque da valorizzare sulla base delle informazioni accessibili grazie alla reintroduzione dell'obbligo di allegazione degli elenchi clienti/fornitori. Infine, in diminuzione del 2 per cento si presenta anche il numero di controlli relativi all'Imposta di registro, passati da 58.938 nel 2011 a 58.033 nel 2012, con una riduzione più contenuta rispetto alla contrazione di attività nel 2011.

Anche quest'anno, la riduzione degli accertamenti di tipo ordinario appare sintomatica di un indebolimento della complessiva attività di controllo, che ha potuto contenere la flessione numerica, grazie ad una sostanziale tenuta numerica (-1 per cento) dei controlli ordinari delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP.

L'Agenzia delle Entrate attesta che non sono disponibili i dati finanziari sulla distribuzione delle entrate per classi di valori e per tipologia di soggetto: occorre sottolineare al riguardo, invece, l'esigenza di una piena valorizzazione delle capacità di incrocio dei dati ai fini di un'accresciuta efficacia dell'azione di accertamento.

Il dato numerico mostra nel 2012 una lieve ripresa complessiva (+0,2 per cento) delle attività di controllo esterno, che passano da 54.311 nel 2011 a 54.424 nel 2012; la tenuta si è riscontrata, nonostante la riduzione delle verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni (-12 per cento rispetto al 2011, già in flessione nel 2011), per l'esiguità comunque del numero dei controlli. Anche quest'anno, le verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti (n. 9.511) sono in aumento dello 0,2 per cento circa, rispetto al 2011 (n. 9.488). Il numero di accessi brevi, che sono riferiti cumulativamente agli accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli studi di settore e per l'analisi del rischio delle partite IVA, risulta aumentato nel 2012 sia pur lievemente da n. 44.388 nel 2011, a n. 44.531 (+0,3 per cento).

Tavola 8

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

	2010	2011	2012
TOTALE	55.924	54.311	54.424
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	501	435	382
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	9.058	9.488	9.511
Accessi brevi [1]	46.365	44.388	44.531
di cui:			
Accessi brevi per il controllo dei dati da studi di settore	*41.577*	*36.980*	36.456

Fonte: Agenzia delle entrate

1) Accessi per il controllo dei dati dichiarati ai fini dell'applicazione degli studi di settore e per l'analisi del rischio delle partite IVA.

L'analisi dei controlli formali pone in evidenza che, nel 2012, si è registrata una diminuzione numerica dei controlli formali eseguiti, (complessivamente circa 1,28 milioni) pari al -3 per cento rispetto al 2011 (1,32 milioni circa), di cui circa un milione si riferiscono ai controlli documentali ex art. 36-ter del d.P.R. 600/1973 (che si riducono del 6 per cento rispetto al 2011); al contrario, i controlli svolti su campione unico, pari a 330 mila, invece si incrementano (+4 per cento rispetto al 2011).

Tavola 9

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
CONTROLLI FORMALI[1] ESEGUITI

	2010	2011	2012
TOTALE	1.237.937	1.321.870	1.279.767
Controllo documentale ex art. 36 ter d.P.R. 600/1973[2]	905.556	1.005.381	949.238
Campione unico	332.381	316.489	330.529

Fonte: Agenzia delle entrate

[1] Il macroprocesso controllo formale: "riscontrare la conformità delle dichiarazioni fiscali e degli atti".

[2]Il numero dei controlli è comprensivo dei controlli centralizzati da Comunicazioni Esiti Centralizzate (CEC) e cioè le comunicazioni con gli esiti (importi dovuti) prodotte automaticamente a seguito di incroci tra archivi residenti in AT sulla base di specifici criteri selettivi.

Il numero[34] delle comunicazione degli esiti dei controlli documentali emessi nel triennio 2010-2012, in relazione al periodo di imposta 2007-2009, ha subito un calo, nel 2012, da 779 mila a 532 mila comunicazioni, delle quali, per il 66 per cento, è stato effettuato almeno il primo versamento diretto.

Infine, la tavola successiva, espone i dati relativi agli accertamenti sintetici IRPEF effettuati per il periodo 2008-2012, con i connessi risultati finanziari.

Nel 2012 sono stati eseguiti circa 37 mila accertamenti sintetici ai fini del reddito complessivo IRPEF, con un incremento del 2 per cento rispetto al 2011. In dettaglio, gli accertamenti svolti nei confronti di soggetti titolari di reddito d'impresa risultano in aumento del 6 per cento, essendo passati da 8.664 nel 2011, a 9.241 nel 2012. Il numero di accertamenti sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta dal 2009 sono notevolmente cresciuti, pur con incidenza percentuale sul totale esigua. Tuttavia, a fronte dell'aumento del numero degli accertamenti, si registra una drastica flessione delle relative entrate, che si contraggono dai 148 milioni circa del 2010, ai 116 milioni circa del 2011 ed ai 30 milioni del 2012 (-74 per cento). Occorre mettere in evidenza, che all'aggiornamento dell'accertamento sintetico erano stati connessi effetti finanziari per 741,2 milioni di euro nel 2011, 708,8 milioni di euro nel 2012 e 814,7 milioni di euro nel 2013. Precisando che le modifiche all'accertamento sintetico introdotte dal DL 78/2010 si applicavano a partire dagli accertamenti relativi al periodo d'imposta 2009, appare chiaro che, ex post, non si sono verificati i risultati finanziari attesi in termini di maggiori entrate. Peraltro, si ricorda che anche il DL 112/2008 aveva previsto maggiori entrate, nei fatti non accertate, attribuibili agli effetti del Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico, per 170 milioni per il 2009, 290 milioni per il 2010 e 520 milioni di euro per il 2011.

Tavola 10

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ACCERTAMENTI SINTETICI IRPEF
dati aggiornati al 28 febbraio 2013

	Anno		
	2010	2011	2012
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta fino al 2008	30.535	36.291	37.091
Numero Accertamenti Sintetici IRPEF relativi a periodi d'imposta dal 2009		13	100
Soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	8.528	8.678	9.241
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2011 *(in milioni di euro)*	148	116	30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate.

[34] Dato aggiornato a marzo 2013: la lavorazione dell'anno 2009 è in fase di svolgimento.

b) L'attività di controllo della Guardia di finanza

L'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel triennio 2010-2012 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA è riepilogata nel prospetto che segue.

Tavola 11

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2009	2010	2011	2012
Verifiche sostanziali	31.516	31.777	30.153	28.107
Controlli ispettivi	76.943	79.872	80.214	73.377
Controlli su indici di capacità contributiva	33.402	46.346	44.257	37.551
Controlli strumentali	780.563	779.863	769.625	655.336

Fonte: Guardia di finanza

I dati mettono in luce una flessione, nel 2012 rispetto all'anno precedente, del 7 per cento, del numero delle verifiche sostanziali svolte, (da n. 30.153 nel 2011 a n. 28.107 nel 2012). Anche le altre tipologie sono diminuite (controlli ispettivi -9 per cento; controlli eseguiti su indici di maggior capacità contributiva e controlli strumentali -15 per cento).

Da quanto precede emerge, sul piano strettamente numerico, che non vi è stata una intensificazione dell'azione di contrasto dell'evasione rispetto all'anno precedente, come pure sarebbe stato necessario. Peraltro, occorre considerare che risultano limitatamente aumentate le risorse umane dedicate (da 5.788 nel 2011 a 5.861 nel 2012), e che risultano in costante crescita il numero totale delle indagini finanziarie autorizzate e completate dalla Guardia di finanza (da 6.458 del 2011 a 9.237 del 2012).

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo fiscale sono indicati nella tavola seguente, ove si pone in luce, invece, un incremento (+4 per cento) complessivo da 58.783 del 2011 a 60.923 nel 2012 (a fronte di +6 per cento nel 2011), nello specifico dovuto ad un aumento delle entrate sul fronte delle II.DD. (+11 per cento), ma una flessione sul fronte IVA (-42 per cento, a fronte di un incremento del 28,4 per cento nel 2011). Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di finanza, nel corso del 2012, sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

Tavola 12

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
ESITI FINANZIARI

(in milioni)

	2009		2010		2011		2012	
	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA	II.DD.	IVA
Verifiche sostanziali	33.657	6.009	49.245	6.382	48.930	8.022	55.365	4.622
Controlli ispettivi					1.653	178	774	162
Totale	33.657	6.009	49.245	6.382	50.583	8.200	56.139	4.784

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Guardia di finanza

Nella Tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali, risultanti dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2005-2012:

Tavola 13

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
VIOLAZIONI TRIBUTARIE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Δ 2011/ 2012
Soggetti denunciati	6.120	7.231	7.342	7.389	11.489	11.230	12.030	11.769	-2%
di cui in stato di arresto	*170*	*186*	*148*	*103*	*144*	*134*	*175*	178	2%
Totale violazioni constatate	5.707	7.310	7.513	7.866	10.907	11.490	11.581	13.170	14%
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.502	1.813	1.628	1.516	2.305	2.060	1.981	2.123	7%
Dichiarazione fraudolenta	1.812	2.418	2.412	2.645	3.695	3.703	3.627	3.713	2%
Dichiarazione infedele	400	584	593	849	1.093	1.182	1.264	1.450	15%
Omessa dichiarazione	809	1.129	1.094	1.186	1.706	2.106	2.097	2.597	24%
Occultamento/distruzione documenti contabili	1.184	1.366	1.626	1.453	1.759	2.011	2.048	2.220	8%
Altro (omesso versamento IVA, indebita compensazione, omesso versamento ritenute certificate, sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte)						428	564	1.085	92%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Guardia di finanza

I soggetti denunciati nel 2012 sono stati circa 11,8 mila, con un riduzione de 2 per cento rispetto alla crescita del 7,12 per cento del 2011. Dei soggetti denunciati nel 2012, 178 sono stati tratti in arresto, numero in linea con il precedente anno.

Il numero complessivo delle violazioni rilevate ammonta, nel 2012, a 13 mila circa con incremento rispetto al 2011 (+14 per cento) Più precisamente, si rileva una aumento generale soprattutto nelle violazioni per omessa dichiarazione (+24 per cento). Aumento di rilievo, nel 2012, registrano anche le segnalazioni all'A.G. per il reato di dichiarazione infedele (+15 per cento).

c) L'attività di controllo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli[35]

L'andamento dell'attività di controllo eseguita dall'Agenzia delle dogane è riportato nella Tavola seguente, ove è indicato sia il totale complessivo dei controlli, sia sono specificati alcuni degli interventi più significativi.

[35] In applicazione del DL 6 luglio 2012, n. 95, dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia delle Dogane ha incorporato l'AAMS assumendo la nuova denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Tavola 14

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
NUMERO DI CONTROLLI ESEGUITI

	2009	2010	2011	2012
Totale attività	1.437.658	1.588.886	1.477.000	1.431.736
di cui:				
Controlli su importazioni	380.915	379.204	392.442	354.670
di cui: visita delle merci	225.598	233.214	205.770	166.794
Controlli su esportazioni	276.774	344.315	302.292	276.322
di cui: visita delle merci	66.938	61.775	64.706	62.753
Controlli attraverso gli scanner	40.328	40.676	42.499	40.310
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	272.725	259.514	232.182	239.240
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	1.256	1.188	948	763
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	7.851	7.106	6.131	5.334
Attività di verifica nel settore accise	36.956	36.988	41.785	42.675

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

I controlli sulle importazioni risultano nel 2012 pari a circa 355 mila, in calo rispetto al 2011 (392 mila) del 10 per cento. In flessione anche i controlli sulle esportazioni, che subiscono una diminuzione del 9 per cento, passando da 302 mila nel 2011 a 276 mila nel 2012. In diminuzione del -5 per cento i controlli attuati attraverso gli scanner, che nel 2012 sono stati circa 40 mila, rispetto ai 420 mila circa del 2011. In aumento invece (3 per cento) i controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori, che passano da 232 mila nel 2011 a 239 mila nel 2012. Prosegue la riduzione dei controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari passati da 948 nel 2011 a 763 nel 2012 (-20 per cento circa), e dell'attività di controllo doganale su scambi intra-comunitari che si è concretizzata in circa 5 mila controlli nel 2012 a fronte di circa 6 mila nel 2011(-13 per cento). Al contrario, risultano ancora in aumento le attività di verifica nel settore delle accise, che nel 2012 hanno comportato circa 42,7 mila controlli, rispetto ai 41,7 mila controlli del 2011 (+2,1 per cento).

d) L'attività di controllo dell'Agenzia del Territorio[36]

L'attività di controllo posta in essere nel 2012 dall'Agenzia del Territorio è sintetizzata nel prospetto seguente:

[36] In applicazione del DL 6 luglio 2012, n. 95, dal 1° dicembre 2012 l'Agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del territorio.

Tavola 15

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO
NUMERO ED ESITI DEI CONTROLLI ESEGUITI

	2010		2011		2012**	
	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari* (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari* (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Esiti finanziari* (variazioni di rendita)
Numero classamenti delle U.I.U. verificati nel merito	1.023.302	118	852.203	117	912.587	207
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	160.875		136.114		162.369	
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	385.640	119	680.837	235	235.579	33
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta			344.741	206	147.284	82
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	162.866	26,8	52.769	21	38.325	25
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	1	0,4	In corso	-	3 microzone	7,8
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005) -unità immobiliari urbane U.I.U.	6.518 U.I.U.	43	9.822	26	6.604	24
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4 -unità immobiliari urbane U.I.U.	213.719 U.I.U.	34	96.348	25	205.152	27

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia del territorio
*in milioni di euro
** sono ancora in corso le attività di chiusura di esercizio

Nel 2012 risultano aumentati del 7 per cento il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito, passando da circa 852 mila nel 2011 a 913 mila nel 2012. Anche i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con *Docfa*[37] sono aumentati nel 2012 (162 mila) del 19 per cento rispetto al 2011 (136 mila). Gli esiti relativi ai suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, subiscono nel 2012 un consistente aumento, del 77 per cento, passando da 117 milioni nel 2011 a 207 milioni nel 2012.

Il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati risultano nel 2012 pari a circa 236 mila, in netto calo (-65 per cento) rispetto al 2011 (681 mila). Ne consegue, nel 2012, una riduzione (-86 per cento) delle suddette attività di controllo, in termini di variazioni di rendita, rispetto al 2011.

I controlli sul numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31 dicembre 2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità ammontano nel 2012 a circa 38 mila, in flessione rispetto al 2011 (53 mila) del -27 per cento, pur facendo registrare un aumento nelle variazioni di rendita accertate rispetto al 2011 pari al 19 per cento in più.

I controlli relativi alla revisione puntuale del classamento sono scesi nel 2012 del -33 per cento, passando da 9,8 mila nel 2011 a 6,6 nel 2012. Risulta però solo una lieve

[37] Documenti catasto fabbricati – DOCFA è un software per la compilazione dei documenti tecnici catastali e la presentazione agli uffici tecnici erariali del modello di "Accertamento della Proprietà Immobiliare Urbana".

diminuzione del -8 per cento rispetto al 2011 anche delle variazioni di rendita accertate (da 26 milioni nel 2011 a 24 milioni nel 2012).

I controlli relativi alla verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4 ammontano nel 2012 a 205 mila, in impennata (+113 per cento) rispetto al 2011 (96 mila). Tuttavia, a tale crescita dei controlli, si registra un tenue aumento delle variazioni di rendita accertate (8 per cento), passando da 25 milioni nel 2011 a 27 milioni nel 2012).

2.1.2. Gli esiti finanziari dell'attività di controllo

2.1.2.1. Agenzia delle entrate

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo attuata nel 2012 dall'Agenzia delle Entrate sono illustrati nel prospetto che segue:

Tavola 16

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2010	2011	2012
Totale *	**11.049**	**12.703**	**12.184**
di cui:			
da Liquidazione automatizzata (versamenti diretti F24+ da ruoli +F23)	4.635	5.516	5.084
da Controlli documentali (versamenti diretti + da ruoli)	369	399	417
da Controlli sostanziali (da versamenti diretti + da ruoli)	6.045	6.788	6.681

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

*Gli importi non comprendono le riscossioni da versamenti diretti F24 "da liquidazione automatizzata" relative agli importi dovuti da tassazione separata, che non sono contabilizzate, in quanto non correlate ad inadempimenti tributari dei contribuenti.

Sulla base dei dati esposti nella tavola precedente, si espongono le seguenti considerazioni.

Le entrate derivanti da attività di accertamento e controllo ammontano, nel 2012, a 12,2 miliardi, registrando una lieve flessione (-4 per cento) rispetto al 2011 (12,7 miliardi di euro).

Analizzando nel dettaglio le entrate per ciascuna tipologia di controllo, si registrano nel 2012 entrate da liquidazione automatizzata (art. 36-*bis* d.P.R. 600/1973, art. 54 bis d.P.R. 633/1972 e liquidazione atti sottoposti a registrazione) pari a 5 miliardi di euro, in diminuzione del -8 per cento rispetto al 2011 (5,5 miliardi di euro).

L'ammontare delle entrate derivanti da controlli documentali (art.36-*ter* d.P.R. 600/1973) è pari nel 2012 a 417 milioni di euro, in aumento del 5 per cento rispetto al 2011.

Nelle entrate connesse ai controlli sostanziali, che ammontano nel 2012 a 6,7 miliardi di euro, si registra una riduzione pari al -2 per cento rispetto all'importo del 2011 pari a circa 6,8 miliardi. L'Agenzia delle entrate, come per lo scorso esercizio, ha dichiarato di non avere disponibili i dati relativi alla distribuzione delle entrate da accertamento sostanziale per classi di recupero e per tipologia di soggetti sottoposti all'attività di controllo.

La parte più rilevante dell'incremento di entrate conseguito nel triennio 2009-2011 è derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi imprese e, specificamente, di quelle interessate dai noti fenomeni elusivi riconducibili alla categoria dell'abuso del

diritto[38], elaborata in giurisprudenza.

Molto più contenuti sono stati invece, nel passato triennio, gli incrementi conseguiti nel settore delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti. Ne discende la relativa incisività che l'azione di accertamento ha nei confronti dei fenomeni evasivi di massa che, come è noto, interessano un'ampia fascia degli operatori economici di media e piccola rilevanza.

Presumibilmente, la flessione registrata nelle entrate da controllo sostanziale nel 2012 è connessa all'attenuazione se non all'esaurimento degli effetti di questo filone di attività di controllo sostanziale, nei confronti dei c.d. grandi contribuenti.

Il Consiglio europeo straordinario del 22 maggio 2013 è dedicato a due materie cruciali: la politica energetica europea, la lotta all'evasione fiscale e alle frodi internazionali. L'aspetto centrale della discussione sul tema della lotta all'evasione riguarda l'affermazione del principio dello scambio automatico di informazioni fiscali come standard di trasparenza nelle relazioni tra Stati membri all'interno dell'Unione e tra l'Unione e i Paesi terzi.

Di seguito, si analizzano le tipologie di controllo con riguardo agli esiti finanziari realizzati.

2.1.2.1.1. Controlli da liquidazione automatizzata

Dai dati trasmessi dall'Agenzia delle entrate concernenti il controllo automatizzato delle dichiarazioni effettuato ai sensi degli artt. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972, emerge una riduzione, nell'ultimo esercizio, delle relative entrate complessive (-0,4 miliardi, corrispondenti a -8 per cento), al netto della tassazione separata.

L'incidenza percentuale sul totale, dei versamenti diretti e ruolo risulta però piuttosto stabile nel triennio e, nell'anno 2012, indica che solo metà di tali entrate deriva da versamento diretto, con una lieve inversione di tendenza a favore proprio dei versamenti diretti.

Tavola 17

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA "LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA" IMPOSTE DIRETTE E IVA (ART. 36-BIS E 54-BIS)
ED ENTRATE DA LIQUIDAZIONE ATTI SOTTOPOSTI A REGISTRAZIONE (*)

(in milioni)

		2010	2011	2012
"LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA" 36 bis e 54 bis	**Totale**	**4.635**	**5.516**	**5.084**
di cui:	*versamenti diretti F24*	*1.859*	*2.483*	*2.568*
	% su totale	40%	45%	51%
	Ruolo	*2.680*	*2.801*	*2.293*
	% su totale	58%	51%	45%
Liquidazione atti sottoposti a registrazione	*versamenti diretti F23*	96	232	223

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

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

[38] Si è tenuto conto dei dati trasmessi nonché dei dati diffusi dalla stessa Agenzia nel Documento "Recupero dell'evasione" pubblicato nel 2012 sul sito istituzionale dell'Ente e di quelli contenuti nella circolare n. 18 del 31 maggio 2012.

Il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'IVA continua a presentare un'abnorme rilevanza nella gestione del sistema tributario.

Si pone contestualmente in evidenza che il numero di comunicazioni di irregolarità emesse (n. 6.732.704) sono diminuite nel 2012, (sono state 8,4 milioni circa nel 2011), ma solo il 42 per cento circa delle predette comunicazioni ha portato a versamenti diretti da parte del contribuente. La percentuale è in calo nel triennio. Tale flessione rispecchia la riduzione nel 2012 delle entrate da accertamento e controllo ma sta anche ad indicare l'esaurimento della fonte di entrata arretrata, in termini di smaltimento dell'arretrato e di avvicinamento del controllo all'anno fiscale. La stessa amministrazione, infatti, ha asserito, in sede istruttoria, che nel triennio 2009-2011 sono state sottoposte a controllo automatizzato quattro annualità d'imposta, con conseguente incremento del numero delle comunicazioni di irregolarità, al fine di allineare i tempi delle attività dell'Agenzia a quelli degli adempimenti cui è tenuto ciascun contribuente. Nel 2012, anno in cui il processo di allineamento si è quasi completato, si è registrata – come programmato – la diminuzione del numero di comunicazioni di irregolarità inviate rispetto agli anni precedenti.

Occorre considerare, quale ulteriore elemento di criticità, il numero di comunicazioni di irregolarità annullate in tutto o in parte in autotutela (circa il 13 per cento del totale per ciascuno degli esercizi esaminati), che nel 2012 ha raggiunto 860 mila atti (-24 per cento rispetto ai 1,13 milioni di atti del 2011). Dato anomalo è anche il numero dovuto a comunicazioni in pagamento o in attesa di iscrizione a ruolo che rappresenta il 40 per cento del totale, dato desunto quale differenza tra il totale delle comunicazioni emesse e la somma tra comunicazioni incassate, annullate in autotutela e iscritte a ruolo. Va sottolineato tuttavia che, sulla percentuale di comunicazioni annullate, incidono le comunicazioni scaturite dalla rilevazione di errori meramente formali commessi dai contribuenti e/o dai sostituti d'imposta in sede di compilazione delle dichiarazioni o delle deleghe di pagamento, le cui correzioni devono essere necessariamente effettuate in fase di assistenza, anche in ausilio al contribuente per evitare il perpetrarsi degli errori commessi in buona fede.

2.1.2.1.2. Controlli documentali

Le entrate da controlli documentali, eseguiti ai sensi dell'art. 36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973, invece continuano il lieve incremento annuale registrato negli ultimi tre esercizi, (+5 per cento nel 2012 rispetto all'esercizio precedente). In questo caso l'incremento si registra più elevato con esito in versamenti diretti, che costituiscono, in ciascuno degli esercizi considerati, circa l'80 per cento dell'entrata complessiva derivante da tale attività.

Va, peraltro, segnalato l'elevato numero dei controlli effettuati *ex* art. 36 ter, che hanno superato il milione nel 2011, ma tornano a ridursi nel 2012 (circa 950 mila), con una flessione anche del numero delle comunicazioni degli esiti dei controlli emessi nel triennio 2010-2012.

All'incremento dei controlli di tale specie corrisponde però una riduzione delle richieste di pagamento nelle ultime annualità d'imposta trattate: 532 mila richieste di pagamento per il periodo d'imposta 2009, ancora in fase di lavorazione da parte dell'Agenzia, contro le 702 mila e 779 mila per il periodo d'imposta 2007 e 2008.

Tavola 18

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA "CONTROLLI DOCUMENTALI"
(ART. 36-TER D.P.R. 600/1973)

(in milioni)

Entrate da "**controlli documentali**" (art. 36-*ter*)		Anno 2010	2011	2012
		369	399	417
di cui:	*Versamenti diretti*	298	318	335
	Ruoli	71	81	82

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Il dato esaminato, se da una parte conferma la maggiore capacità dell'amministrazione di individuare irregolarità ed errori, dall'altro dimostra la crescente complessità del sistema che induce un crescente numero di irregolarità minori (l'entità di tali censure, comprensivo di sanzioni ed interessi, risulta in media inferiore ai 400 euro per ciascuna comunicazione).

Sempre con riferimento all'attività di controllo documentale, va comunque sottolineata l'esigenza che vengano sviluppate ulteriori affidabili forme di controllo indiretto della documentazione, evitando la formulazione di richieste ai contribuenti per la dimostrazione di dati e situazioni già a conoscenza della pubblica amministrazione.

Si rileva infine che per tale attività, unitamente all'attività di "campione unico" sono state impiegate, in termini di risorse umane 1,7 milioni di ore/uomo su 18 milioni di ore/uomo utilizzate per tutta l'attività di controllo fiscale, cioè il 10 per cento delle risorse umane, con risultato non di grande impatto finanziario.

2.1.2.1.3. Controlli sostanziali

I risultati finanziari dell'attività di accertamento sostanziale nei settori delle imposte dirette, dell'IVA e del Registro sono riportati nella tavola che segue.

Nel 2012 il decremento è stato del -2 per cento, distribuito, quanto agli esiti dell'accertamento, fra gli istituti dell'adesione all'accertamento (-12 per cento) e della conciliazione giudiziale (-57 per cento), mentre risultano in aumento tutte le altre fattispecie (adesione ai verbali, acquiescenza, registro e ruoli). Per i ruoli (1.701 milioni di euro), in particolare, si evidenzia una lieve crescita (+2 per cento). Sono in aumento, nonostante l'esiguità degli importi (363 milioni di euro) i versamenti diretti (F24) non correlati alle adesioni e all'acquiescenza, conciliazione giudiziale, cioè le entrate derivanti da altre tipologie di definizione (artt. 16 e 17 d.lgs. 472/1997), che avevano registrato una flessione nel 2011.

Tavola 19

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ENTRATE DA ATTIVITÀ DI CONTROLLO SOSTANZIALE (ACCERTAMENTO)

(in milioni)

		2010	2011	2012
	Totale	**6.045**	**6.788**	**6.681**
di cui:	adesione ai verbali	514	378	*543*
	adesione all'accertamento	1.651	2.808	*2.475*
	% adesione su sub tot.	38%	65%	48%
	Acquiescenza	1.073	786	*961*
	conciliazione giudiziale	245	530	*227*
	Registro*	532	399	*411*
	% registro su sub totale	10%	8%	7%
	Ruoli	1.705	*1.669*	*1.701*
	sub tot.	*5.720*	*6.570*	*6.318*
	Altro**	325	218	*363*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate
(*)versamenti diretti (F23) correlati all'attività di controllo sostanziale ai fini dell'imposta di registro (comprese le adesioni).
(**)versamenti diretti (F24) non correlati alle adesioni e all'acquiescenza, conciliazione giudiziale, cioè le entrate derivanti da altre tipologie di definizione (artt. 16 e 17 d.lgs. 472/97).

Le indagini finanziarie autorizzate, strumento accertativo largamente utilizzato dal fisco, sono in deciso aumento nel triennio, come pure in espansione la maggiore imposta accertata. Le indagini finanziarie sono state notevolmente potenziate negli ultimi anni, in particolare con la nascita dell'anagrafe dei rapporti, prevista dall'articolo 37, comma 5, del DL 223/2006 e che – per effetto del DL 201/2011 – dovrà essere in coordinamento automatico con tutte le movimentazioni finanziarie dei contribuenti e con l'interazione tra tale strumento e le norme in materia di spesometro e reddimetro. Al riguardo si segnala un recente orientamento giurisprudenziale: la decisione (sentenza 26/50/2013 della CTR Lombardia) verte sulla disciplina delle indagini finanziarie ed interviene sui suoi presupposti e i suoi limiti. Le indagini finanziarie, che vanno preventivamente autorizzate, come noto, riguardano la possibilità di porre a base degli accertamenti (quali ricavi o compensi tassabili ai fini delle imposte sul reddito) i dati e gli elementi acquisiti dall'analisi delle movimentazioni bancarie, salvo prova contraria da fornire da parte del contribuente (indicazione del beneficiario o riscontro nelle scritture contabili tenute dal contribuente). Si tratta quindi di una presunzione legale relativa con una inversione dell'onere della prova in capo al contribuente. I giudici hanno affermato che non può essere effettuato l'accertamento sulle indagini finanziarie, a carico di un contribuente non titolare di partita IVA, se dell'Amministrazione finanziaria non prova lo svolgimento di un'ulteriore attività né indica la fonte dei presunti redditi diversi[39].

[39] In senso parzialmente contrario sembra tuttavia deporre la sentenza della Cassazione n. 3263/2012.

Tavola 20

INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE
E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria autorizzate	Numero accertamenti IIDD,IRAP, IVA assistiti da indagine finanziaria	Maggiore imposta accertata (II.DD., IRAP, IVA)
2010	11.577	9.371	866
2011	16.628	10.869	1.129
2012	19.076	11.872	1.201

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

2.1.2.2. Agenzia delle Dogane

Gli esiti finanziari dell'attività di controllo, attuata, nel 2012, dall'Agenzia delle Dogane, in termini di maggiori diritti accertati, sono evidenziati nel prospetto che segue:

Tavola 21

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
ESITI FINANZIARI *

(in euro)

	2010	2011	2012 *(dati non ancora consolidati)*
Controlli su importazioni **			
Controlli su esportazioni **	369.344.669	336.434.820	346.865.972
Controlli attraverso gli scanner **			
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	23.299.471	48.698.423	53.179.102
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	121.704.652	75.602.629	178.456.725
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	536.472.914	574.104.489	987.513.370
Attività di verifica nel settore accise	86.113.294	239.846.639	144.620.461
TOTALE	**1.136.935.000**	**1.274.687.000**	**1.710.635.630**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane
*gli esiti finanziari sono relativi ai maggiori diritti accertati (MDA)
** l'importo è desunto per calcolo differenziale fra il totale degli esiti finanziari e il dettaglio delle altre tipologie di controllo.

Nel complesso, a fronte dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane nel corso del 2012, risultano aumentati del 34 per cento rispetto al 2011 i maggiori diritti accertati. Non sono disponibili nel dettaglio, presso l'Agenzia delle dogane, i dati relativi a controlli su importazioni, su esportazioni e controlli svolti attraverso gli scanner, in relazione ai quali gli importi complessivi sono desunti per calcolo differenziale.

I controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori hanno prodotto, nel 2012, 53 milioni di maggiori diritti accertati, in aumento del 9 per cento rispetto al 2011 (48 milioni).

Salgono molto anche gli importi per maggiori diritti accertati relativi sia ai controlli sul plafond degli scambi extra-comunitari, del 136 per cento rispetto al 2011 passando da

circa 75 milioni a 178 milioni di euro, sia ai controlli doganali su scambi intra-comunitari, che hanno prodotto, nel 2012, maggiori diritti accertati per circa 988 milioni, in aumento del 72 per cento rispetto al 2011 (574 milioni).

Nel settore accise, invece, si registra una flessione del 40 per cento, passando gli esiti finanziari da circa 240 milioni nel 2011 a 145 milioni di euro nel 2012.

In ordine agli esiti finanziari complessivi derivanti dall'attività della Guardia di finanza e dell'Agenzia del Territorio, per quest'ultima in termini di variazioni di rendita, si è sinteticamente riferito nel precedente paragrafo.

2.1.3. L'attività antifrode

Le amministrazioni coinvolte nell'attività di contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni sono l'Agenzia delle Dogane, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate. Esse hanno riferito sugli esiti dell'attività antifrode per gli anni dal 2008 al 2012, in particolare: con riferimento al contrasto alle «frodi carosello» e alle false fatturazioni interne (con riguardo alle violazioni della normativa comunitaria e nazionale in materia di IVA), nonché ai risultati finanziari dei controlli connessi alla collaborazione internazionale o intracomunitaria.

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle Dogane, si rileva che i risultati finanziari, riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo, considerati nel complesso dell'attività antifrode, hanno avuto un andamento oscillante nel corso del quinquennio, caratterizzato da una prima fase crescente (+80 per cento nel 2009 rispetto al 2008), da una seconda fase decrescente nel 2010 (-17 per cento rispetto all'anno precedente), e da una terza fase nuovamente crescente nel 2011 (+12 per cento rispetto al 2010), per poi aumentare ancora del 59 per cento nel 2012, con un importo di 1,7 milioni di euro di maggiori diritti accertati, dovuto soprattutto all'attività di contrasto alle frodi carosello e false fatturazioni interne (+72 per cento rispetto al 2011).

Tavola 22

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
ESITI FINANZIARI*

(in milioni)

	2008	2009	2010	2011	2012
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode	643	1.161	958	1.077	1.710
di cui:					
frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria)	378	548	542	574	987
altre frodi	266	613	417	503	723

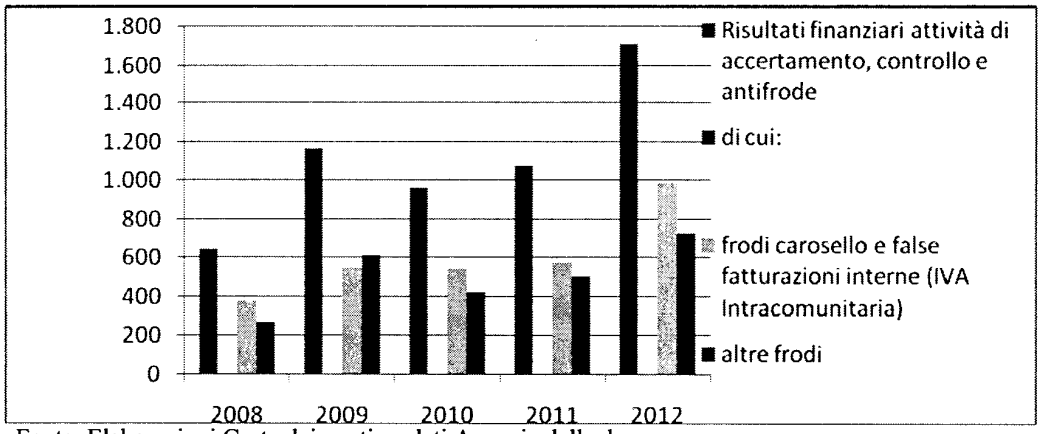
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

** I dati inviati nel 2013 sono rettificati, rispetto a quelli relativi agli esercizi precedenti, trasmessi in sede istruttoria nel 2012.*

L'attività di accertamento, controllo e antifrode dell'Agenzia delle dogane riguarda, da un lato, il contrasto alle frodi carosello e alle false fatturazioni interne (relativamente alla materia dell'IVA intracomunitaria e nazionale) e dall'altro le altre tipologie di frodi (controlli in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc.). Il grafico 1 evidenzia l'andamento e la quota di queste due casistiche rispetto al totale dell'attività.

Grafico 2

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE DOGANE
ESITI FINANZIARI RELATIVI AI DIFFERENTI TIPI DI FRODE



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

In termini finanziari (maggiori diritti accertati) si registra solo nel 2009 minor incidenza delle frodi carosello e alle false fatturazioni, sul totale dei risultati finanziari conseguiti. Negli altri anni le stesse prevalgono quantitativamente: in particolare nel 2012 rappresentano il 58 per cento dei maggiori diritti accertati nell'attività anti frode (pari a 987 milioni di euro) .

Con riguardo ai risultati finanziari riferiti ai maggiori diritti accertati per l'attività di Mutua Assistenza Amministrativa con l'OLAF e di cooperazione amministrativa in materia di IVA intracomunitaria, si è avuto un rilevante incremento degli stessi nel 2009 e nel 2011, con una flessione nel 2010. Nel 2012 i risultati finanziari (pari a 108 milioni di euro) subiscono calo del -30 per cento rispetto al 2011, nonostante l'aumento del 12 per cento del numero dei controlli eseguiti da un anno all'altro.

L'Agenzia delle dogane esegue, inoltre, l'attività di contrasto (prevenzione e repressione) delle frodi connesse al fenomeno delle false fatturazioni, attraverso lo svolgimento di controlli e sequestri. Dall'analisi dei dati relativi alle sotto fatturazioni, cioè i casi per i quali nella dichiarazione doganale (quindi anche nelle fatture allegate alla bolletta) sono riportati valori non veritieri, si rileva una progressiva crescita del fenomeno passando da 3.501 del 2009 a 3.766 del 2012.

Tavola 23

ATTIVITÀ ANTIFRODE AGENZIA DELLE DOGANE
FALSE FATTURAZIONE

	2008	2009	2010	2011	2012
Numero false fatturazioni	2.652	3.501	3.533	3.660	3.766

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle dogane

La Guardia di Finanza ha riferito sui risultati finanziari dell'attività antifrode, evidenziando che sono aumentati nel 2009 e nel 2010, rispettivamente di 2 milioni di euro (+15,4 per cento) e di 4,5 milioni di euro (+29,6 per cento), mentre nel 2011 e nel 2012 si è avuta una diminuzione rispettivamente di 5,4 e di 0,6 milioni di euro rispetto all'anno precedente, pari ad una variazione percentuale negativa del 28,8 per cento nel 2011 e del 4 per cento nel 2012.

Tavola 24

ATTIVITÀ ANTIFRODE* DELLA GUARDIA DI FINANZA
RISULTATI FINANZIARI

(in milioni)

	2008	2009	2010	2011	2012	Tot. 2008-2011
Risultati finanziari attività antifrode	13.086	15.104	19.569	14.123	13.536	75.418

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di Finanza
* Violazioni art. 8 DL 74/2000 emissione fatture o documenti per operazioni inesistenti

Per quanto concerne lo svolgimento dell'attività antifrode, anche l'Agenzia delle entrate è impegnata nel monitoraggio e nell'individuazione di casi di frode dell'IVA (nazionale e comunitaria) e di imposte dirette. I risultati dell'attività dell'Agenzia delle entrate, relativi all'attività antifrode svolta dall'Ufficio centrale antifrode e dagli Uffici regionali, sono riassunti nella tavola di seguito riportata.

Tavola 25

ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE - RISULTATI

(in milioni)

							Variazioni %				Variazioni in valore assoluto			
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**TOT 2008-2012**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**	**2008-2009**	**2009-2010**	**2010-2011**	**2011-2012**
N.indagini fiscali (verifiche e accessi mirati)	*480*	*551*	*526*	*580*	*527*	*2.664*	*15%*	*-5%*	*10%*	*-9%*	*71*	*-25*	*54*	*-53*
Maggiore imposta IVA constatata	669	789	724	782	804	3.768	18%	-8%	8%	3%	120	-65	58	22
Maggiore imponibile II.DD.	1.181	2.055	4.092	2.568	1.639	11.535	74%	99%	-37%	-36%	874	2.037	-1.524	-929
Maggiore imponibile IRAP	1.124	1.334	2.369	1.836	1.343	8.006	19%	78%	-22%	-27%	210	1.035	-533	-493
Tot. maggior imponibile	2.974	4.178	7.185	5.186	3.786	23.309	40%	72%	-28%	-27%	1.204	3.007	-1.999	-1.400
Ritenute	0,7	28	6	16	111	162	3.900%	-79%	167%	594%	27,3	-22	10	95

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Entrate.

Il numero delle indagini fiscali (verifiche e accessi mirati) che nel 2011 erano aumentate, nell'ultimo anno mostrano una riduzione del 9 per cento (da 580 a 527), con esiti finanziari in calo per le IIDD (-929 milioni) e IRAP(-493 milioni), ma in aumento per quanto riguarda la maggior imposta IVA constatata (+22 milioni di euro) e le ritenute (+95 milioni).

2.1.4. Contrasto alle frodi connesse al fenomeno delle sottofatturazioni

Le iniziative finalizzate a contrastare i fenomeni della sottofatturazione e della contraffazione, nonché a tutelare l'erario nazionale e comunitario hanno continuato a costituire, anche nel 2012, una priorità assoluta per l'Agenzia delle Dogane, sotto il profilo operativo, attraverso lo svolgimento di controlli e sequestri.

Il meccanismo delle sottofatturazioni, che si concreta in attività di contrabbando attuato al momento dell'importazione, attraverso la dichiarazione non veritiera del valore imponibile, comporta l'evasione dei diritti doganali dovuti (quali l'IVA e i dazi),

con conseguente violazione delle norme tributarie e di natura valutario finanziaria, producendo anche effetti distorsivi del mercato alterando la concorrenza. Principalmente sono state riscontrate violazione dell'art. 303 del TULD (81 per cento) e violazioni relative al contrabbando penale (18 per cento).

I controlli (circa 11 mila nel 2012) si sono tradotti in maggiori diritti accertati, e ciò ha determinato, negli anni, da una parte, la diminuzione delle quantità a rischio importate in Italia e, dall'altra, una maggiore entrata in termini di dazi e IVA riscossi.

Tavola 26

AGENZIA DELLE DOGANE
ATTIVITÀ DI CONTRASTO AL FENOMENO
DELLE SOTTOFATTURAZIONI (SERIE STORICA – ANNI 2005-2012)
(in *milioni*)

	Maggiori diritti accertati*	**Sanzioni**	**totale**
	(dazi+IVA)		
2005	1,9	1,6	3,5
2006	11,3	14,9	26,2
2007	21,2	43,1	64,3
2008	24,5	21,7	46,2
2009	22,8	25,0	47,8
2010	19,8	19,3	39,1
2011	25,6	28,2	53,8
2012	31,2	19,8	51,0
TOTALI 2008-2012	124	114	237,9

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia delle Dogane.

Il fenomeno di contraffazione sta modificando le proprie direttrici, per l'accresciuta attività di presidio e controllo operate dall'Agenzia delle Dogane.

Con riguardo al fenomeno della contraffazione, l'Agenzia ha effettuato nel 2012 più controlli del preventivato (circa 58 mila); tale esito è riconducibile all'utilizzo del circuito automatizzato di controlli (provenienza da paese a rischio). La categoria merceologica alla quale è dovuto il maggior valore accertato (18 milioni di euro) è stata nel 2012 quella degli accessori personali. Il 10 per cento della merce sequestrata per contraffazione ha riguardato l'indebita applicazione di marchi di sicurezza (i biglietti Trenitalia hanno rappresentato il 33 per cento del totale, seguiti da marchi di sicurezza CE). I Paesi di provenienza dei prodotti contraffatti sono stati nel 2012 soprattutto Repubblica popolare cinese (per l'86 per cento) e Grecia (per il 10 per cento). Infine, l'Agenzia delle Dogane, in relazione al fenomeno del contrabbando dei tabacchi lavorati esteri, ha sottolineato che dall'analisi dei flussi è emerso che l'Italia è un paese di transito verso altri paesi europei (molti sequestri riguardano marchi non commercializzati nel nostro paese).

Con riferimento alla attività di mutua assistenza amministrativa fra paesi U.E., in particolare in materia di IVA intracomunitaria, l'Agenzia ha riferito che vi è stato nel 2012 un incremento complessivo del 32 per cento, rispetto al 2011 (soprattutto con la Germania). La maggior imposta constatata è stata pari a 90 milioni di euro, anche se le richieste attivate ancora non sono confluite in accertamento da parte degli uffici dell'Agenzia. I maggiori diritti accertati nel 2012, a fronte anche di attività avviate in anni precedenti, sono stati circa 1,3 milioni di euro (900 mila euro per dazi e 340 mila euro per IVA).

2.1.5. Andamento dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni da parte della Guardia di Finanza

Gli esiti dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni svolta dalla Guardia di finanza sono analizzabili in merito alle aree tematiche delle accise, delle dogane e monopoli e delle contraffazioni e pirateria, con riferimento al triennio 2009-2012.

Per il comparto delle accise, sono stati considerati gli esiti delle attività ispettive svolte dall'amministrazione, tenendo conto delle verifiche e dei controlli eseguiti e dei risultati e delle investigazioni portati a termine, presso gli opifici e su tutta la restante filiera. L'attività si estrinseca in un piano annuale di interventi che tengono conto anche delle proiezioni transnazionali dei fenomeni di frode. A fronte di un maggior numero di interventi, e di maggior consumo in frode scoperto, l'ammontare dei tributi evasi risulta ridimensionato nel 2012 (da 1.341 milioni a 57 milioni di euro).

Tavola 27

ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E REPRESSIONE
DEI FENOMENI DEL CONTRABBANDO E DELLE CONTRAFFAZIONI
GUARDIA DI FINANZA

	2009	**2010**	**2011**	**2012**
Interventi	4.766	4.403	4.250	4.471
Sequestri				
Prodotti energetici (migliaia di tonn)	4,1	8,6	1,9	2,1
bevande alcoliche	31.233	87.067	23.355	12.592
Consumo in frode				
Prodotti energetici (kg)	24.172.010	73.793.926	58.122.051	81.180.831
bevande alcoliche	1.481	72.551	66.168	1.299.307
Tributi evasi (*in milioni di euro*)	286	50	1.341	57

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di Finanza

Nel settore delle dogane e dei Monopoli l'Amministrazione ha fornito i dati concernenti l'attività operativa svolta sempre nel triennio 2009-2012.

Nella tavola di seguito riportata, è possibile riscontrare che, in controtendenza rispetto al 2011, a fronte di un numero superiore di interventi e di soggetti denunciati e violazioni riscontrate rispetto all'anno precedente, nonché ad un ampliamento generalizzato dei principali generi sequestrati, l'ammontare dei tributi evasi nel 2012 è aumentato considerevolmente (da 56,6 a 132,8 milioni di euro, con un incremento del 135 per cento). In calo del 72 per cento nell'ultimo triennio il sequestro di TLE (tabacchi lavorati esteri) contraffatti.

ATTIVITÀ NEL SETTORE DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI
GUARDIA DI FINANZA

Controlli doganali	Gen–Dic 2009	Gen–Dic 2010	Gen–Dic 2011	Gen–Dic 2012
n. interventi con violazioni	4.314	4.646	3.625	4.996
n. soggetti denunciati	2.695	3.353	2.198	3.643
n. violazioni riscontrate	4.371	4.796	3.744	5.179
Principali generi sequestrati				
_tabacchi lavorati esteri (kg)	298.440	248.768	240.105	294.323
di cui : tabacchi lavorati esteri contraffatti (TLE) (kg)	37.173	62.361	38.509	17.378
_altre merci (n.)	3.984.009	1.879.292	750.692	24.744.693
_mezzi terrestri e navali sequestrati (n.)	434	405	547	580
Tributi evasi (in milioni di euro)	56,4	48,7	56,6	132,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Guardia di Finanza

2.1.6. Le entrate derivanti dalle sanzioni tributarie amministrative

Nella Tavola che segue sono riepilogate le entrate imputate ai capitoli 3312 e 3313, concernenti rispettivamente le sanzioni in materia di imposte dirette e indirette nel triennio 2010-2012.

Tavola 29

SANZIONI RELATIVE ALLE IMPOSTE DIRETTE E INDIRETTE
(CAPITOLI 3312 E 3313)
E.F. 2012

(in milioni)

Esercizio	Capitolo di Entrata		Riscosso in Conto Competenza	Riscosso Residui	Riscosso Totale
2010		SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE e INDIRETTE	1.214	867	**2.081**
2011	3312	SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE	722	527	1.249
	3313	SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE INDIRETTE	595	373	968
	Totale		**1.317**	**900**	**2.217**
2012	3312	SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE	641	586	1.226
	3313	SANZIONI RELATIVE ALLA RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE INDIRETTE	605	357	962
	Totale		**1.246**	**943**	**2.188**

Fonte: elaborazione su dati SICR - Corte dei conti

Dall'analisi dei dati emerge una flessione del riscosso totale dell'1 per cento nel 2012, dopo una crescita del triennio precedente. Tale risultato è determinato soprattutto dalla riduzione del riscosso competenza (-5 per cento, -71 milioni), mentre si registra un aumento per i residui (5 per cento, +42 milioni).

Tali risultati sembrano essere stati determinati da molteplici fattori, in particolare dallo smaltimento dell'arretrato e comunque dalle minori entrate da accertamento e controllo di competenza.

In relazione all'impianto sanzionatorio, in sintesi, si ricordano soltanto i più recenti interventi legislativi adottati, relativi alla definizione straordinaria delle "liti minori" (prevista dall'art. 39, comma 12, del DL n. 98 del 2011 come modificato dal DL n. 216 del 2012), che ha comportato la rinuncia all'applicazione delle sanzioni amministrative, e l'introduzione a regime dell'istituto della mediazione fiscale (art. 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011), che comporta l'abbattimento al 40 per cento delle sanzioni anche in caso di conferma dell'atto oggetto di istanza di mediazione.

Al riguardo, come noto, è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'istituto della mediazione tributaria, con l'ordinanza n. 18 del 7 febbraio 2013 dalla commissione tributaria provinciale di Perugia. I profili d'incostituzionalità avanzati sono l'assenza di soggetto terzo imparziale, l'obbligatorietà della mediazione, l'incongruenza dei termini, l'impossibilità di sospensione dell'atto e limitazione alle controversie con l'Agenzia delle Entrate, per di più fino alla soglia di 20 mila euro.

Inoltre, l'indebolimento del sistema sanzionatorio è stato attenuato dal legislatore con la legge n. 220 del 2010 che, con effetti a decorrere dal 2011, ha ridotto anche le sanzioni applicabili in caso di ravvedimento. Il DL n. 98/2011 ha inoltre affiancato, al richiamato istituto, quello del cd. *mini ravvedimento* (cfr. articolo 23, comma 31), che consente al contribuente, in caso di pagamento tardivo effettuato entro i quattordici giorni successivi alla scadenza, di versare una sanzione dello 0,2 per cento per ogni giorno di ritardo, fino ad un massimo del 2,8 per cento.

Se da un lato lo scopo di deflazionare il contenzioso tributario e favorire la collaborazione del soggetto accertato alla procedura di accertamento con un trattamento sanzionatorio più favorevole, va richiamata l'attenzione sulle strategie sanzionatorie, che non dovrebbero trascurare la circostanza che il sistema tributario in vigore continua ad essere basato essenzialmente sull'osservanza spontanea degli obblighi tributari e sulla conseguente necessaria incisività delle sanzioni concretamente applicate in caso di inadempimento, e sull'effetto di deterrenza delle stesse.

2.1.7. Accertamenti realizzati con il contributo dei Comuni

Il contributo dei Comuni, ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e successive modificazioni e integrazioni e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n.112 del 2008, e le relative somme riconosciute ai Comuni medesimi per effetto dell'attività svolta, sono illustrate nelle seguenti tabelle. Gli accertamenti realizzati con contributo dei comuni sono aumentati, nel 2012, del 76 per cento, rispetto al 2011 (i comuni della Lombardia, Toscana, Veneto e Liguria hanno fornito il maggior contributo numerico).

N. ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI

DIREZIONI REGIONALI	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012
ABRUZZO	-	6	8	38
BASILICATA	-	-	-	-
BOLZANO (D.P.)	-	-	-	-
CALABRIA	-	12	41	65
CAMPANIA	-	-	-	27
EMILIA ROMAGNA	368	1.080	1.065	1.061
FRIULI VENEZIA GIULIA	3	-	3	17
LAZIO	3	-	-	5
LIGURIA	2	36	157	281
LOMBARDIA	2	110	311	1.127
MARCHE	10	74	46	113
MOLISE	-	-	-	-
PIEMONTE	5	65	72	177
PUGLIA	2	2	-	2
SARDEGNA	4	-	2	12
SICILIA	-	4	7	22
TOSCANA	5	66	162	369
TRENTO (D.P.)	2	2	-	-
UMBRIA	6	6	31	19
VALLE D AOSTA	-	-	-	4
VENETO	8	41	62	116
TOTALE	**420**	**1.504**	**1.967**	**3.455**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia Entrate

Nella tabella sono riportati i dati degli accertamenti effettuati su segnalazione dei comuni, che negli anni 2009, 2010 e 2011 hanno generato incassi (per l'anno 2012, i dati non sono ancora disponibili). Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme incassate. Si specifica che la percentuale riconosciuta ai comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 100 per cento dall'art. 1, comma 12-*bis*, del DL n. 138/2011. Tale ultima misura era stata, tuttavia subordinata dallo stesso art. 1, comma 12-*quater*, all'istituzione dei consigli tributari entro il 31 dicembre 2011, ma tale comma è stato poi abrogato dall'art. 11, comma 10, del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

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

predetti Enti riconoscere ai Comuni le somme dovute a titolo di partecipazione all'accertamento".

Tavola 31

ACCERTAMENTI REALIZZATI CON IL CONTRIBUTO DEI COMUNI

Regione	**2009**		**2010**		**2011**	
(dei Comuni segnalanti)	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta	Numero accertamenti con contributo dei Comuni*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta
ABRUZZO					6	4.434,39
BASILICATA						
CALABRIA	1	82,67	1	57,09	5	1.025,34
CAMPANIA						
EMILIA-ROMAGNA	174	30.886,40	808	1.062.547,29	831	2.157.198,43
FRIULI-VENEZIA-GIULIA					3	603,52
LAZIO						
LIGURIA			10	15.904,01	67	181.051,32
LOMBARDIA	1	18,82	35	29.378,77	121	481.047,18
MARCHE	2	88,1	53	3.791,82	17	22.270,13
MOLISE						
PIEMONTE			20	37.667,93	38	50.077,84
PUGLIA						
SARDEGNA					2	485,48
SICILIA						
TOSCANA	1	179,8	18	5.446,99	65	55.052,92
TRENTINO-ALTO ADIGE						
UMBRIA			5	2.861,65	19	6.966,06
VALLE D'AOSTA						
VENETO			23	2.281,46	33	26.064,59
TOTALE	**179**	**31.255,79**	**973**	**1.159.937,01**	**1.207**	**2.986.277,20**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Agenzia Entrate

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

2.2. Risultati del contenzioso

L'attività di monitoraggio e di indagine sull'evoluzione e sui risultati del contenzioso tributario, che la Corte svolge istituzionalmente nell'ambito delle funzioni di controllo sulle amministrazioni che sono parte nel processo tributario, pone in evidenza alcuni elementi che si ritiene utile segnalare.

La Direzione della giustizia tributaria del Dipartimento delle finanze annualmente deve predisporre una Relazione sullo stato del contenzioso tributario, che descrive ed analizza lo stato del contenzioso tributario al 31 dicembre di ogni anno ed analizza l'andamento dei ricorsi e degli appelli pervenuti, definiti e pendenti, presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali, nonché degli esiti delle sentenze emesse. L'ultima relazione pubblicata è riferita al 2011. Trimestralmente è diffuso, sul sito istituzionale, il Rapporto trimestrale sullo stato del contenzioso tributario.

Ulteriori dati specifici, aggiornati al 31 dicembre 2012, sono stati forniti dal Dipartimento delle finanze[40] e dalle Agenzie fiscali.

Tavola 32

CONTENZIOSO TRIBUTARIO

	Anni	Numero di ricorsi pervenuti	Numero di ricorsi in carico al 31/12
AGENZIA DELLE ENTRATE	2009	234.698	682.311
	2010	238.171	647.069
	2011	218.813	592.941
	2012	159.920	489.411
AGENZIA DEL TERRITORIO	2009	9.814	17.281
	2010	12.326	19.188
	2011	7.797	15.257
	2012	8.581	14.391
AGENZIA DELLE DOGANE	2009	3.973	5.863
	2010	3.813	6.077
	2011	3.487	5.936
	2012	2.546	5.143
ENTI LOCALI (1)	2009	51.366	105.803
	2010	49.156	106.696
	2011	50.184	112.832
	2012	45.353	106.842
Altri ENTI (2)	2009	67.604	121.360
	2010	66.124	131.477
	2011	59.336	137.768
	2012	57.305	138.699
TOTALE	**2009**	**367.455**	**932.618**
	2010	**369.590**	**910.507**
	2011	**339.617**	**864.734**
	2012	**273.705**	**754.486**

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Dipartimento Finanze

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

(2)Altri Enti: dati relativi a contenziosi contro Equitalita, Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali.

Sulla base delle informazioni detenute dal Dipartimento, il carico pendente totale al 31 dicembre 2012, delle tre Agenzie (Entrate, Territorio e Dogane), enti locali ed altri enti - in I, II grado, sezioni regionali CTC e Cassazione - risulta in lieve flessione (-13 per cento), con n. 754.486 ricorsi in carico al dicembre 2012, rispetto sia al 31 dicembre

[40] I dati sono parzialmente diversi da quelli indicati nella precedente relazione, atteso che si consolidano successivamente con l'acquisizione dei dati da parte delle segreterie delle commissioni tributarie.

2010 (ricorsi pendenti n. 917.859[41]) sia al 2011(ricorsi pendenti n. 871.128). Il numero totale dei ricorsi pervenuti nell'anno, nei diversi gradi di giudizio è di n.273.705, in flessione rispetto agli anni precedenti, eccetto per l'Agenzia del Territorio. Le sentenze[42] emesse nel 2012, nei vari gradi di giudizio[43], sono 259 mila. Il numero[44] appare in flessione rispetto al 2011 (286 mila circa) ed al 2010 (310 mila circa).

Occorre premettere che il Dipartimento delle Finanze e le Agenzie fiscali acquisiscono i dati del contenzioso tributario da banche dati differenti, costruite in base alle esigenze e prospettazioni della propria struttura. Fra i vari motivi di discrasia, si evidenzia che la rilevazione dei ricorsi, da parte del Dipartimento, avviene nel momento del deposito presso le Commissioni tributarie, mentre le Agenzie annoverano i ricorsi in base alla notifica. Tale differente modalità di acquisizione del dato origina una difformità nei volumi rilevati da ciascuna amministrazione. Sarebbe opportuno, comunque, poter disporre di una banca dati unitaria, pur mantenendo la duplice evidenziazione utile per le finalità conoscitive delle singole amministrazioni interessate.

Anche con riferimento ai dati riguardanti le sentenze emesse, lo scostamento deriva da una differente prospettiva con la quale si effettua la rilevazione statistica: per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza; mentre per le Agenzie fiscali, in alcuni casi, questo avviene con il suo passaggio in giudicato.

Appare utile evidenziare la serie storica, nel quadriennio considerato, del I grado del giudizio tributario, relativamente alle Agenzie fiscali, per valutarne l'andamento, anche alla luce dell'applicazione degli strumenti deflattivi. Sono di seguito analizzati i dati aggiornati, modificati anche in relazione agli anni pregressi sulla base di informazioni consolidate, forniti dal Dipartimento delle Finanze, che acquisisce il dato all'atto del deposito del ricorso presso il giudice, pur nella consapevolezza degli scostamenti quantitativi con i dati delle Agenzie.

---

[41] Nella Relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle Commissioni tributarie - anno 2011, predisposta a cura del Dipartimento delle finanze - Direzione giustizia tributaria, Ottobre 2012, il totale del carico pendente risulta di 871.127 ricorsi, con una riduzione del 5 per cento rispetto al 2010. (La relazione si basa su dati estratti dal sistema informativo alla data del 29 febbraio 2012).

[42] Nella relazione della Direzione giustizia tributaria sul 2011 citata, viene evidenziato che l'anzianità media dei ricorsi definiti, nelle CT provinciali è pari a 2 anni e 6,5 mesi, mentre nelle CT regionali tale media si riduce ad 1 anno e 8,5 mesi.

[43] Gli esiti (vittorie, vittorie parziali e soccombenze) non tengono conto di quei ricorsi conclusi per estinzione o per conciliazione. I dati relativi alle soccombenze sono solo quelli decisi con sentenza, con esclusione delle altre tipologie di pronunciamenti definitori (decreto presidenziale, ordinanza).

[44] Il dato fornito riguarda il numero di ricorsi/appelli decisi con sentenza, con esclusione delle altre tipologie di pronunciamenti definitori (decreto presidenziale, ordinanza).

Tavola 33

SERIE STORICA DEI RICORSI DI I GRADO PRESENTATI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE

		2009	2010	2011	2012
Numero di ricorsi pervenuti		192.238	190.806	166.780	120.732
di cui:	*Agenzia delle Entrate*	*183.300*	*180.226*	*159.409*	*113.325*
	Agenzia del Territorio	*6.226*	*8.049*	*5.262*	*6.081*
	Agenzia delle Dogane	*2.712*	*2.531*	*2.109*	*1.326*
Numero di ricorsi in carico al 31/12		363.291	373.940	379.215	344.847
di cui:	*Agenzia delle Entrate*	*348.199*	*357.203*	*363.464*	*329.950*
	Agenzia del Territorio	*10.709*	*12.253*	*11.686*	*11.392*
	Agenzia delle Dogane	*4.383*	*4.484*	*4.065*	*3.505*
Totale sentenze		144.134	152.400	135.766	107.484
Totale Vittorie		65.446	68.768	60.912	49.762
Totale Soccombenze		59.918	63.226	56.287	43.057

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Nel 2012, il numero complessivo (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio e Agenzia delle Dogane) dei ricorsi di I grado, presentati ciascun anno presso le Commissioni tributarie, ha subito una flessione rispetto all'anno precedente del 28 per cento (da n. 166.285 nel 2011 a n. 120.732 ricorsi nel 2012).

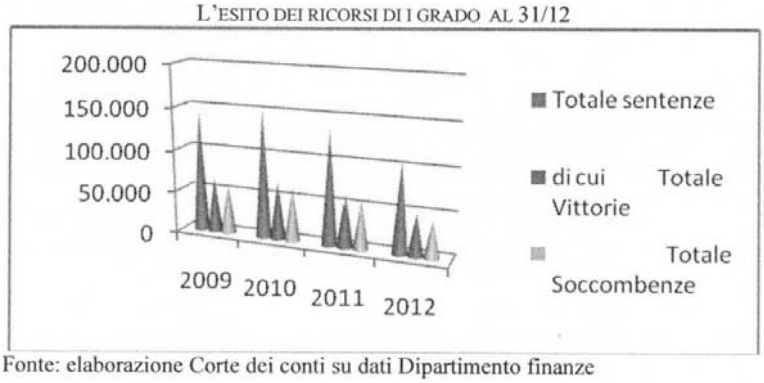
Con riguardo all'evoluzione del contenzioso, il calo del numero dei ricorsi presentati nelle Commissioni tributarie nel 2012 rispetto all'anno precedente, appare riconducibile soprattutto alla diminuzione dei ricorsi presentati contro l'Agenzia delle Entrate (-29 per cento). In flessione anche il numero dei ricorsi in primo grado nei confronti delle altre amministrazioni, ad eccezione dell'Agenzia del Territorio, nei confronti della quale i ricorsi aumentano del 16 per cento (da 5.262 a 6.081).

La consistenza numerica dei nuovi ricorsi continua ad essere sempre superiore al numero delle decisioni, come è possibile riscontrare nei quattro anni presi in considerazione: tuttavia, vi è una flessione del carico pendente, che nell'ultimo anno è sceso del 9 per cento, raggiungendo la cifra di circa 344.847.

Le sentenze emesse sono diminuite del 21 per cento (passando da 135.605 a 107.484) rispetto al 2011 (grafico n. 3). L'esito del giudizio di I grado è illustrato nel grafico seguente, che mostra come le vittorie giudiziali delle Agenzie siano circa il 50 per cento, con andamento analogo nel quadriennio.

Grafico 3

L'ESITO DEI RICORSI DI I GRADO AL 31/12



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Analizzando il dato 2012, concernente i ricorsi di I grado pervenuti alle Commissioni Tributarie, con riferimento all'ente convenuto in giudizio, si riscontra che il 94 per cento (equivalente in valore assoluto a 113.325) riguardano l'Agenzia delle Entrate, circa 6.081 l'Agenzia del Territorio e 1.326 l'Agenzia delle Dogane.

Si rileva una diminuzione sia dei ricorsi pervenuti, che del carico pendente, salvo che per l'Agenzia del territorio, come già evidenziato, che vede aumentare il numero dei nuovi ricorsi, nel 2012, dopo la rilevante flessione dell'anno scorso.

La riduzione complessiva del contenzioso nel primo grado di giudizio è da ascrivere agli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione[45], disciplinati dall'articolo 39, comma 9, del DL 98/2011, che inserisce, nel corpo normativo del d.lgs. 546/1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle Entrate - e, dal 1° dicembre 2012, anche per quelli emessi dall'Agenzia del Territorio, in quanto confluita in quella delle Entrate - chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia[46].

Sono illustrati, di seguito nel dettaglio, i dati relativi alle Agenzie fiscali, in relazione allo stato dei ricorsi di I grado, sulla base delle informazioni del Dipartimento delle Finanze, pur se, come già sottolineato, differenti dalla prospettazione dei dati forniti dalle Agenzie.

Con riguardo al contenzioso in cui è parte l'Agenzia delle Entrate (Tavola 35), sulla base dei dati trasmessi, aggiornati rispetto all'anno precedente, sono stati introdotti un numero inferiore di nuovi ricorsi, con una flessione del -29 per cento, (-46 mila nuovi ricorsi) con una quantità inferiore anche rispetto al 2009, ed in controtendenza rispetto al biennio 2009-2010 in cui i ricorsi avevano superato le 180.000 unità.

Anche il carico pendente in I grado si riduce, attestandosi a fine 2012 a circa 330 mila cause con un decremento del 9 per cento (circa 34 mila ricorsi in meno).

Tavola 34

AGENZIA ENTRATE*

	2009	2010	2011	2012
Ricorsi pervenuti	183.300	180.226	159.409	113.325
Ricorsi in carico al 31/12	348.199	357.203	363.464	329.950

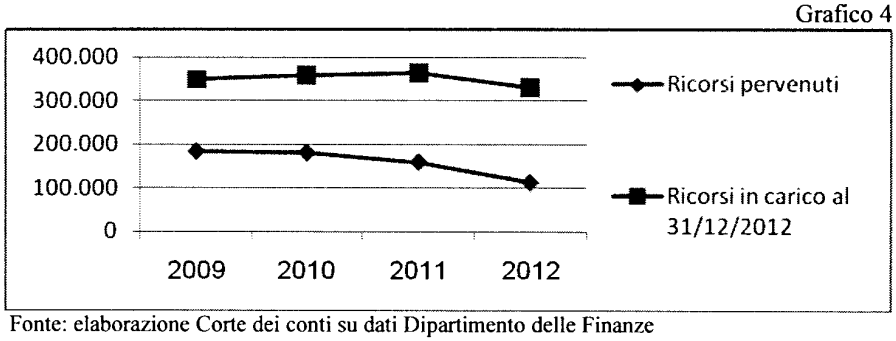
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

*Dati aggiornati al mese di marzo 2013

[45] A tali effetti può avere influito anche il "contributo unificato" previsto ai sensi del Dl 98/2011.

[46] La presentazione del reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso. Decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso.

Grafico 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Per quanto concerne il contenzioso nei confronti dell'Agenzia del Territorio, come si evince dalla tavola e dal grafico sotto riportati, sempre con riferimento ai ricorsi di I grado, si riscontra un aumento, rispetto all'anno precedente, dei nuovi ricorsi, del 16 per cento (+819), con un carico pendente di poco inferiore al 2011 (circa 300 ricorsi in carico in meno).

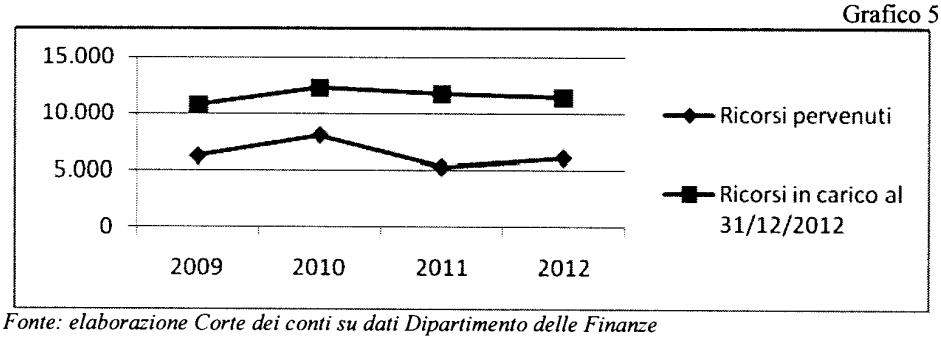
Tavola 35

AGENZIA DEL TERRITORIO*

	2009	2010	2011	2012
Ricorsi pervenuti	6.226	8.049	5.262	6.081
Ricorsi in carico al 31/12/2012	10.709	12.253	11.686	11.392

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze
*Dati aggiornati al mese di marzo 2013

Grafico 5



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda l'Agenzia delle Dogane, il confronto con i dati degli esercizi precedenti rileva una diminuzione notevole dei nuovi ricorsi, che conferma il trend decrescente già mostrato nel biennio precedente. Tale diminuzione è pari al 37 per cento rispetto al 2011 e raggiunge il 51 per cento rispetto all'anno 2009. Riguardo al carico pendente si rileva, invece, un riduzione più contenuta (-14 per cento rispetto al 2011).

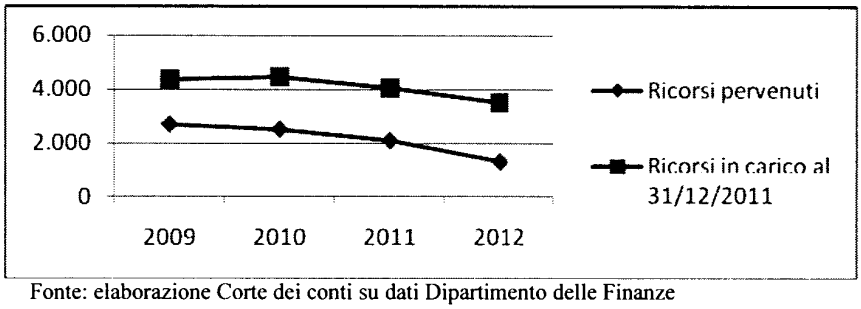
Tavola 36

AGENZIA DELLE DOGANE*

	2009	2010	2011	2012
Ricorsi pervenuti	2.712	2.531	2.109	1.326
Ricorsi in carico al 31/12/2011	4.383	4.484	4.065	3.505

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze
*Dati aggiornati al mese di marzo 2013

Grafico 6



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Relativamente agli esiti delle vertenze, complessivamente considerati, esaminando il dato complessivo delle tre Agenzie fiscali, si rileva sul piano numerico che, nel 2012, nel 46,3 per cento dei casi sono risultate vittoriose in giudizio le amministrazioni, nel 40 per cento hanno prevalso i ricorrenti. Il complemento a cento riguarda la percentuale di sentenze per le quali si è avuta una vittoria parziale che, non avendo a disposizione informazioni aggiuntive, si è cautelativamente preferito mantenere come casistica a parte.

La percentuale di sentenze favorevoli presenta un andamento piuttosto costante, con lieve flessione dal 2009 al 2011, per tornare a crescere nel 2012 del 3 per cento rispetto al 2011. Di contro, l'incidenza delle soccombenze risulta inferiore di un punto percentuale e mezzo.

Tavola 37

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE

	2009	2010	2011	2012
Incidenza vittorie sul totale sentenze	45,4	45,1	44,9	46,3
Incidenza soccombenze sul totale sentenze	41,6	41,5	41,5	40,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

L'osservazione dei dati per singola Amministrazione evidenzia, per l'Agenzia delle Entrate, una situazione sostanzialmente analoga a quella generale, poiché circa il 95 per cento dei ricorsi è presentato nei confronti della suddetta amministrazione.

L'analisi dei dati del quarto trimestre 2012 effettuata dal Dipartimento delle finanze-Direzione della Giustizia tributaria, pone in evidenza la tendenziale riduzione dei flussi dei ricorsi presentati rispetto agli analoghi periodi degli anni 2010 e 2011, già riscontrata nei precedenti trimestri del 2012. In particolare per il primo grado di giudizio, in linea con quanto riscontrato nei primi trimestri del 2012, si accentua la

riduzione, in termini assoluti e percentuali, delle cause con importi fino a 20.000 euro in cui è coinvolta l'Agenzia delle Entrate. Il Dipartimento riscontra, inoltre, un forte incremento delle decisioni assunte con provvedimenti monocratici, dovuto alla conclusione delle cause soggette alla definizione agevolata delle liti pendenti al 31 dicembre 2012 (prevista dall'articolo 39, comma 12, del DL 98/2011).

Nell'analisi sugli esiti dei ricorsi, definiti nel primo trimestre 2013, effettuata dalla Direzione della Giustizia tributaria, emerge che gli esiti di I grado favorevoli al contribuente, risultano pari a circa il 30 per cento del totale.

Nel 2013, è stato avviato il processo tributario telematico. Da ottobre potrebbe essere attivo in Lazio e Lombardia il deposito on line di ricorsi, appelli e memorie, l'accesso a fascicoli e la possibilità di accogliere provvedimenti giurisdizionali via PEC. Poi, in corso d'opera, il procedimento sarà esteso a tutto il territorio nazionale. Perciò, il 2013 dovrebbe segnare una svolta nell'ambito dei processi tributari che in futuro riguarderà tutto il territorio nazionale: deposito on line ricorsi, appelli e memorie, congiuntamente alla possibilità di aver accesso a fascicoli e di accogliere i provvedimenti giurisdizionali via PEC.

Gli strumenti di correzione degli errori e di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione, quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché un uso più ampio dell'autotutela da parte dell'amministrazione finanziaria, hanno certamente contribuito in modo decisivo al contenimento delle controversie nell'ultimo decennio.

Gli istituti del reclamo e della mediazione fiscale obbligatoria nel processo tributario, come accennato, sono le novità previste dal nuovo articolo 17-bis del d.lgs. 546/1992 rubricato «Il reclamo e la mediazione». Detti istituti hanno lo scopo di deflazionare[47] il contenzioso tributario.

Il nuovo istituto della mediazione, per le vertenze fino a ventimila euro d'imposta, in vigore dal primo aprile 2012, dà luogo a perplessità sia in ordine al soggetto al quale è intestata la funzione – la stessa Agenzia dalla quale promana l'atto d'imposizione – sia per la natura dell'intervento – in gran parte surrogatorio di un corretto e tempestivo esercizio dell'autotutela amministrativa – sia per la riduzione[48] delle sanzioni in caso di intervenuto accordo di mediazione, che si aggiunge alle altre ipotesi di abbattimento delle sanzioni previste nella fase amministrativa precedente (adesione all'accertamento, acquiescenza, definizione bonaria delle comunicazioni di irregolarità, ecc.).

La mediazione tributaria in vigore da un anno, ha avuto un impatto positivo in termini deflattivi. Ma il giudizio di legittimità costituzionale potrebbe arginare questo strumento fortemente voluto e sostenuto dall'Amministrazione finanziaria.

Con l'ordinanza n. 18 del 7 febbraio scorso, la Commissione tributaria provinciale di Perugia ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'istituto della mediazione tributaria, evidenziando profili d'incostituzionalità quali la mancanza di soggetto terzo imparziale; l'obbligatorietà della mediazione[49]; l'incongruenza dei termini; l'impossibilità di sospensione dell'atto; la limitazione alle controversie con

[47] In caso di mancata conclusione positiva della mediazione, la norma considera iniziata l'azione giudiziaria, che si intende già esercitata, richiedendo al contribuente, per l'attivazione del contenzioso, esclusivamente l'ordinario onere della costituzione in giudizio innanzi alla Commissione tributaria provinciale.

[48] A seguito dell'accordo di mediazione, compete il beneficio della riduzione delle sanzioni al quaranta per cento e non, invece, la più elevata riduzione spettante, ad esempio, a seguito di acquiescenza all'accertamento.

[49] L'obbligatorietà dell'iter comprime il diritto di difesa del contribuente, che può rivolgersi al giudice solo dopo 90 giorni. Una tempistica non sincronizzata - come fa notare la Ctp alla Corte costituzionale - con i nuovi accertamenti, che diventano titoli esecutivi dopo 60 giorni dal mancato pagamento.

l'Agenzia delle Entrate. Ed anche, con ordinanza n. 75/2/13, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del reclamo-mediazione per violazione degli articoli 3, 24, 25, 111 e 113 della Costituzione, ha rimesso gli atti alla Consulta.

Con riferimento alla mediazione tributaria si espongono i dati, forniti dall'Agenzia delle Entrate, notificate fino al 2 ottobre 2012, con particolare riferimento agli esiti connessi.

Sono state presentate circa 21 mila istanze (soprattutto in Sicilia, Lazio, Lombardia e Campania), per i mesi interessati dalla novità legislativa (da aprile 2012) e l'Agenzia delle entrate ha calcolato che il 70 per cento non è stato sinora seguito da un ricorso.

Il 14 per cento si è concluso con accordo di mediazione. Le comunicazioni al contribuente di accoglimento integrale hanno rappresentato il 24 per cento del totale degli esiti delle istanze. Il 30 per cento si è concluso con provvedimento di diniego.

Tavola 38

ANALISI DELLE ISTANZE DI MEDIAZIONE E RICORSI DEPOSITATI

ISTANZE DI MEDIAZIONE NOTIFICATE AL 2/10/2012 (POTENZIALI RICORSI)*	(A)	20.707
RICORSI DEPOSITATI **	(B)	6.138
INDICE DI MEDIAZIONE	(A-B)/A	70,36%

ESITI	ISTANZE DI MEDIAZIONE (POTENZIALI RICORSI) * (A)	RICORSI DEPOSITATI ** (B)	INDICE DI MEDIAZIONE (A-B)/A
Atto di diniego	6.167	3.288	46,68%
Comunicazione al contribuente di accoglimento integrale	5.009	185	96,31%
Comunicazione di improponibilità ***	1.269	493	61,15%
Istanze non lavorate	1.077	769	28,60%
Accordo di mediazione	2.819	41	98,55%
Adesione del contribuente alla proposta dell'Ufficio	354	8	97,74%
Comunicazione al contribuente di accoglimento parziale	720	125	82,64%
Mancata adesione del contribuente alla proposta dell'Ufficio	2.967	1.154	61,11%
Comunicazione di inammissibilità	165	71	56,97%
Comunicazione di non luogo a provvedere ****	50	4	92,00%
Adesione dell'Ufficio alla proposta del contribuente	110	0	100,00%
TOTALE	20.707	6.138	70,36%

* Istanze notificate fino al 2/10/2012 per le quali i termini di costituzione in giudizio scadono al massimo entro il 30/01/2013.
** Controversie instaurate in esito alla lavorazione delle istanze notificate fino al 2/10/2012.
*** Istanze che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 17-*bis* del d.lgs. n. 546/1992.
**** In particolare, istanze per le quali è intervenuta la definizione dell'obbligazione tributaria da parte di uno o più dei coobbligati.

2.3. Il rendimento comparato dell'IVA nei principali paesi europei

2.3.1. Le aliquote Iva nei paesi europei.

L'art. 2, comma 2-bis del DL 138/2011 (con decorrenza dal 15 settembre 2011) ha innalzato di un punto percentuale l'aliquota standard dell'imposta IVA, portandola dal 20 al 21 per cento.

Risulta utile, in questo contesto, un confronto tra le aliquote Iva applicate nei principali paesi membri dell'Unione Europea ed una breve analisi dell'evoluzione che le stesse hanno fatto registrare nel corso degli anni.

La tavola 1 evidenzia che Grecia, Irlanda e Portogallo presentano l'aliquota standard più elevata (23 per cento), mentre è in Spagna (18 per cento) quella più bassa.

Le aliquote ridotte vanno dal 5 per cento del Regno Unito al 13,5 per cento dell'Irlanda (in Italia è del 10 per cento); le aliquota super ridotte presentano un *range* compreso fra il 2,1 per cento della Francia e il 4,8 per cento dell'Irlanda (nel nostro Paese tale aliquota è fissata al 4 per cento).

Solo in quattro dei paesi considerati vi è un'aliquota super ridotta (nella UE a 27 paesi, sono in tutto cinque, includendo anche Cipro).

Tavola 39

ALIQUOTA IVA
APPLICATA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI AL 1 GENNAIO 2012

Paese	aliquota standard	aliquota ridotta	aliquota super ridotta
Belgio	21	6 - 12	
Germania	19	7	
Grecia	23	6,5 -13	
Spagna	18	8	4
Francia	19,6	5,5 -7	2,1
Irlanda	23	9 -13,5	4,8
Italia	21	10	4
Paesi Bassi	19	6	
Portogallo	23	6 -13	
Regno Unito	20	5	

Fonte: *European Commission, Vat Rates applied in the Members States of the European Union Situation at 1th January 2012*

L'IVA ha assunto un ruolo sempre più rilevante e l'evoluzione (spesso l'innalzamento) delle aliquote Iva (standard, ridotta e super ridotta) è un processo continuo e costante in quasi tutti i paesi considerati (tavola 2).

In Italia, nel 1973, l'aliquota standard era del 12 per cento, negli anni dal 1977 al 1981 ha assunto valori oscillanti, tra il 14 e il 15 per cento, per poi subire una crescita progressiva al 18 per cento nel 1982, al 19 per cento nel 1988, al 20 per cento nel 1997 e infine, come già ricordato, al 21 per cento nel 2011[50].

[50] Peraltro, la Legge di Stabilità 2013 (Legge n. 228/2012) ha introdotto una nuova imposta sulle attività finanziarie: l'IVAFE, o Imposta sul Valore delle Attività Finanziarie all'Estero. Questo significa che i residenti in Italia in possesso di attività finanziarie all'estero - come partecipazioni, obbligazioni, contratti di natura finanziaria, derivati, metalli preziosi e così via - dovranno pagare l'IVAFE già a partire dall'anno di imposta 2012.

Tavola 40

L'evoluzione delle aliquote IVA applicate nei principali paesi europei

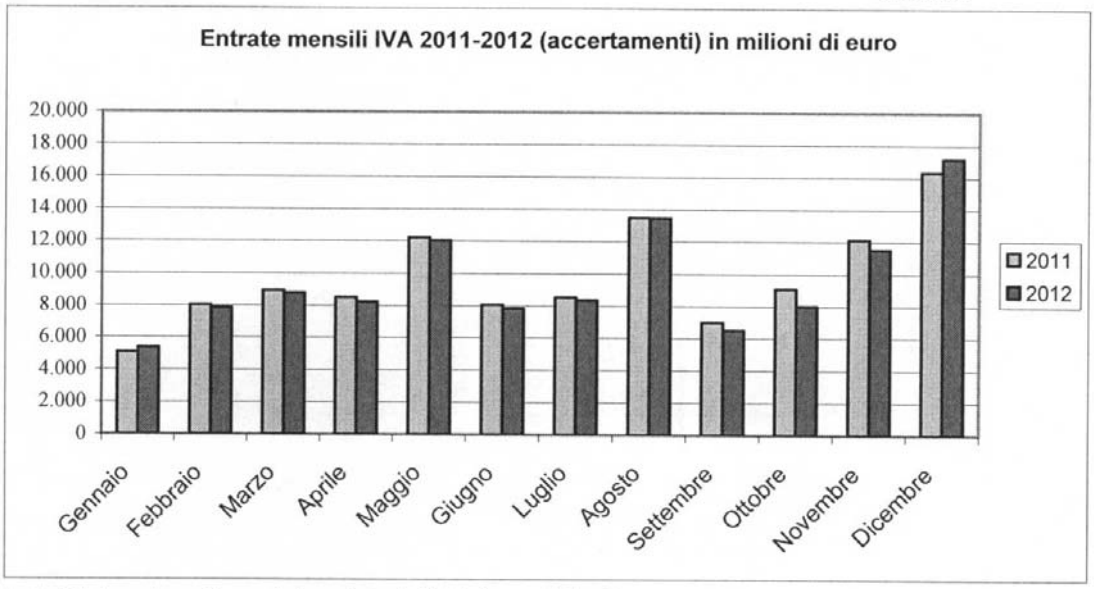
Paese	Anno	Aliquota standard	Aliquota ridotta
Belgio	*1971*	*18*	*6*
	2000	*21*	*6 - 12*
Germania	*1968*	*10*	*5*
	2007	*19*	*7*
Grecia	*1987*	*18*	*3 - 6*
	2011	*23*	*5,5 - 13*
Spagna	*1986*	*12*	*6*
	2010	*18*	*4 - 8*
Francia	*1968*	*16,66*	*6*
	2012	*19,6*	*2,1 - 5,5 -7*
Irlanda	*1972*	*16,37*	*1 - 5,26*
	2012	*23*	*4,8 -9 - 13,5*
Italia	*1973*	*12*	*6*
	2011	*21*	*4 - 10*
Paesi Bassi	*1969*	*12*	*4*
	2001	*19*	*6*
Portogallo	*1986*	*16*	*8*
	2011	*23*	*6 - 13*
Regno Unito	*1973*	*10*	
	2011	*20*	*5*

Fonte: *European Commission, Vat Rates applied in the Members States of the European Union. Situation at 1th January 2012*

2.3.2. Il gettito IVA nel 2012

Nel 2012 le entrate (accertamenti) IVA (comprendenti la componente relativa agli scambi interni più il prelievo sulle importazioni) si sono assestate a 115.228 milioni, rispetto a 117.460 milioni del 2011 (-2.232 milioni, 1,9 per cento). Nel dettaglio si è avuto un decremento di entrambe le componenti.: le entrate relative agli scambi interni sono diminuite dell'1 per cento (da 100.328 a 99.139), quelle sulle importazione del 6,1 per cento (da 17.132 a 16.089).

Grafico 7



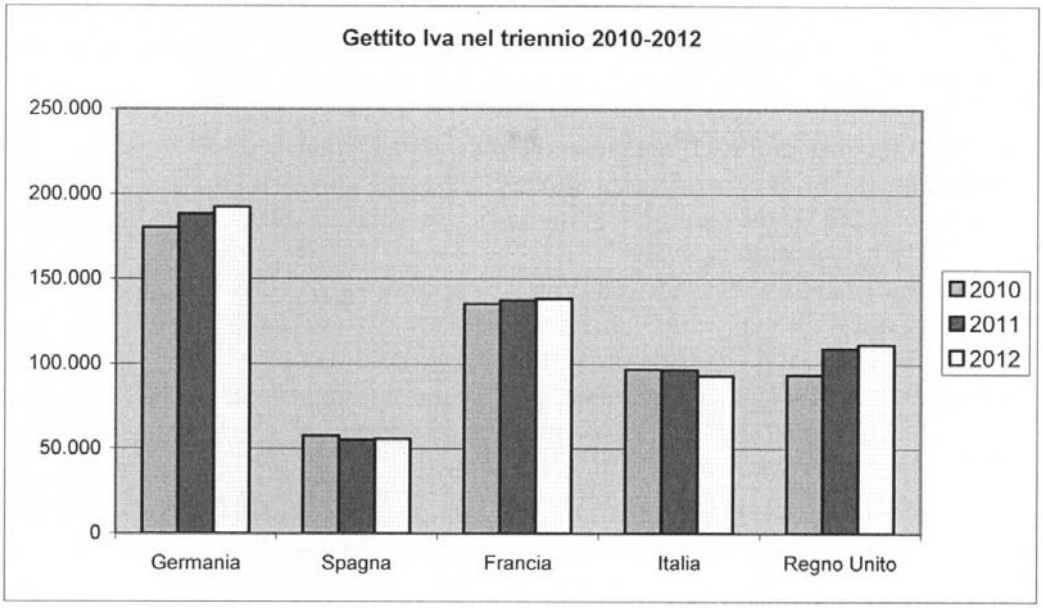
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero delle finanze – Bollettino Aprile 2013

Dal punto di vista degli accertamenti per singolo mese, rispetto al 2011, si registra un incremento delle entrate nei soli mesi di Gennaio (+6,1 per cento) e Dicembre (+5,1 per cento) mentre sostanziali decrementi si registrano nei mesi di Novembre (-5,1 per cento), Settembre (-6,8 per cento) e Ottobre (-11,6 per cento).

Un confronto del gettito IVA dei principali paesi europei nel triennio 2010-2012 (grafico 8) mostra un andamento crescente dell'imposta per la Germania, la Francia e il Regno Unito; in Spagna si è avuto un decremento nel 2011 ed un successivo incremento nel 2012, in Italia si è registrata una diminuzione sia nel 2011 (molto contenuta) che nel 2012 (sostanziale)[51].

[51] I dati si riferiscono alla banca dati Eurostat – Quarterly Nationa Accounts, nei quali si indica l'aggregato VAT (Value added tax)

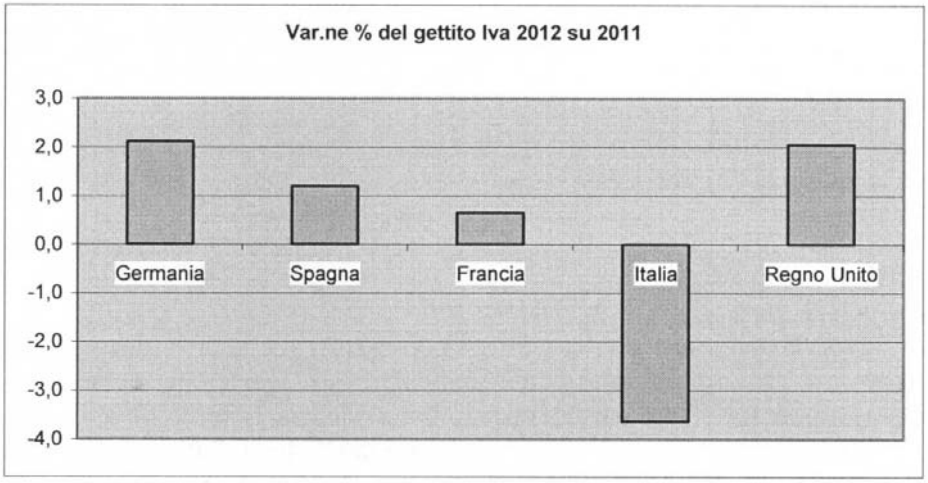
Grafico 8



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Eurostat – Quarterly non financial accounts for general governments, VAT receivable, maggio 2013*

Il grafico 9 evidenzia la variazione del gettito Iva degli stessi paesi del 2012 rispetto al 2011: un incremento intorno al 2 per cento per la Germania e il Regno Unito, dell'1,2 per cento per la Spagna e dello 0,7 per cento per la Francia. In Italia si è registrata, invece, una diminuzione del 3,6 per cento.

Grafico 9



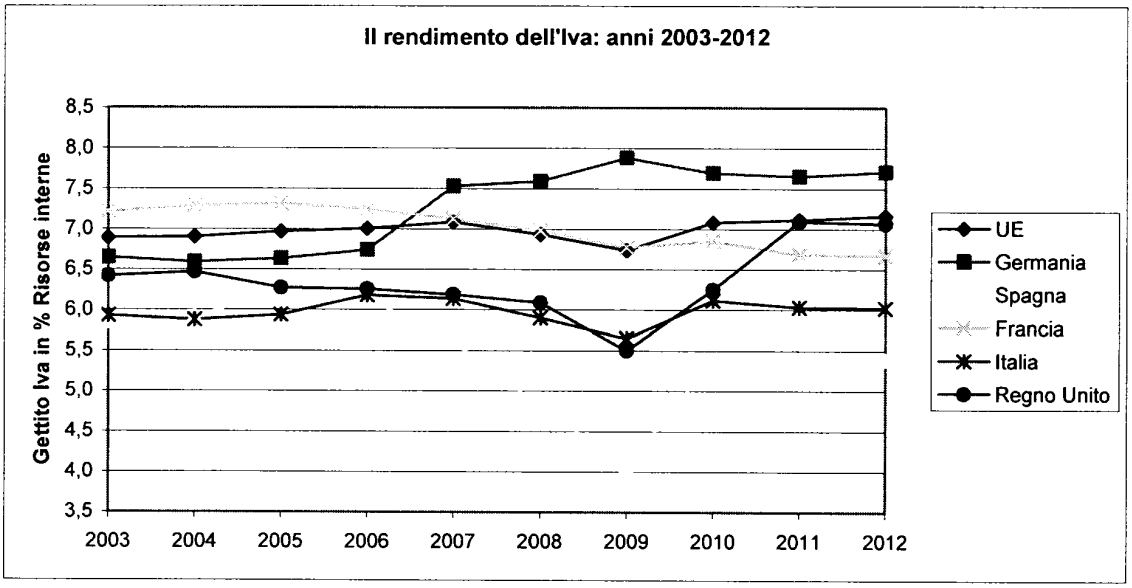
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat – *Quarterly non financail accounts for general governments, VAT receivable, maggio 2013.*

2.3.3. Il rapporto gettito Iva/risorse interne

Un'analisi del rapporto tra il gettito Iva e le risorse interne dell'Italia e dei principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito)[52] nel decennio 2003-2013 evidenzia i seguenti aspetti (grafico 10):

- Un rapporto gettito Iva/risorse interne costantemente al di sotto del valore presentato dai principali paesi europei (ad esclusione della Spagna) ed inferiore di poco più di un punto percentuale rispetto alla media dei paesi appartenenti all'UE (27 membri);
- Un andamento abbastanza costante, compreso tra il 5,9 e il 6,2 per cento, ad eccezione dell'anno 2009 in cui il rapporto ha raggiunto il punto più basso dell'intero periodo considerato (5,6 per cento);
- Alcuni paesi, come la Germania, presentano un rapporto crescente, passato dal 6,6 per cento al 7,7 per cento, mentre altri paesi (ad esempio la Francia e la Spagna) presentano andamenti decrescenti.

Grafico 10



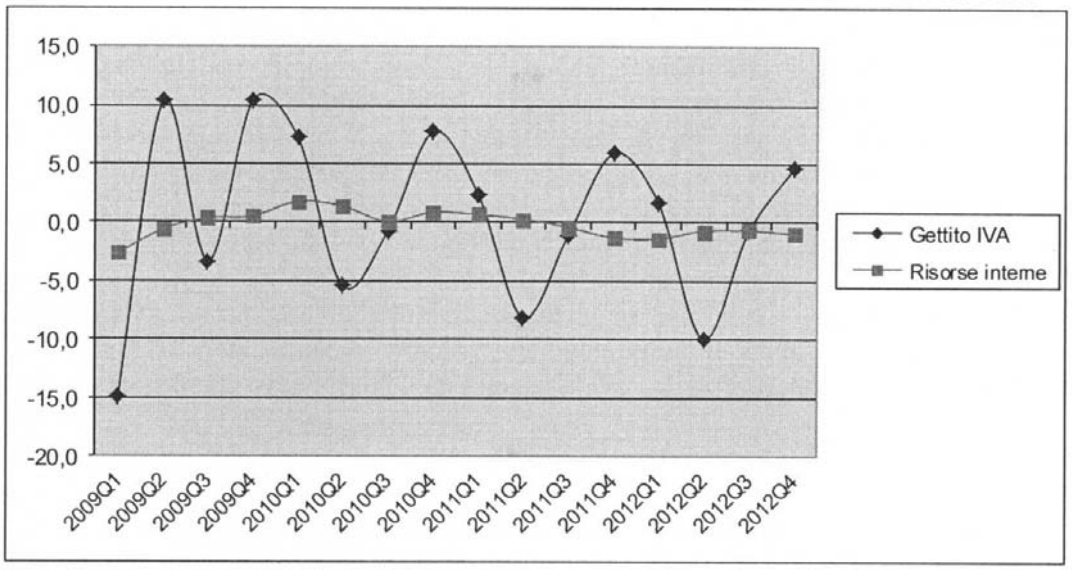
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Eurostat – Quarterly non financial accounts for general governments, VAT receivable,* maggio 2013

Un'analisi svolta sull'elasticità del gettito IVA rispetto alle risorse interne (grafici 11 e 12), che può essere assunta come indicatore di variazione della misura dell'adempimento spontaneo dei contribuenti, sembra evidenziare, per il 2012, un grado di *compliance*, che dopo una consistente caduta nei primi trimestri dell'anno, mostra un forte recupero negli ultimi due. Un andamento che si era verificato, in dinamiche simili, anche nel 2010 e nel 2011.

[52] Il totale delle risorse interne è calcolato sommando al prodotto interno lordo le importazioni e sottraendo le esportazioni, ossia Risorse Interne = PIL + Import - Export

Grafico 11

TASSO TRIMESTRALE DI VARIAZIONE DEL GETTITO IVA E DELLE RISORSE INTERNE: ANNI 2009-2012

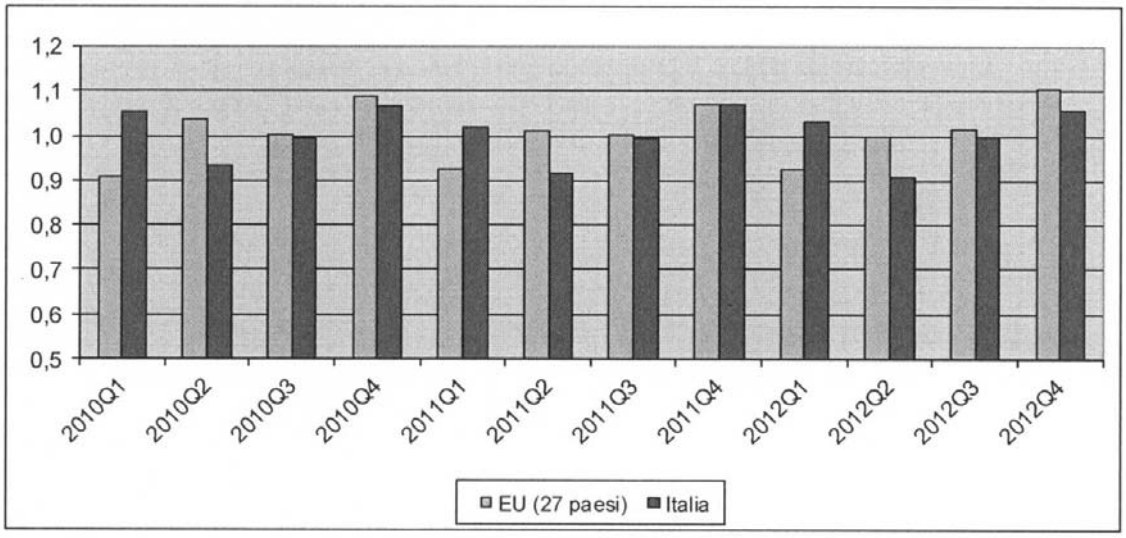


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Eurostat – Quarterly non financial accounts for general governments, VAT receivable, maggio 2013.*

Andamenti sostanzialmente simili (anche se più amplificati) si registrano per la media dei paesi dell'UE negli ultimi due trimestri dell'anno. La riduzione della *compliance* nei primi due trimestri sembra comunque interessare solo l'Italia, presentando invece il secondo trimestre per la media dei paesi UE un aumento della stessa.

Grafico 12

ELASTICITÀ DEL GETTITO IVA RISPETTO ALLE RISORSE INTERNE: VALORI TRIMESTRALI 2010-2012



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Eurostat – Quarterly non financial accounts for general governments, VAT receivable, maggio 2013.*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

Dall'analisi dei dati comunicati dall'Agenzia Entrate emergono alcune rilevanti criticità del sistema, soprattutto in relazione alla fase del pagamento. In particolare, sono posti in evidenza e commentati alcuni dati, con riguardo al fenomeno delle compensazioni e dei rimborsi, delle rateazioni dei crediti d'imposta, delle rate del condono tributario non versate, all'impatto degli accordi di ristrutturazione del debito (art. 182-*bis* legge fallimentare – Regio decreto 267/1942) e delle transazioni fiscali (art. 182-*ter* legge fallimentare), ed infine alla fiscalità petrolifera. Sono esaminati i riflessi, nel 2012, dei suddetti fenomeni sui risultati conseguiti relativamente all'IRE e all'IVA.

Sono altresì evidenziate le entrate derivanti dalla riscossione dei canoni delle concessioni demaniali e per l'uso, in genere, dei beni pubblici e lo stato delle procedure di recupero, già affidate ad Equitalia, delle somme dovute dai produttori di latte relativamente agli importi imputati e non pagati a titolo di prelievo supplementare latte.

3.1. Compensazioni e rimborsi

Negli ultimi anni, la possibilità di utilizzare crediti di imposta per evitare versamenti di tributi e contributi alle scadenze periodiche previste è diventata sempre più articolata. Inoltre, i rimborsi fiscali, se tempestivi, sono d'ausilio per far fronte a crisi di liquidità dei contribuenti.

Nella tavola seguente sono esposti i dati relativi ai rimborsi. Risultano in aumento i rimborsi IVA (da 6,1 del 2011 a 7,4 milioni di euro del 2012), soprattutto effettuati in conto fiscale, mentre sono in calo i rimborsi di imposte dirette e di agevolazioni. Sono in crescita in generale (+18 per cento) i rimborsi in conto fiscale, dopo la flessione del 2011.

Al riguardo occorre osservare che l'erogazione dei rimborsi in conto fiscale è correlata alla periodicità e alla consistenza dei fondi resi disponibili in base alla pianificazione finanziaria; in particolare il trend negativo del 2011 era imputabile alla contrazione dei fondi messi a disposizione degli Agenti della riscossione, con il conseguente aumento del numero dei rimborsi liquidati ma non erogati alla data del 31 dicembre 2011.

L'accelerazione della liquidazione dei rimborsi fiscali è stata espressamente prevista dal Ministro dell'Economia, nell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2012-2014.

Rimborsi

(in euro)

Anno	2011			2012			Rimborsi in conto fiscale			Variazione 2011-2012	
	IVA[1]	Imposte dirette[2]	Agevolazioni[3]	IVA[1]	Imposte dirette[2]	Agevolazioni[3]	2010	2011	2012	Valore assoluto	%
Gennaio	1.068.450.410,10	0	0	695.799.798,84	23.746.633,32	0	1.227.253.289,11	1.068.450.410,10	694.990.680,51	-373.459.729,59	-34,95%
Febbraio	435.933.201,61	1.024.194,72	0	4.150,78	2.243.294,44	0	-	414.561.182,65	0	-414.561.182,65	-100,00%
Marzo	377.142.004,75	35.026.796,65	17.165.610,10	210.632.790,23	148.197.916,81	0	589.795.451,49	361.117.210,09	195.974.810,57	-165.142.399,52	-45,73%
Aprile	2.816.370,46	539.742.556,79	0	17.841.663,57	41.090.456,21	0	826.535.320,20	0	0	0	-
Maggio	926.071.407,49	155.441.857,13	1.726.197,74	2.247.053.068,87	191.204.956,57	0	630.162.198,04	903.999.790,70	2.214.540.310,76	1.310.540.520,06	144,97%
Giugno	1.296.134.735,40	253.967.161,60	0	711.179.296,96	92.388.623,74	5.526.499,22	-	1.286.063.645,48	700.000.000,00	-586.063.645,48	-45,57%
Luglio	581.995.376,90	120.379.282,37	2.318.597,59	35.261.761,00	698.936.763,04	0	772.305.232,45	546.942.050,11	0	-546.942.050,11	-100,00%
Agosto	8.726.916,85	8.751.039,51	0	610.733.172,42	15.074.671,98	0	1.956.275.947,40	0	601.814.215,63	601.814.215,63	-
Settembre	32.291.276,61	35.383.282,81	0	909.675.933,48	36.055.193,78	0	542.110.181,14	0	901.897.575,92	901.897.575,92	-
Ottobre	376.829.432,51	9.629.473,58	0	810.785.618,31	74.928.385,51	0	515.058.576,53	339.215.606,99	790.165.542,04	450.949.935,05	132,94%
Novembre	806.136.233,61	892.991.008,93	4.105.642,90	868.227.402,06	362.040.221,43	6.056.048,30	-	760.448.520,00	844.153.350,86	83.704.830,86	11,01%
Dicembre	234.054.325,13	363.258.276,95	0	45.459.023,50	86.696.454,03	0	-	171.000.000,00	0	-171.000.000,00	-100,00%
TOTALE 1	**6.146.581.691,42**	**2.415.594.931,04**	**25.316.048,33**	**7.162.653.680,02**	**1.772.603.570,86**	**11.582.547,52**	**7.059.496.196,36**	**5.851.798.416,12**	**6.943.536.486,29**	**1.091.738.070,17**	**18,66%**
Importi non distribuiti per mese[4]				201.058.576,40							
TOTALE 2	**6.146.581.691,42**	**2.415.594.931,04**	**25.316.048,33**	**7.363.712.256,42**	**1.772.603.570,86**	**11.582.547,52**	**7.059.496.196,36**	**5.851.798.416,12**	**6.943.536.486,29**	**1.091.738.070,17**	**18,66%**

Fonte: dati Agenzia delle entrate

(1) Comprende: rimborsi erogati mediante conto fiscale; rimborsi erogati dagli uffici territoriali; interessi maturati; rimborsi "IVA auto";

(2) Comprende: rimborsi erogati mediante ordinativi collettivi; rimborsi erogati mediante ordinativi individuali dagli uffici territoriali; interessi maturati; importi utilizzati per la compensazione ruoli-rimborsi ex art. 28-ter D.P.R. 602/1973; rimborsi "ultradecennali" erogati con prelievo dalla Contabilità Speciale 1778.

(3) Comprende: rimborsi canone RAI; "bonus incapienti"; "bonus famiglia".

(4) Comprende: rimborsi IVA ai soggetti non residenti erogati dal Centro Operativo di Pescara con prelievo della Contabilità Speciale 5420 per i quali, allo stato, non è disponibile la distribuzione mensile.

Come è noto, al fine di contrastare gli abusi nell'utilizzo dei crediti IVA in compensazione, a decorrere dal 1° gennaio 2010, sono state introdotte, ad opera del DL 78/2009, misure volte a contrastare gli abusi nell'utilizzo delle compensazioni dei crediti IVA, da effettuare a tal fine esclusivamente attraverso i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate. Inoltre, allo scopo di ottenere un ulteriore rafforzamento dei controlli, l'art. 8 comma 18 del DL 16/2012, ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro, demandando termini e modalità ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (Provvedimento 16 marzo 2012)[53].

In ordine alle compensazioni effettuate dai contribuenti con il modello F24, si riscontra un generale aumento del ricorso a tale strumento.

In particolare, le compensazioni sono risultate maggiori del 2012 sia per IVA (14.054 milioni nel 2012 a fronte di 13.097 milioni nel 2011) sia per le imposte dirette (9.225 milioni nel 2012 a fronte di 8.863 milioni nel 2011), che per le agevolazioni (+ 30 per cento, 1.664 milioni rispetto a 1.284 milioni nel 2011). In deciso aumento i crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio.

Tavola 42

COMPENSAZIONI F24

Anno 2011	Crediti IVA	Crediti per Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (*)	Crediti per agevolazioni	Anno 2012	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio (*)	Agevolazioni
Gennaio	628,81	275,9	0	126,41	Gennaio	705,5	282,42	6,05	85,71
Febbraio	641,79	297,87	0	178,59	Febbraio	676,69	257,97	2,98	70,32
Marzo	1640,41	221,58	0	76,95	Marzo	1924,09	229,6	17,05	68,75
Aprile	1183,83	152,83	0	87,39	Aprile	1260,38	175,22	4,32	76,66
Maggio	1427,32	231,4	0	106,41	Maggio	1458,41	257,2	328,13	125,36
Giugno	1468,97	1244,97	2,97	141,04	Giugno	1627,53	1397,31	729,83	123,26
Luglio	1451,04	2003,9	1,7	131,32	Luglio	1455,7	1962,07	418,49	216,16
Agosto	1563,79	2133,78	2,96	108,57	Agosto	1560,36	2078,22	126,77	190,52
Settembre	572,36	256,17	4,21	58,35	Settembre	600,86	280,13	164,26	119,95
Ottobre	500,55	288,98	32,78	69,35	Ottobre	519,42	339,46	270,96	160,02
Novembre	764,91	514,7	58,31	71,95	Novembre	1263,98	688,66	257,53	200,92
Dicembre	1253,53	1241,27	59,89	128,66	Dicembre	1001,71	1277,29	345,71	226,75
TOTALE	**13.097,31**	**8.863,35**	**162,82**	**1.284,99**	**TOTALE**	**14.054,63**	**9.225,55**	**2.672,08**	**1.664,38**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

(*) compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 2, comma 57, del DL n. 225/2010.

[53] E' rimasta invariata la soglia di 15.000 euro oltre la quale è necessario il visto di conformità sulla dichiarazione IVA annuale o la sottoscrizione della dichiarazione stessa da parte dell'organo di controllo contabile.

Di seguito sono rappresentati i dati relativi alle compensazioni effettuate con il modello F24, divise per fascia di importo. L'attuazione di alcune misure di contenimento delle compensazioni (ai sensi di quanto disposto dall'articolo 8, commi 18 e 19, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 citato), dal mese di aprile 2012, i contribuenti che intendono effettuare compensazioni di crediti IVA per importi superiori a 5.000 euro sono tenuti a presentare preventivamente la dichiarazione/istanza da cui emerge il credito. Ciò ha rappresentato un'estensione delle misure di controllo preventivo, introdotte dall'anno 2010, che avevano fissato tale limite a 10.000 euro, con il conseguente ampliamento del controllo preventivo anche per le compensazioni di crediti IVA nella fascia da 5.000 a 10.000 euro. Come si evince dalla tabella seguente, le compensazioni effettuate in tale fascia d'importo, a differenza delle altre, hanno registrato una diminuzione dal 2011 al 2012.

Tavola 43

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA
effettuate tramite modello F24

(in milioni)

fascia d'importo	anno 2011		anno 2012	
	n° soggetti	importo compensazioni	n° soggetti	importo compensazioni
1) 0,01 - 5.000	1.110.430	1.337,62	1.127.900	1.514,72
2) 5.000,01 - 10.000	166.829	1.277,52	126.918	938,76
3) 10.000,01 - 15.000	55.092	711,32	61.121	798,86
4) 15.000,01 - 50.000	53.849	1.500,06	56.078	1.566,85
5) 50.000,01 - 100.000	20.787	1.469,39	22.189	1.568,46
6) 100,000,01 - 200.000	13.007	1.825,18	13.906	1.953,11
7) 200.000,01 - 300.000	4.914	1.200,38	5.520	1.354,23
8) 300.000,01 - 400.000	2.608	903,58	2.863	991,61
9) 400.000,01 - 500.000	2.083	948,26	2.307	1.047,94
10) > 500.000	3.433	1.924,00	4.166	2.320,09
Totale	1.433.032	13.097,31	1.422.968	14.054,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

3.2. Rateazioni dei crediti d'imposta operate dall'Agenzia delle Entrate e da Equitalia

La rateazione è lo strumento per agevolare il contribuente in crisi di liquidità.

Il DL 201/2011 dal 28 dicembre 2011 ha introdotto nuove norme relative alla rateazione degli avvisi bonari, cioè le comunicazioni di irregolarità emesse dall'Agenzia delle Entrate a seguito di controlli automatici, di cui all'art. 36-*bis* del d.P.R. 600/1973 e all'art. 54-*bis* del d.P.R. 633/1972, e di controlli formali, di cui all'art. 36-*ter* del d.P.R. 600/1973, che evidenzino delle irregolarità tra i dati in possesso dall'Agenzia e quelli dichiarati dal contribuente. Verificata l'esattezza degli importi richiesti, il contribuente può usufruire di uno sconto sulle sanzioni se paga l'importo dovuto entro 30 giorni. In tal caso la sanzione è ridotta dal 30 per cento al 10 per cento, qualora l'avviso sia scaturito da controlli automatici, e dal 30 per cento al 20 per cento qualora esso derivi da controlli formali. Ha, inoltre, prorogato i termini per beneficiare della rateizzazione: i contribuenti che dimostrino un peggioramento della loro situazione economica potranno richiedere la proroga della rateizzazione già concessa, per un periodo ulteriore e fino a sei anni, purché non sia intervenuta decadenza. Con la proroga

della rateizzazione, il contribuente può chiedere rate di importo variabile e crescente per ciascun anno.

Il DL 16/2012 è intervenuto nuovamente sulle rateazioni degli avvisi bonari e su quelle per cui è competente l'agente della riscossione. Il contribuente, anche se decade dal beneficio della dilazione, può comunque usufruire della rateazione della successiva cartella di pagamento, cioè delle somme iscritte a ruolo: una possibilità che prima era preclusa.

Con direttiva del 1° marzo 2012, Equitalia ha poi portato da 5 a 20 mila euro la soglia per ottenere la rateizzazione, soltanto con una semplice richiesta motivata, che attesti la propria situazione di temporanea difficoltà economica, senza più documenti per dimostrare la situazione economico-finanziaria del contribuente, che restano necessari solo se il debito supera la nuova soglia.

Con la legge di stabilità per il 2013, (art. 1 commi 537-543) si è prevista la possibilità di sospendere la riscossione direttamente con Equitalia. La nuova disciplina dispone la sospensione immediata dell'attività di riscossione qualora il cittadino presenti una specifica dichiarazione con cui attesti che le somme richieste dall'ente creditore, attraverso Equitalia, siano state interessate da prescrizione o decadenza del credito, prima della formazione del ruolo; provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore; sospensione amministrativa (dell'ente creditore) o giudiziale; sentenza che abbia annullato in tutto o in parte la pretesa dell'ente creditore, emesse in un giudizio al quale il concessionario per la riscossione non ha preso parte; un pagamento effettuato, prima della formazione del ruolo; qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito. Sarà poi competenza esclusiva degli enti creditori, titolari delle somme richieste, verificare la regolarità della documentazione fornita dal contribuente e comunicare l'esito delle verifiche sia al cittadino sia a Equitalia, (con eventuale provvedimento di sospensione/sgravio/annullamento del debito). In caso di documentazione inidonea, l'ente informerà Equitalia per la ripresa dell'attività di riscossione.

Nel periodo dal 2009 fino alla fine del 2012, il numero di atti oggetto di rateazione, per l'ambito dei controlli automatizzati, è di 782.580. I dati del 2012 (135 mila atti circa) sono parziali poiché ricomprendono i soli dati afferenti alle elaborazioni effettuate sull'anno d'imposta 2010 e non anche quelli relativi all'anno d'imposta 2011. I dati evidenziati in tabella relativi agli anni 2009, 2010 e 2011 risultano variati in aumento rispetto a quelli forniti in precedenza, in quanto avendo al 31 dicembre 2012 concluso la suddetta attività di controllo anche per l'anno d'imposta 2009, nella tabella sono riportati i dati definitivi. Il totale del credito rateizzato, correlato a controlli automatizzati è di circa 2 miliardi di euro nel 2012, in aumento rispetto agli esercizi precedenti, raddoppiato rispetto al 2009. Gli importi riscossi ratealmente sono invece in flessione.

Tavola 44

RATEAZIONI DA CONTROLLI AUTOMATIZZATI (36-*BIS* E 54-*BIS*)

Anno	2009	2010	2011	2012
Numero posizioni oggetto di rateazione	**101.463**	**167.156**	**378.698**	**135.263**
Importi Totali Rateizzati*				
da controlli automatizzati (36 bis e 54 bis)	960.239.620,26	1.461.589.545,79	1.775.034.620,17	1.981.265.358,13
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2012	**629.438.375,17**	**780.102.947,56**	**930.777.840,62**	**751.535.137,22**
di cui:				
credito originario	602.329.842,99	752.032.579,77	904.604.775,20	736.028.995,32
interessi da rateazione	27.108.532,18	28.070.367,79	26.173.065,42	15.506.141,90

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate * importi in euro

Gli importi rateizzati derivanti da attività di accertamento sostanziale ed il numero di atti oggetto di rateazione sono invece in flessione rispetto al 2011. Gli importi riscossi nell'esercizio sono di gran lunga inferiori agli esercizi precedenti.

Tavola 45

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE
ACCERTAMENTO UNIFICATO

Anno di consuntivazione	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Numero atti oggetto di rateazione	19.431	38.488	83.855	83.651	56.214
Importi totali rateizzati	773.068.206,95	1.067.067.697,82	1.658.988.755,89	2.178.524.157,74	1.743.680.822,66
Importi riscossi ratealmente	787.967.686,92	991.065.124,78	1.371.582.390,97	1.140.180.505,03	339.947.205,00

Anno di consuntivazione	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Numero atti con mancato pagamento delle rate (con iscrizione a ruolo/affidamento del carico)	1.564	2.700	3.304	2.018	152
Di cui solo iscritti a ruolo	1.090	2.151	3.032	1.942	150
Di cui con attivazione procedure cautelari esecutive	474	549	272	76	2
Importo atti con mancato pagamento delle rate	202.412.782,79	353.755.367,72	282.235.093,52	109.979.655,22	8.399.082,71
Di cui solo iscritti a ruolo	154.820.934,16	233.143.935,34	258.925.349,60	101.212.784,68	8.329.732,74
Di cui con attivazione procedure cautelari esecutive	47.591.848,63	120.611.432,37	23.309.743,91	8.766.870,54	69.349,97
Somme riscosse su partite relative ad atti oggetto di rateazione	4.410.616,51	7.369.423,19	4.345.842,11	695.444,06	0
Di cui solo iscritti a ruolo	2.897.082,37	5.276.089,68	3.863.121,81	626.055,99	0
Di cui con attivazione procedure cautelari esecutive	1.513.534,14	2.093.333,51	482.720,30	69.388,07	0
Importo Posizioni Mancato Pagamento (Residuo)	198.002.166,28	346.385.944,53	277.889.251,41	109.284.211,16	8.399.082,71
Di cui solo iscritti a ruolo	151.923.851,79	227.867.845,66	255.062.227,79	100.586.728,69	8.329.732,74
Di cui con attivazione procedure cautelari esecutive	46.078.314,49	118.518.098,86	22.827.023,61	8.697.482,47	69.349,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle Entrate

Infine con riguardo alle rateazioni dei crediti d'imposta operate da Equitalia S.p.A., si osserva che, nel periodo dal 2008 - da quando è stata trasferita agli Agenti della Riscossione la competenza in materia - fino alla fine del 2012, sono state concesse n. 1.818.619 rateazioni, per un importo totale di 21,8 miliardi di euro dilazionati (nel 2011 circa 18 miliardi).

La tabella seguente sintetizza i dati rilevati al 31 dicembre 2012 a confronto con i corrispondenti valori dell'anno precedente. In particolare, nel 2012, con riferimento all'insieme degli enti impositori, sono state concesse rateazioni per 2,9 miliardi (-1,6 miliardi rispetto al 2011) pari a 362.549 richieste di dilazione accolte (-55.194 rispetto al 2011).

Tavola 46

RATEAZIONI DEI CREDITI D'IMPOSTA OPERATE DA EQUITALIA

(in euro)

Stato lavorazione	2011		2012		Variaz 2012/2011	
	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico	N. protocolli	carico
concesse	417.743	4.598.817.492	362.549	2.952.361.772	-55.194,0	-1.646.455.720
non concesse	26.244	1.488.971.761	15.977	1.674.411.404	-10.267,0	185.439.643
revocate	124.896	4.330.498.752	231.752	7.816.685.511	106.856,0	3.486.186.759

Fonte: dati Agenzia delle Entrate

Si evidenzia inoltre che, nel corso del 2012, sono state revocate 213.752 rateazioni a fronte di 124.896 revoche disposte nell'anno precedente.

Nella tabella seguente si riporta il riepilogo dei volumi di riscossione da rateazioni concesse da Equitalia negli anni dal 2009 al 2012[54], con l'evidenziazione dei valori di dettaglio riferiti ai principali enti creditori. Il volume di riscossione da rateazione più consistente, nel 2012, è riferibile alla quota erariale (64 per cento) seguita dalla quota INPS (27 per cento); analoga la consistenza percentuale totale dei quattro anni considerati.

Tavola 47

VOLUMI DI RISCOSSIONE DA RATEAZIONI CONCESSE DA EQUITALIA (2009 – 2012)

	ERARIO	INPS	INAIL	NON ERARIO	TOTALE
2009	1.082.751.763	491.463.559	14.255.505	99.063.317	**1.687.534.149**
2010	1.523.488.593	750.201.529	24.135.230	173.905.530	**2.471.730.882**
2011	1.602.629.499	773.666.347	29.506.588	208.809.120	**2.614.611.554**
2012	1.581.829.155	657.783.038	27.585.696	204.852.972	**2.472.050.861**
TOTALE	**5.790.699.015**	**2.673.114.473**	**95.483.019**	**686.630.939**	**9.245.927.446**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

3.3. Imposte dichiarate e non versate

Come noto, i dati contabili risultanti dalla liquidazione, si considerano, a tutti gli effetti, come dichiarati dal contribuente, secondo il disposto degli artt. 36- *bis* e 54-*bis*, che disciplinano l'attività di liquidazione dei tributi dovuti in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti. Le imposte rideterminate a seguito dell'attività di correzione[55] degli errori commessi dai contribuenti in sede di compilazione delle dichiarazioni, si considerano per legge come dichiarate dai contribuenti stessi.

[54] I dati aggiornati al mese di marzo 2013, sono riferiti all'intero territorio nazionale, fatta eccezione per la regione Sicilia, gestita da Riscossione Sicilia S.p.A., e possono subire variazioni in aumento al termine di alcune elaborazioni in corso da parte di Equitalia.

[55] L'attività prevede, preliminarmente, il controllo e la correzione degli eventuali errori materiali e di calcolo commessi dai contribuenti nella determinazione degli imponibili e delle imposte e, in una fase successiva, la verifica della rispondenza tra le imposte risultanti dalla liquidazione (che possono anche differire dalle imposte originariamente dichiarate dai contribuenti, per effetto della predetta attività di correzione) e i versamenti eseguiti dai contribuenti.

L'osservazione dei dati relativi alle imposte dichiarate e non versate, sulla base degli art. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e art. 51 del d.P.R. n. 633/1972, evidenziate nelle dichiarazioni ma non versate, è riferita solo al 2008 e 2009, essendosi conclusa interamente, fino all'anno di imposta 2009, l'attività di liquidazione dei tributi dovuti in base alle dichiarazioni presentate dai contribuenti. Peraltro, l'Agenzia riferisce che non si è ancora conclusa l'attività di notifica delle cartelle di pagamento relative all'anno d'imposta 2009 ed il dato ad esso riferito (pari a 8,458 milioni) potrebbe variare.

L'ammontare delle imposte dichiarate e non versate in autotassazione dai contribuenti, mostra una lieve linea tendenziale in aumento, nel biennio considerato. Le somme prese in esame si riferiscono a IVA, IRES, IRPEF E IRAP, sono stati conteggiati esclusivamente gli esiti d'imposta, al netto delle sanzioni e degli interessi ad essi correlati.

Tavola 48

IMPOSTE DICHIARATE E NON VERSATE *

Anno d'imposta	2008	2009
Imposte richieste	8.041.724.215,35	8.458.419.588,80

Fonte: dati Agenzia delle entrate

*I dati tengono conto delle operazioni di correzione effettuate sugli esiti in sede di assistenza sia sulla comunicazione di irregolarità sia sulla cartella di pagamento. A tal proposito, è necessario precisare che non si è ancora conclusa l'attività di notifica delle cartelle di pagamento

Nei casi in cui si riscontri, in esito all'attività di controllo delle dichiarazioni, eseguita ai sensi degli artt. 36-*bis* e 54-*bis*, l'omesso, il carente o il tardivo pagamento delle imposte risultanti dalla liquidazione, l'Agenzia delle Entrate attiva il recupero dell'eventuale imposta non versata, della sanzione per ritardato od omesso versamento di cui all'art. 13 del d.lgs. 471/1997 e dei relativi interessi dovuti.

In ordine, invece, all'ammontare delle imposte pagate in fase successiva a quella di autotassazione, su impulso dell'Agenzia delle Entrate, l'attività di riscossione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e non versate in sede di autotassazione non è ancora conclusa. I dati ad essa relativi, quindi, sono parziali e scarsamente significativi. Difatti, l'attività di recupero procede in due fasi successive. Una prima fase della riscossione (c.d. "bonaria")[56], disciplinata dal d.lgs. 462/1997, nella quale il recupero delle somme dovute avviene in un arco temporale che può durare fino a cinque anni. Se l'attività di recupero sopra descritta non va a buon fine (in quanto il contribuente non accoglie l'invito a pagare oppure interrompe successivamente la rateazione intrapresa), la riscossione procede tramite iscrizione a ruolo delle somme dovute (riscossione "coattiva")[57].

3.4. Rate del condono tributario non versate

Con la legge 27 dicembre 2002, n. 289, (legge finanziaria 2003) sono state introdotte modalità di definizione agevolata delle situazioni e delle pendenze in materia di imposte sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive, di contributo straordinario per l'Europa, di imposta sul valore aggiunto, di imposta sul patrimonio netto, di imposte indirette e di tributi locali[58]. Le forme di definizione dei rapporti

[56] Il contribuente viene invitato a pagare le somme dovute con rate trimestrali di pari importo il cui numero massimo può essere di sei o venti a seconda che l'ammontare del debito sia, rispettivamente, inferiore o superiore a 5.000 euro.

[57] In questa fase della riscossione, disciplinata dal d.P.R. n. 602/1973, il pagamento può essere dilazionato in un massimo di settantadue rate mensili, corrispondenti a sei anni.

[58] In particolare, le disposizioni normative riguardano:

tributari potevano quindi perfezionarsi con il versamento dell'imposta dovuta. Per le ulteriori rate non versate, l'Agenzia delle entrate provvedeva all'iscrizione a ruolo.

La rateizzazione ha poi comportato il lungo rinvio delle procedure di riscossione coattiva delle somme non versate, con conseguenti situazioni di insolvenza, preordinate intenzionalmente, ovvero "fisiologicamente" conseguenti, al trascorrere del tempo.

La Corte dei conti ha svolto due indagini sui risultati del condono tributario[59] ed ha sottolineato che il notevole successo quantitativo del condono veniva ad essere ridimensionato non solo dai costi amministrativi che aveva comportato, ma anche e soprattutto dal fatto che ben 5,2 miliardi dei 26 miliardi, dichiarati come dovuti dai contribuenti che si erano avvalsi del beneficio, non erano stati poi versati, neppure dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento.

La Corte ha sottolineato, in primo luogo, il rischio di un deterioramento della *tax compliance*: l'evasione fiscale produce effetti negativi sull'etica e sulla coesione sociale, amplificati dal ricorso ripetuto a sanatorie e condoni, che deteriorano il rapporto fisco – contribuente. Anche queste SSRR hanno posto in evidenza le contraddizioni fra le strategie antievasione del 2011 e la chiusura agevolata delle controversie fino a 20.000 euro prevista dal DL 98/2011. Quanto agli esiti dei provvedimenti di condono fiscale attuati in anni precedenti, la Corte ha evidenziato il contributo in termini di alleggerimento del contenzioso, ma anche il peso rilevante di rate non versate e la bassa probabilità di un pieno recupero delle stesse. Nel 2008 la Corte dei conti, infatti, si era espressa negativamente sul condono tributario disposto dalla legge 289/2002.

Anche la possibilità di definizione agevolata (gli istituti del reclamo e della mediazione fiscale obbligatoria nel processo tributario sono le novità previste nell'articolo 39, comma 9, del DL 6 luglio 2011 n. 98) rappresentano l'ennesima "rottamazione" di gran parte dell'azione di accertamento svolta negli ultimi anni.

Lo stesso concordato preventivo è stato stigmatizzato dalla Corte: il rischio è che, sostanzialmente, si trasformi in una sorta di mero condono preventivo, con i possibili effetti di discriminazione – costituzionalmente rilevanti – fra le diverse categorie di contribuenti.

Al di là delle valutazioni espresse dalla Corte, merita di essere segnalato il recente rapporto dell'OCSE "*Going for Growth 2013*", nel quale è contenuta la raccomandazione che l'Italia riduca le distorsioni e gli incentivi all'evasione, diminuendo le aliquote fiscali e riaffermando la volontà di non riproporre condoni.

In relazione alle rate del condono non versate, ed in attuazione dell'art. 2 commi 5 *bis* e *ter* del DL 138/2011[60], l'Agenzia delle entrate e le società del gruppo Equitalia e

---

l'articolo 7, disciplinante la definizione automatica dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo per gli anni pregressi mediante autoliquidazione; l'articolo 8, che contiene disposizioni riguardanti l'integrazione degli imponibili per gli anni pregressi; l'articolo 9, recante le modalità di definizione automatica per gli anni pregressi; l'articolo 9-*bis*, il quale reca le modalità di definizione dei ritardati od omessi versamenti; l'articolo 11, disciplinante la definizione agevolata delle imposte di registro, ipotecaria, catastale, sulle successioni e donazioni e sull'incremento di valore degli immobili; l'articolo 12, che prevede la definizione in materia di riscossione dei carichi iscritti a ruolo; l'articolo 14, recante disposizioni per la regolarizzazione delle scritture contabili; l'articolo 15, che disciplina la definizione degli accertamenti, degli inviti al contraddittorio e dei processi verbali di constatazione; l'articolo 16, il quale prevede le modalità di definizione delle liti fiscali pendenti; l'articolo 17, che consente la regolarizzazione delle violazioni in materia di servizio pubblico televisivo.

[59] Delibere nn. 24/2008/G del 17 novembre 2008 e 6/2011/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[60] Ricognizione, entro il 16 ottobre 2011, dei contribuenti che non hanno provveduto ai versamenti delle somme dovute, che l'Agenzia delle entrate, le società del gruppo Equitalia e Riscossione Sicilia erano tenute ad effettuare entro il 16 ottobre 2011 ai sensi dell'art. 2, comma 5-*bis*, del DL n. 138 del 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011. Dovevano quindi essere intraprese le azioni coattive necessarie al fine dell'integrale recupero

Riscossione Sicilia hanno dovuto effettuare una ricognizione delle posizioni inadempienti. L'estrazione dei dati e relativa rappresentazione fornita da Equitalia seguono i criteri stabiliti dalle indicazioni metodologiche ed operative, date dall'Agenzia delle entrate[61] nel novembre 2011: in tale sede l'Agenzia ha definito fra l'altro i nuovi criteri di ricognizione, per l'individuazione dei contribuenti morosi relativamente alle somme iscritte a ruolo. La identificazione dei contribuenti interessati è stata effettuata per le sole ipotesi di condono tributario "premiale"[62], per le quali la legge n. 289/2002 ha previsto una modalità di definizione che ne consentiva il perfezionamento con il versamento della sola prima rata (articoli 7, 8, 9, 14, 15 e 16), con la conseguente necessità di dover procedere all'iscrizione a ruolo delle residue somme non versate, fermi restando quindi gli effetti premiali (Estinzione sanzioni amministrative, esclusione punibilità per alcuni reati tributari e comuni e esclusione di ulteriori accertamenti).

Secondo quanto attestato da Equitalia, la situazione del condono 2002, che riguarda circa 55 mila codici fiscali intimati, è rappresentata nella seguente tabella. I dati trasmessi evidenziano un carico a ruolo (carico lordo condono premiale), pari a 2.127.782.847 euro, ben superiore al dato riferito al 31 dicembre 2010 (1.886.698.834 euro) ma di poco inferiore al dato dell'esercizio precedente. Il carico netto, al 31 dicembre 2012, è anch'esso di poco inferiore, pari a 1.900.281.514, rispetto al dato pregresso pari a 1.904.792.850 euro. In crescita la pur esigua percentuale del riscosso sul carico netto. Il carico lordo è aumentato a seguito dei riscontri effettuati in base ai nuovi criteri definiti per individuare, ai sensi dell'art. 2 comma 5 *bis* citato, i contribuenti morosi relativamente alle somme iscritte a ruolo.

Tavola 49

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE - DATI AL 30/09/2011, AL 31/03/2012 ED AL 31/12/2012 DEI RUOLI ESTRATTI SECONDO I NUOVI CRITERI (CONDONO "PREMIALE" ARTT. 7, 8, 9, 15,16)

	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	%riscosso su carico netto
30/09/2011	2.121.795.651	217.002.800	1.904.792.850	298.945.462	1.605.847.389	15,7%
31/03/2012	2.121.795.651	217.002.800	1.904.792.850	317.026.740	1.587.766.110	16,6%
31/12/2012	2.127.782.847	227.501.333	1.900.281.514	341.930.641	1.558.320.872	18,0%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Equitalia

Gli importi al 31 dicembre 2012, relativi al carico intimato, sono notevolmente più bassi, ma il riscosso è più elevato dell'anno scorso (1,8 per cento del carico netto, a fronte dell'1 per cento, al mese di marzo 2011).

---

delle somme dovute e non corrisposte, maggiorate degli interessi maturati, anche mediante l'invio di una intimazione a pagare quanto concordato e non versato alla prevista scadenza, inderogabilmente entro il termine ultimo del 31 dicembre 2011. Il termine del 31 dicembre 2012 è stato prorogato al 31 dicembre 2013 dall'art. 11, comma 10-*bis*, del DL n. 201/2011.

[61] AE n. 2011/164755 del 14 novembre 2011.

[62] In seguito alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 5 *bis* del DL n.138/2001, l'Amministrazione ha ritenuto che l'ambito applicativo dello stesso fosse riferito alle fattispecie relative alle ipotesi di condono previste dagli art.7, 8, 9, 14, 15 e 16 della legge n. 289 del 2002, restando escluse le definizioni di cui agli articoli 9-bis e 12 e agli art. 11, 17, 18 e 22 punto 4 della legge 289 /2002 2 sono stati rivisti i criteri per l'individuazione dei contribuenti attualmente morosi relativamente alle somme iscritte a ruolo.

Tavola 50

CARICO INTIMATO
(CONDONO "PREMIALE" ARTT. 7, 8, 9, 15,16)

	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	%riscosso su carico netto
30/09/2011	1.218.089.483	0	1.218.089.483	0	1.218.089.483	0%
31/03/2012	1.218.089.483	0	1.218.089.483	12.415.108	1.205.674.375	1,0%
31/12/2012	1.218.089.483	6.762.059	1.211.327.425	22.148.684	1.189.178.741	1,8%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Equitalia

In relazione al condono di cui all'art. 9-*bis* della legge 289/2002, che reca le modalità di definizione dei ritardati od omessi versamenti, Equitalia ha rappresentato che il Tavolo di Lavoro costituito in attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 2, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 138/2011 ha ritenuto che tale fattispecie non rientrasse nell'ambito applicativo della norma stessa. Pertanto, non sussistono dati aggiornati alla data del 31/12/2012.

Sarebbero, prosegue la società lunghi i tempi necessari per estrarre dette informazioni, che non immediatamente disponibili, non essendo previsto uno specifico codice tributo atto ad identificare gli importi affidati in riscossione riferiti al condono di cui all'art. 9-*bis* della legge 289/2002.

Si riportano pertanto i dati aggiornati al 1 gennaio 2012, che mostrano un incremento del carico lordo, in lieve incremento dell'ammontare degli sgravi e del riscosso, mantenendosi l'indice di riscossione sempre al 20 per cento.

Tavola 51

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO NON VERSATE - ART. 9 BIS
DATI AL 31/12/2012

	Tipo di condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	%riscosso su carico netto
al 31/12/2010	Art. 9bis	4.422.323.697	988.926.705	3.433.396.993	654.721.961	2.778.675.032	19,1
al 31/07/2011	Art. 9bis	4.422.323.697	1.010.201.884	3.412.121.183	684.286.857	2.727.834.956	20,1
al 01/01/2012	Art. 9bis	4.740.315.132	1.059.721.993	3.680.593.139	735.111.425	2.945.481.714	20,0
al 31/12/2012	Art. 9bis						

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Equitalia

Particolare attenzione occorre prestare alle problematiche connesse al condono IVA. Infatti, la citata legge n. 289/2002, ed in particolare gli artt. 8-9, aveva consentito ai contribuenti forme di definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti, anche relativamente all'IVA. Solo in seguito, la Corte di Giustizia (C-132/06) con la decisione del 17/07/2008 e (C-174/07) dell'11/12/2008, ha considerato il condono in ambito IVA, previsto dalla normativa italiana, non compatibile con le disposizioni comunitarie. Si precisa che per le imposte dirette (IRPEF, IRPEG/IRES), non essendo state interessate dalla pronuncia della Corte di Giustizia, in quanto non tributi comunitari, i condoni continuano ad avere piena operatività nei loro promessi effetti premiali. La motivazione della Corte di giustizia si fonda sulla circostanza che la rinuncia generale ed indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili ai fini IVA violi gli obblighi comunitari di cui agli art. 2 e 22 della sesta direttiva del Consiglio 17/05/1977,

77/388/CEE, e l'accesso alla definizione agevolata non consentirebbe la reale emersione dell'evasione, risolvendosi in una definitiva rinuncia all'accertamento ed alla riscossione dell'imposta.

Con la conseguenza che la normativa nazionale relativa alle sanatorie previste dal legislatore sul tributo comunitario deve essere disapplicata dal giudice italiano, per contrasto con la norma comunitaria. La posizione dei giudici comunitari è seguita anche dalla Cassazione[63], che ha ribadito analoga motivazione. Al contempo il legislatore (DL 233/2006 art 37 commi 24-25) aveva previsto il raddoppio dei termini per l'accertamento. Al riguardo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 247/2011, ha affermato, delineandone l'ambito, il principio in base al quale i termini sono raddoppiati automaticamente, a condizione che sussista l'obbligo di denuncia per i reati tributari contemplati dal d.lgs. 74/2000. Tale principio è estensibile agli accertamenti ai fini IVA.

La disapplicazione delle disposizioni *de quibus* sul condono IVA, in combinato disposto con il raddoppio dei termini, permette quindi l'accertabilità dell'anno di imposta 2002, oggetto di condono IVA (2000 e 2001 in caso di omessa dichiarazione).

In virtù dei tre fattori concomitanti, la pronuncia della Corte di giustizia, l'orientamento della Corte costituzionale e la proroga del termine di decadenza dall'accertamento, l'Agenzia delle Entrate ha l'obbligo di emanare avvisi di accertamento ai fini IVA, relativamente a periodi di imposta per i quali il contribuente aveva aderito ai condoni disciplinati dalla legge n. 289/2002 citata. In considerazione della tempistica molto breve, il riferimento temporale ultimo per la decadenza del potere accertativo è stato prorogato di un anno, dall'art. 2 comma 5-*ter* del DL 138/2011, nei confronti dei contribuenti che hanno aderito al predetto condono IVA. Con circolare 1/E del 13/1/2012 l'Agenzia ha pubblicato le istruzioni per gli uffici per individuare[64] le posizioni oggetto di sanatoria, ai sensi degli art. 7, 8 e 9 della legge.

Sulla base di elaborazioni di Sogei, sono a disposizione, già dal mese di gennaio 2012, sia per le strutture operative dell'Agenzia che per la Guardia di Finanza, elenchi, in corso di aggiornamento, concernenti i soggetti che, dai dati presenti nel Sistema informativo, risultano aver presentato dichiarazioni di "condono" ai fini IVA.

Nel corso dell'anno 2012 sono stati eseguiti n. 297 accertamenti, che presentano una maggiore imposta accertata ai fini IVA per gli anni di imposta 2000, 2001 e 2002, nei confronti di contribuenti che, per i medesimi periodi di imposta, si sono avvalsi delle sanatorie ai fini IVA ai sensi degli articoli 7, 8 e 9 della legge n. 289/2002. La maggiore imposta IVA accertata ammonta a circa 69,8 milioni di euro.

Sono stati definiti mediante gli istituti dell'adesione e dell'acquiescenza (d.lgs. n. 218/1997) n. 31 accertamenti le cui maggiori imposte e sanzioni definite sono complessivamente pari a circa 6,5 milioni di euro. Le somme riscosse, comprensive di imposte, sanzioni ed interessi, ammontano a circa 7,6 milioni di euro.

I risultati finora conseguiti inducono ancora a valutazioni molto caute, circa l'effettiva possibilità di recupero di ulteriori rilevanti quote dell'ammontare

---

[63] Da ultimo con le sentenze nn. 19333/2011 e 19681/2011. La Cassazione ribadisce di recente che il condono IVA, ma più in generale le norme di uno Stato Membro, quale è l'Italia, contrarie alle disposizioni europee sono disapplicabili d'ufficio dal giudice, anche in Cassazione. (Corte di Cassazione, sentenza n. 8110/2012).

[64] Entro il 31 dicembre 2012 per i periodi di imposta 2000 e 2002, rispettivamente, in caso di omessa presentazione della dichiarazione e in caso di infedele dichiarazione; entro il 31 dicembre 2013 per il periodo di imposta 2001 in caso di omessa presentazione della dichiarazione; entro il 31 dicembre 2014 per il periodo di imposta 2002 in caso di omessa presentazione della dichiarazione, sulla base della proroga di un anno dei termini dell'accertamento ai fini dell'IVA pendenti al 31 dicembre 2011.

complessivo delle somme ancora dovute all'Erario per effetto dei condoni fiscali del 2002- 2004.

3.5. Accordi di ristrutturazione del debito e transazioni fiscali

Infine, l'Agenzia delle Entrate procede ad accordi di ristrutturazione del debito (art. 182-*bis* legge fallimentare – Regio Decreto 267/1942) ed a transazioni fiscali (art. 182-*ter* legge fallimentare). Nel 2012 si sono perfezionati 14 accordi di ristrutturazione e 16 transazioni fiscali. I dati esposti risultano aggiornati rispetto ai dati forniti in precedenza.

Gli accordi di ristrutturazione, che mostrano un *trend* oscillante nel quadriennio con punte massime nel 2011, hanno comportato, nell'esercizio esaminato, un importo di 47 milioni, pari al 66 per cento dell'importo originario di 72 milioni. Sostanzialmente si tratta, in termini quantitativi, di una rinuncia da parte del Fisco alle sanzioni ed interessi.

Le transazioni fiscali, che hanno registrato un andamento oscillante, nel 2012 hanno riguardato un importo originario minore, circa 28 milioni, e hanno comportato un importo finale di 21 milioni, pari al 75 per cento.

Tavola 52

ACCORDI DI RISTRUTTURAZIONE E TRANSAZIONI FISCALI*

Anno	2009	2010	2011	2012
Numero Accordi di ristrutturazione del debito (art. 182 bis L.F.)	6	6	17	14
Importo originario dovuto al Fisco	92.808.178,54	18.738.310,98	350.542.166,33	72.326.369,12
di cui:				
Imposte	63.691.829,19	12.515.655,21	300.005.602,48	46.753.928,28
Sanzioni	20.857.518,59	3.949.298,34	39.476.963,58	8.055.428,31
Interessi	8.258.830,76	2.273.357,43	11.059.600,27	17.517.012,56
Importo derivante dalla transazione	61.854.884,79	14.464.677,88	79.643.404,56	47.481.472,33
di cui:				
Imposte	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sanzioni	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Interessi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Numero Transazioni fiscali (art. 182 ter L.F.)	22	12	12	16
Importo originario dovuto al Fisco	29.611.293,75	19.534.985,47	14.207.878,66	27.905.973,72
di cui:				
Imposte	23.066.513,59	13.573.098,16	10.364.391,08	20.732.567,40
Sanzioni	5.075.209,57	4.579.160,58	3.033.364,04	1.245.913,25
Interessi	1.469.570,59	1.382.726,73	810.123,54	5.927.493,43
Importo derivante dalla transazione	18.432.398,93	9.028.490,15	12.076.166,89	20.901.784,37
di cui:				
Imposte	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sanzioni	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Interessi	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

*dati estrapolati dalla banca dati delle istanze di transazione fiscale, parziali in quanto non sono state contemplate le istanze per le quali non risultavano caricati i relativi dati contabili nell'applicativo informatico né sono stati inseriti i dati di dettaglio dell' "importo derivante da transazione", all'attualità non acquisibili dalla banca dati.

3.6. Stato delle procedure di recupero, già affidate ad Equitalia, delle somme dovute dai produttori di latte

Le attività di recupero relative ai ruoli derivanti dal mancato pagamento delle quote latte sono svolte da Equitalia, nell'ambito della complessiva attività di riscossione. I soggetti pubblici competenti ad emettere i ruoli in materia sono l'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), le Regioni ed alcune Province. Sono state emessi molti atti di sospensione delle azioni di recupero che hanno frenato l'attività dell'agente della riscossione.

La Commissione europea aveva affermato che l'aver differito di sei mesi il pagamento della rata per le multe sullo sforamento delle quote latte non costituiva un aiuto di Stato a favore degli allevatori interessati. Come noto, la questione nasce circa un decennio fa, con lo sforamento delle quote sul latte e sui prodotti lattiero-caseari per il periodo dal 1995/1996 al 2001/2002, che ha determinato una sanzione in capo ai produttori italiani. Nell'UE, difatti, la commercializzazione di latte vaccino è soggetta a quote: ogni Stato membro dispone di due quote, una per le consegne di latte ai caseifici e una per le vendite dirette ai consumatori. Queste quote complessive sono ripartite tra i produttori (quote individuali) di ogni Stato membro. Lo Stato italiano tuttavia si era sostituito a questi nel pagamento degli importi da essi dovuti all'Ue. La Commissione aveva considerato detto pagamento quale aiuto di Stato, in contrasto con le regole del mercato, in vigore con il Trattato di Roma.

Nel 2003 gli allora quindici ministri dell'Ue responsabili degli affari economici e finanziari (Consiglio Ecofin del 16 luglio), davanti al problema posto dal Governo italiano, avevano deciso che i produttori avrebbero saldato il debito nei confronti dello Stato italiano, equivalente a circa 1,4 miliardi di euro, mediante una rateizzazione in 14 anni senza interessi. Ma nel 2012 la Commissione in relazione al disposto di cui al comma 12-*duodecies*[65] dell'art. 2 del DL 225/2011, che permette ai produttori che non avevano pagato la rata del 31 dicembre 2010, di farlo entro il 30 giugno 2011, ha, sul punto, avviato, nei confronti dell'Italia, una procedura di infrazione per aiuti di Stato. *"Tale proroga è, infatti, in contrasto con l'articolo 1, primo trattino, della decisione 2003/530/Ce del Consiglio, ai sensi del quale le rate devono essere versate con cadenza annuale, e configura, pertanto, un aiuto di Stato nuovo e illegittimo, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*[66]*"*.

La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con Deliberazione n. 20/2012/G, a chiusura dell''indagine sulle *"Quote latte: la gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione"*, ha osservato che *"la difficoltà nel tutelare gli interessi nazionali in sede diplomatica durante le trattative per la definizione del mercato unico del latte, la tardiva e, spesso, incoerente trasposizione*

---

[65] *Art 2 comma 12-duodecies.* Al fine di fare fronte alla grave crisi in cui versa il settore lattiero-caseario, sono differiti al 30 giugno 2011 i termini per il pagamento degli importi con scadenza 31 dicembre 2010 previsti dai piani di rateizzazione di cui al *decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 maggio 2003, n. 119*, e al *decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 9 aprile 2009, n. 33*, come prorogato dall' *articolo 40-bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 30 luglio 2010, n. 122*. Agli oneri conseguenti, valutati in 5 milioni di euro per l'anno 2011, si provvede a valere sulle disponibilità di cui all' *articolo 1 comma 40, quarto periodo, della legge 13 dicembre 2010, n. 220*, come incrementate ai sensi del presente provvedimento.

[66] Commissione europea, Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione della situazione comunicata dall'Italia alla Commissione e al Consiglio in merito al recupero del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte per i periodi dal 1995/96 al 2001/02 (a norma dell'articolo 3 della decisione 2003/530/Ce del Consiglio) del 27/4/2012.

della normativa dell'Unione europea in sede legislativa nazionale, la confusione nella determinazione dell'esatta produzione di latte a livello nazionale per l'inattendibilità dei dati forniti dall'amministrazione e dalle categorie di produttori – oltre che per le non sempre fedeli dichiarazioni dei produttori stessi -, la messa in discussione, nell'ambito della stessa amministrazione, dei dati sui quali si basa la gestione del mercato del settore lattiero-caseario, la persistente assenza di volontà politica nell'affrontare e risolvere il problema dei recuperi ed il lungo periodo di carenza dei controlli hanno condotto - in un intreccio di responsabilità a vari livelli (politico, legislativo, amministrativo, delle categorie dei produttori stessi) - la trentennale gestione delle quote latte – giunta, peraltro, ormai, alla sua scadenza, prevista per il 2015 - ad un livello di criticità notevole.....La mancata, rapida riscossione del debito (proroghe continue, lentezza nelle procedure di riscossione, sospensioni..) comporta un rilevante incremento della possibilità che il recupero del prelievo divenga sempre più a rischio.

In data 30 luglio 2012 Equitalia, per il tramite dell'Ufficio del Coordinamento Legislativo Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, ha appreso la necessità di dar corso all'avvio delle "attività di riattivazione delle cartelle sospese", limitatamente alle cartelle notificate in data antecedente al 12 aprile 2009, in ragione dell'orientamento giurisprudenziale espresso dal TAR[67] con riguardo al soggetto legittimato ad agire per le procedure di riscossione attivate prima o dopo la data indicata e poi sospese ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del DL n.4/2009 (rispettivamente Gruppo Equitalia ed AGEA).

L'art. 1, comma 525, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) è intervenuto nella materia, modificando l'art. 8-*quinquies* del DL n.5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009, stabilendo che, nei casi di mancata adesione alla rateizzazione e in quelli di decadenza dal beneficio della dilazione, sia l'AGEA a procedere alla riscossione mediante ruolo, avvalendosi, su base convenzionale, delle società del Gruppo Equitalia per le fasi di formazione del ruolo, stampa delle cartelle di pagamento e degli altri atti della riscossione, nonché per l'eventuale assistenza nella fase di gestione del contenzioso. La disposizione in parola demanda, inoltre direttamente ad AGEA, che resta surrogata negli atti esecutivi eventualmente già avviati dall'agente della riscossione, l'attività di notifica della cartella di pagamento ed ogni altra attività contemplata dal Titolo II del d.P.R. n. 602/1973, prevedendo che, a tal fine, la stessa si avvalga del personale del Corpo della Guardia di Finanza. Equitalia riferisce, al riguardo, di aver avviato contatti con AGEA, finalizzati alla stesura di apposita convenzione. Attesa l'impossibilità, per gli agenti della riscossione, di proseguire nel recupero delle pendenze di riferimento, per sopravvenuta carenza di legittimazione conseguente a tale intervento del legislatore in materia e vista la necessità, per AGEA, di definire anche con la Guardia di Finanza gli aspetti di relativa competenza, le società del Gruppo Equitalia si sono comunque dichiarate, fin da subito, altrettanto disponibili a procedere alla trasmissione, in capo alla stessa AGEA, delle quote residue, affinché possa essere data piena attuazione al subentro di legge .

---

[67] Il TAR del Lazio si è pronunciato in merito alla legittimità di alcuni provvedimenti adottati in applicazione delle disposizioni relative alle quote latte (cfr. sent. n. 2980/2012 della Sez. II ter) ed ha stabilito che: - se la procedura di riscossione mediante ruoli è stata avviata dopo l'entrata in vigore della legge n. 33/2009 (in vigore dal 12 aprile 2009), trova applicazione il comma 10 dell'art. 8 *quinquies*, e, quindi, Agea deve procedere ai sensi del regio decreto n. 639/1910; - se la procedura di riscossione è stata avviata prima del 12 aprile 2009 ed è stata, poi, sospesa, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 8 *quinquies*, Agea ed Equitalia possono riavviare le procedure di iscrizione al ruolo e di recupero forzoso.

L'attività del Commissario straordinario per le quote latte, è stata prorogata al 31 dicembre 2012 dall'art. 29 ter del decreto legge n. 216/2011, in considerazione del differimento dei termini di pagamento delle rate, al fine di consentire allo stesso di procedere agli adempimenti a suo carico in materia di accettazione delle domande di rateizzazione e di revoca delle quote aggiuntive, nonché per la gestione dei contenziosi amministrativi connessi ai provvedimenti adottati.

In tale contesto, i risultati conseguiti negli anni fino al 31 dicembre 2012 in relazione ai codici tributo atti ad identificare gli importi affidati in riscossione per le partite debitorie dei produttori di latte, a fronte di un carico lordo complessivamente pari a circa 177,5 milioni di euro (a fronte di 177,3 milioni comunicati l'anno scorso), le somme riscosse risultanti dalla consultazione delle basi informative degli Agenti della riscossione, ammontano a 7 milioni di euro (lo scorso esercizio erano stati comunicati 6,5 milioni).

3.7. Entrate da canoni e concessioni demaniali

L'osservazione dei dati contabili nel triennio, con versamenti, per 230 milioni di euro, mostra una flessione delle entrate da gestione diretta (-20 per cento nel triennio), soprattutto per un calo dei redditi di beni immobili patrimoniali e delle concessioni beni demanio pubblico artistico storico. Aumentano invece le entrate eventuali e diverse in capo alla Direzione centrale demanio ed altri proventi demaniali (capitoli per i quali non si ravvisa la necessaria trasparenza). Anche le entrate da gestione indiretta diminuiscono progressivamente nel triennio (-13 per cento), in particolare per le entrate da permessi di prospezione e di ricerca mineraria e sulle concessioni di esercizio di coltivazione di miniere e cave, che rappresenta la flessione di maggior importo finanziario (-29 per cento nel triennio).

Tavola 53

CANONI E CONCESSIONI DEMANIALI
GESTIONE DIRETTA E GESTIONE NON DIRETTA

	Capitolo	Tributo	Descrizione tributo	Totale 2010	Totale 2011	Totale 2012
Gestione diretta	2315	809T	INDENNITA' E INTERESSI MORA PER ENTRATE DEMANIALI	€ 1.403.992,70	€ 1.478.092,02	€ 1.153.441,86
	2601	811T	REDDITI DI BENI IMMOBILI PATRIMONIALI	€ 48.502.130,08	€ 36.110.143,11	€ 33.417.274,63
	2612	834T	CONC. BENI DEMANIO PUBB. ARTISTICO STORICO	€ 12.019.657,02	€ 12.407.687,94	€ 9.766.376,71
	2650	837T	ENTRATE EVENT. DIVERSE DIR. CENTRALE DEMANIO	€ 6.274.418,06	€ 5.283.185,90	€ 6.024.611,19
	2612,8	847T	ALTRI PROVENTI DEMANIALI	€ 6.079.540,00	€ 6.068.431,55	€ 8.950.384,12
	2601	854T	SOMME OCCUP.AREE URBANIZZ.C.435 L.311/04	€ 110.540,81	€ 273.221,91	€ 696.928,25
	2601	856T	SOMME OCCUP. AREE SCONFINAMENTI ART.5BIS DL143/03	€ 859.236,00	€ 320.307,88	€ 188.074,49
	2601		ALTRI REDDITI DI AFFITTI,CONCESSIONI E CANONI VARI NON CONFLUITI SUI SINGOLI CODICI TRIBUTO	€ 289.427,00		

segue tavola 53

Totale gestione diretta				**€ 75.538.941,67**	**€ 61.941.070,31**	**€ 60.197.091,25**
Gestione indiretta	2607	137T	INDENN.OCCUP.ABUSIVA E REALIZZAZ.OPERE NO TITOLO	€ 3.295.106,84	€ 2.338.074,22	€ 1.955.984,04
	2603	814T	PROVENTI MINIERE PERTINENTI ALLO STATO	€ 736.579,89	€ 594.216,72	€ 591.923,57
	2603	815T	PROVENTI SORGENTI TERMALI E MINERALI STATO	€ 12.063,32	€ 3.257,52	€ 10.569,11
	2611	816T	CANONE ANNUO RIC. E COLT. RIS. GEOTERMICHE	€ 97.359,97	€ 91.141,08	€ 100.954,60
	2604	817T	DIRITTI PERMESSI PROSPEZIONE E RICERCA MINERARIA	€ 81.355.955,21	€ 74.906.396,53	€ 57.362.106,11
	2608	825T	PROVENTI DELLE UTIL. ACQUE PUBBLICHE	€ 6.142.822,16	€ 1.771.297,28	1.539.524,74
	2616	832T	CONCESSIONI DI SPIAGGE LACUALI	€ 252.716,15	€ 214.979,70	€ 106.193,14
	2614	835T	OPERE PUBB. BONIFICA E PERTINENZE RELATIVE	€ 47.874,48	€ 31.961,53	€ 22.928,26
	2612,2	836T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBB. AERONAUTICO	€ 4.259.507,77	€ 4.050.763,70	€ 4.201.052,65
	2612,3	840T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBB. MILITARE	€ 1.381.586,14	€ 948.684,78	€ 973.327,34
	2612,4	842T	CONC. DEI BENI DI DEMANIO PUBB. MARITTIMO	€ 96.171.137,48	€ 98.409.723,46	€ 102.593.261,77
	3319	818T	BENI CONFISCATI-LEGGE 575/65-SOMME DI DENARO		€ 2.828,72	€ 4.753,16
Totale gestione indiretta				**€ 193.752.709,41**	**€ 183.363.325,24**	**€ 169.462.578,49**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia Demanio

L'art. 1, comma 144, della legge 24.12.2007 n. 244, con il combinato disposto dell'art. 36 del DL 248/2007 ha introdotto la possibilità, su richiesta del debitore e nelle ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà economica dello stesso, di concedere dilazioni di pagamento delle somme dovute all'Erario. Le dilazioni di pagamento sono ammesse in ogni fase del processo di riscossione.

In ordine allo stato di attuazione del federalismo demaniale, ed all'attuazione delle previsioni del d.lgs. 85/2010, l'amministrazione ha riferito che non sono stati emanati i Dpcm previsti nel particolare processo di attuazione del federalismo, aventi la finalità di attribuire beni del demanio e del patrimonio immobiliare dello Stato. Alla data del 31.12.2012 risultano solo trasferiti, a titolo non oneroso, agli enti locali 13 compendi, situati nelle Regioni del centro-nord (Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana ed Umbria), ai sensi del d.lgs. 85/2010, nell'ambito specifico del federalismo demaniale culturale, l'unico che, data la specificità, ha avuto concreta attuazione. Nel quadro di relativa stasi, il legislatore ha disposto la prosecuzione della gestione del patrimonio immobiliare statale, ivi comprese le attività di dismissione e valorizzazione, nelle more dell'attuazione del d.lgs 85 citato (DL 16/2012 art.4, comma 12 *quater*).

3.8. Fiscalità petrolifera

Per quanto attiene all'andamento della fiscalità petrolifera nel periodo 2010-2012 si pone in evidenzia, sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia delle Dogane, che, in tale arco temporale, come noto, si è assistito ad un consistente incremento della

tassazione dei prodotti energetici maggiormente impiegati come carburanti per motori, con evidenti riflessi sia sugli operatori industriali che sul cittadino[68] [69].

Nel corso dell'anno 2011, si sono poi verificati altri aumenti del livello di accisa afferente la benzina e il gasolio; sono stati incrementati anche il livello di accisa relativo al GPL usato come carburante e quello del gas naturale usato come carburante. Occorre considerare che l'insieme degli incrementi dell'accisa sul gasolio usato come carburante, verificatisi nel 2011 e nel 2012, ha determinato un rilevante aumento dell'entità dei rimborsi riconosciuti agli esercenti, che, beneficiando di una specifica misura agevolativa, ottengono il rimborso di una parte dell'accisa, gravante sul gasolio da essi utilizzato, pari alla differenza tra l'aliquota ordinaria ed un'aliquota fissa .

Il complessivo onere fiscale gravante sui prodotti petroliferi ha poi subito un ulteriore incremento per effetto del passaggio dell'aliquota IVA ordinaria al 21 per cento, atteso che l'accisa, unitamente al costo industriale dei prodotti suddetti, rientra nella base imponibile ai fini dell'applicazione dell'IVA.

Per quanto attiene all'incidenza dell'andamento della fiscalità petrolifera sul prezzo dei carburanti, inevitabilmente l'aumento degli oneri fiscali sopra descritto si è tradotto in un aumento del prezzo di vendita dei prodotti petroliferi al consumo.

Deve, però, al contempo farsi rilevare la circostanza che al di là di tale effetto puramente matematico non esiste una relazione diretta tra l'andamento della fiscalità e il prezzo di vendita dei prodotti, nella cui determinazione le compagnie petrolifere sono oggi libere da vincoli.

Per quanto riguarda il livello di tassazione, si evidenzia che l'Italia è attualmente uno dei Paesi europei dove essa è più alta, proprio a seguito degli aumenti d'aliquota del 2011 e 2012. Difatti, per quanto riguarda la fiscalità sulla benzina, l'Italia si colloca al 3° posto in Europa (con un'incidenza fiscale sul prezzo alla pompa del 58,9 per cento, a fronte di un'incidenza media ponderata europea del 56,6 per cento), mentre per la fiscalità sul gasolio auto, l'Italia si colloca al 2° posto (con un'incidenza fiscale sul prezzo alla pompa del 53,9 per cento, a fronte di un'incidenza media ponderata europea del 49,1 per cento). Dopo il Regno Unito, l'Italia è il Paese europeo con maggior carico fiscale sul gasolio auto. Il confronto europeo pone in luce come la Francia e la Germania si collochino rispettivamente al 10° (55,4 per cento) e al 7° (56,7 per cento) posto per la benzina; al 9° (48,0 per cento) e all'8° (48,2 per cento) posto il gasolio auto.

---

[68] Art. 21-bis, co. 1, lett. a), del d.lgs. 26.10.1995, n. 504, che ha incrementato dal 2010 il livello di tassazione delle emulsioni stabilizzate di olio da gas con acqua.

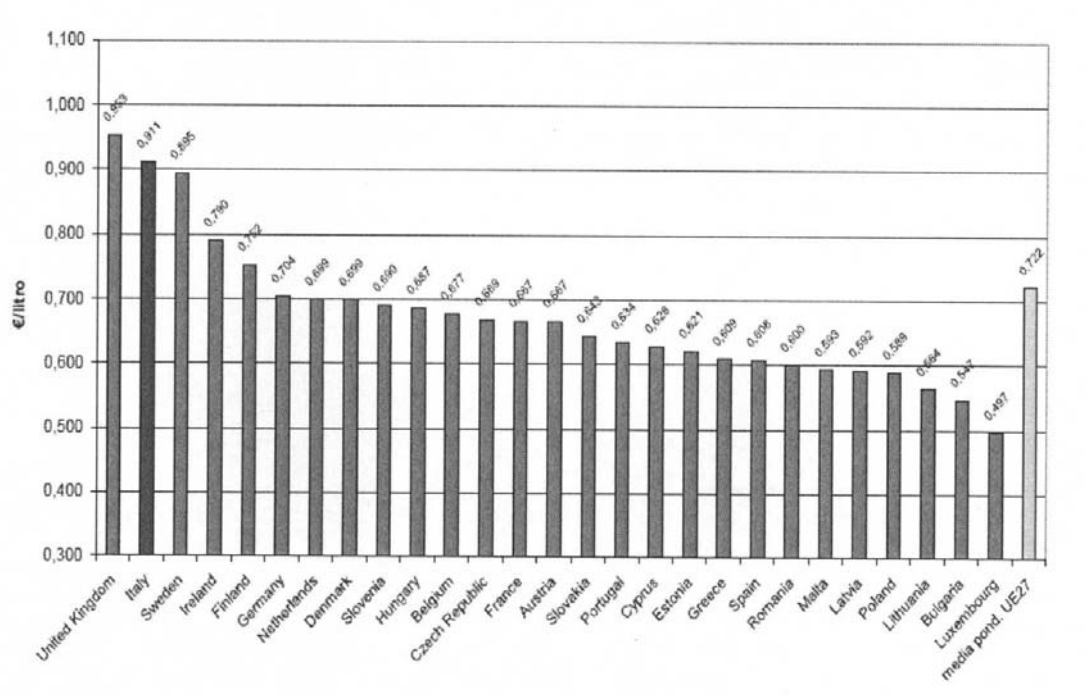
[69] Atteso l'obbligo dello Stato italiano di rispettare i livelli minimi di accisa stabiliti a livello comunitario e considerato che a tali livelli minimi viene uniformata la tassazione applicata ad alcuni prodotti energetici impiegati, come carburante, nelle attività agevolate di cui ai punti 12, 13 e 16-*bis* della Tabella A, allegata, al d.lgs. n. 504/1995, a partire dal 1° marzo 2010, è stato incrementato il livello di accisa, ivi previsto rispetto al gasolio, al fine di adeguarlo alla normativa comunitaria. Tale misura ha determinato nella sostanza una contrazione dell'agevolazione spettante agli aventi diritto, essendo questa determinata in misura pari alla differenza tra la tassazione ordinaria dei prodotti agevolati e quella specifica, agevolata, rispetto agli impieghi di cui ai punti 12, 13 e 16-*bis* della Tabella A suddetta.

Tavola 54

ACCISE ED IVA NEI PAESI UE (dati Commissione UE)
(aliquote accisa e IVA aggiornate al 28/1/2013)

			ACCISA (moneta nazionale/1000 LITRI)		Tasso di cambio dell'euro	ACCISA (€/1000 LITRI)		IVA (%)
			BENZINA	GASOLIO AUTO	28 gennaio 2013	BENZINA	GASOLIO AUTO	
Austria	AT					525,74	436,90	20
Belgium	BE					613,57	427,69	21
Bulgaria	BG	BNG	710,00	645,00	1,9558	363,02	329,79	20
Cyprus	CY					439,70	410,70	18
Czech Republic	CZ	CZK	12.840,00	10.950,00	25,6900	499,81	426,24	21
Denmark	DK	DKK	4.409,00	3.016,00	7,4605	590,98	404,26	25
Estonia	EE					422,77	392,92	20
Finland	FI					623,70	462,80	23
France	FR					612,50	439,50	19,6
Germany	DE					654,50	470,40	19
Greece	EL					683,84	343,66	23
Hungary	HU	HUF	123.300,00	113.555,00	298,4000	413,20	380,55	27
Ireland	IE					607,72	499,00	23
Italy	IT					728,40	617,40	21
Latvia	LV	LVL	303,03	247,35	0,6987	433,71	354,01	21
Lithuania	LT	LTL	1.500,00	1.140,00	3,4528	434,43	330,17	21
Luxembourg	LU					462,09	335,00	15
Malta	MT					469,38	382,40	18
Netherlands	NL					752,45	446,18	21
Poland	PL	PLN	1.668,16	1.455,92	4,1989	397,29	346,74	23
Portugal	PT					584,42	366,39	23
Romania	RO	RON	1.626,17	1.494,14	4,3963	369,90	339,86	24
Slovakia	SK					570,17	406,05	20
Slovenia	SI					584,50	455,84	20
Spain	ES					463,76	369,05	21
Sweden	SE	SEK	5.630,00	4.855,00	8,6583	650,24	560,73	25
United Kingdom	UK	GBP	579,50	579,50	0,8545	678,17	678,17	20

GASOLIO AUTO: confronto UE del carico fiscale (accisa + IVA) (€/litro)
su dati Commissione UE rilevati il giorno 28 GENNAIO 2013
(la media ponderata UE27 è pesata sui consumi dell'anno 2011)



La fiscalità petrolifera regionale è illustrata nella tavola successiva. Le sole regioni Puglia e Toscana, di recente hanno abolito l'ulteriore imposta regionale sulla benzina.

ITALIA - FISCALITA' REGIONALE SULLA BENZINA
(aggiornata al 28/1/2013)

	IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA (IRBA)	IVA SULL'IRBA (all'ERARIO)	TOTALE
	€/LITRO	€/LITRO	€/LITRO
Calabria	0,0258	0,0054	0,031
Campania	0,0258	0,0054	0,031
Lazio	0,0258	0,0054	0,031
Liguria	0,0500	0,0105	0,061
Marche	0,0200	0,0042	0,024
Molise	0,0258	0,0054	0,031
Piemonte	0,0260	0,0055	0,031
Puglia (2)	-	-	-
Toscana (1)	-	-	-
Umbria (3)	0,0250	0,0053	0,030

(1) La regione Toscana ne ha deliberato l'abolizione dal 1° ottobre 2012.
(2) La regione Puglia ne ha deliberato l'abolizione dal 1° gennaio 2013.
(3) La regione Umbria ne ha deliberato la riduzione da 0,040 a 0,025 dal 1° gennaio 2013.

PAGINA BIANCA

LE SPESE DELLO STATO

1. Le spese dello Stato: *1.1. Notazioni preliminari; 1.2. Attendibilità e affidabilità del rendiconto generale; 1.3. Tendenza della spesa statale; 1.4. Le previsioni di bilancio; 1.5. Sintesi della gestione*
2. Analisi economica: *2.1. Il comparto dei trasferimenti; 2.2. Altre spese correnti; 2.3. Altre spese in conto capitale; 2.4. Formazione e gestione dei residui*
3. Analisi per missioni e politiche pubbliche: *3.1. Quadro d'insieme; 3.2. Le politiche pubbliche nel 2012; 3.3. La gestione delle politiche pubbliche nel quinquennio 2008-2012; 3.4. l'andamento delle politiche pubbliche nel quinquennio 2008-2012*

Tavole

1. Le spese dello Stato

1.1. Notazioni preliminari

Il rendiconto generale dello Stato si compone, com'è noto, del conto del bilancio e del conto del patrimonio. Per il 2012, il conto del bilancio è stato presentato alla Corte con una struttura basata su tredici consuntivi di spesa e il consuntivo dell'entrata.

L'articolazione per missioni e programmi, introdotta a decorrere dal bilancio 2008 e confermata dalla riforma contabile, si fonda sulla finalità della spesa, incidendo nel tempo sullo stesso tessuto organizzativo degli apparati. Essa consente, tra l'altro, la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore.

Tra il 2008 e il 2012 sono intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese. Il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi gestiti è passato da 168 a 173 (172 nel 2011). Appare necessaria, ad avviso della Corte, un'ulteriore messa a punto, per eliminare discrasie e incoerenze tuttora presenti, evidenziate nel capitolo presente relazione relativo all'ordinamento contabile. Non a caso, la stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, da esercitarsi entro l'anno in corso, prescrive una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, a fini di maggiore certezza, trasparenza e flessibilità.

1.2. Attendibilità e affidabilità del rendiconto generale

La trasparenza e la veridicità dei conti pubblici sono ancora condizionate dal superamento di discrasie e disomogeneità, alle quali potrebbe significativamente far fronte il processo di armonizzazione contabile dei vari livelli di governo, avviato con i decreti legislativi nn. 91 e 118 del 2011.

In questa prospettiva, la Corte ha concentrato l'attenzione su attendibilità e affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato, nonostante l'area del bilancio statale sia garantita dalle stringenti regole procedurali e dal capillare sistema di

controlli interni esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato, disciplinati dal decreto legislativo n. 123 del 2011. Negli ultimi anni, tuttavia, oltre al fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, in parte legato al permanente intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria e al connesso fenomeno dei pagamenti in conto sospeso, si è venuta formando una massa di debiti pregressi, che mette in crisi il principio di annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tale problematica è stata di recente affrontata a livello normativo, nel dichiarato intento di ripianare i debiti in precedenza accumulati, mentre non sembra sufficientemente perseguita la via dell'introduzione di regole per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie.

Accanto al giudizio di parificazione, disciplinato da puntuali disposizioni, negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi del rendiconto, utilizzando anche gli schemi europei. Per evidenziare le anomalie più rilevanti si è proceduto sia con lo strumento di *auditing* finanziario – contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree d'intervento. L'attività di *auditing* generale è stata impostata sulla base delle caratteristiche gestionali di ciascuna Amministrazione, onde individuare un quadro complessivo delle problematiche più rilevanti. E' emerso ancora una volta che trasparenza e leggibilità dei dati possono essere notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che si riflette negativamente nella costruzione degli aggregati superiori.

Nella tavola 1 si dà conto dei numerosi capitoli, distinti per Amministrazione, su cui si verificano sintomatici fenomeni contabili, con l'incidenza sulla relativa dotazione e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi, come per le eccedenze di spesa, che costituiscono un'anomalia programmatica e gestionale. Altri fenomeni sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di problemi non risolti nella costruzione del bilancio o di inadeguato utilizzo degli strumenti di flessibilità potenziati dalla riforma. Incide sull'impostazione delle previsioni iniziali l'istituto dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in gran parte collegati alle corrispondenti poste di entrata.

La congruità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che rappresentano, in linea di principio, un notevole strumento di flessibilità per le Amministrazioni, ma appesantiscono, sotto alcuni profili, l'attività gestionale, con conseguente indebolimento della corrispondenza tra previsione e consuntivo e peggioramento della significatività dei dati esposti.

A tali fenomeni si è aggiunto, con particolare significatività dimensionale nel 2012, la palese elusione della disciplina sui residui passivi perenti agli effetti amministrativi, reiscritti, per importi ragguardevoli, in sede di assestamento sui pertinenti capitoli o su capitoli di nuova istituzione, evitando in tal modo l'utilizzo degli specifici fondi e incidendo negativamente sul rispetto dell'annualità di bilancio.

Dal 2004, la Corte ha affiancato all'*auditing* finanziario-contabile attività dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti in specifiche aree di intervento, utilizzando strumenti informatici e approcci metodologici condivisi a livello internazionale. In particolare, si è messa a punto, nell'ambito di un più ampio sistema conoscitivo sulla finanza pubblica, una specifica applicazione informatica finalizzata ad indagini campionarie sui dati consuntivi della spesa. Il programma appare in grado di supportare con la necessaria elasticità le esigenze informative della Corte, in relazione alle caratteristiche gestionali di un esercizio finanziario, nonché alla costruzione di serie storiche riferite a comparti significativi di spesa, in cui maggiormente si manifestano

elementi di criticità. Sulle metodologie utilizzate e sull'esito dei riscontri effettuati si riferisce in apposito volume allegato alla presente relazione.

La classificazione per missioni e programmi tende a migliorare l'allocazione delle risorse, inducendo maggiore efficienza nell'attività gestionale, grazie anche ai più ampi spazi di flessibilità riconosciuti alle Amministrazioni. Va ripetuto, però, che la maggiore elasticità può funzionare, entro i limiti consentiti dalla legislazione di spesa, a condizione che i programmi siano costruiti in conformità a unità elementari omogenee e che vi sia riferibilità alle strutture amministrative gestionali.

Al di là dei segnalati profili, la leggibilità del bilancio continua ad essere attenuata da una classificazione economica che presenta, per talune categorie, aggregazioni generiche di spesa e consistenti voci residuali, mentre si riscontrano casi di mancata o errata imputazione secondo lo stesso schema classificatorio formalmente adottato.

Va notato, ancora, che dalla maggiore flessibilità del bilancio deriva, nelle aree di spesa manovrabili, un incremento considerevole delle variazioni di bilancio, strumento utile per favorire l'attività gestionale, ma talvolta sintomo di carente programmazione finanziaria, che rischia di mettere in crisi, oltre certi limiti, l'impianto decisionale varato dal Parlamento.

1.3. Tendenze della spesa statale

Assumendo come punto di riferimento il 1997, esercizio in cui è terminata la prima fase del risanamento dei conti pubblici in vista dell'ingresso dell'Italia nell'area euro, appare utile osservare la dinamica della spesa statale nel periodo successivo.

A tale scopo, è esposta nella tavola 2 l'incidenza annuale sul Pil dei principali aggregati di spesa, nella versione al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, partendo dal predetto anno base. La serie storica risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa, operanti dal 2000, stabiliti dal SEC'95, nonché della graduale riduzione delle grandezze di bilancio connesse con il processo di decentramento, nella prospettiva del federalismo fiscale. Va considerata, poi, la riduzione del prodotto interno lordo che ha fortemente segnato gli esiti degli esercizi 2009 e 2012.

Sul versante della competenza, l'incidenza della spesa complessiva (45,1 per cento), risulta in aumento rispetto al 2009, picco dei sei anni precedenti, e al 1997, di quasi un punto percentuale; nella gestione di cassa, si passa dal 40,7 di sedici anni fa al 44,8 per cento del prodotto.

La quota assorbita dalla spesa finale in termini di competenza (31,8 per cento) cala di oltre mezzo punto rispetto all'anno iniziale (32,4), mantenendosi su livelli nettamente superiori al minimo del 2006 (29,5), pur diminuendo rispetto al 2010. Identica risulta la quota in termini di cassa, al di sopra dell'anno iniziale.

Al suo interno, l'evoluzione, nella competenza, si mostra analoga per la spesa corrente (28,9 per cento, rispetto all'iniziale 29,3), quasi allineata al valore del 2000. Scende anche il peso del conto capitale (dal 3,1 al 2,9 per cento), di poco inferiore al quoziente dell'anno base, dopo il picco del 2001 (4 per cento). La spesa corrente si giova, peraltro, della netta flessione degli oneri per interessi, quasi dimezzati nel periodo, dal 9,6 al 5,2 per cento del Pil. Al netto di tale posta, la spesa corrente primaria accusa, invece, un incremento di ben 4 punti percentuali (dal 19,7 al 23,7), ma con un lieve decremento rispetto al 2011.

Sul lato della cassa, il peso della spesa corrente supera ancora quello dell'anno base (dal 26,9 al 28,6 per cento), mentre la quota di conto capitale passa dall'1,9 al 3 per cento. Ancora nettamente inferiore si mostra la spesa per interessi, anche se superiore al precedente esercizio (4,7 per cento), mentre gli oneri correnti diversi dagli interessi crescono di oltre sei punti, dal 17,3 al 23,4 per cento.

1.4. Le previsioni di bilancio

L'assestamento del bilancio ha determinato una lieve flessione degli stanziamenti di spesa finale al netto delle regolazioni, da 500.563 a 498.671 milioni, su cui hanno inciso minori spese correnti primarie per 2.419 milioni e maggiori spese in conto capitale per 2.380 milioni, oltre a minori interessi per 2.042 milioni.

A fine esercizio, le dotazioni definitive per spese finali ammontano a 517.734 milioni, con un incremento di 17.171 milioni rispetto alle previsioni iniziali (+3,4 per cento), incentrato soprattutto sul conto capitale (+10.360 milioni), ma anche sulla spesa corrente (+6.810); gli interessi evidenziano una lieve diminuzione, passando da 88.827 a 88.524 milioni. Diminuiscono anche le "poste correttive e compensative" (da 16.635 a 16.173 milioni). Lo scostamento tra dotazioni iniziali e finali finisce così per essere legato al normale utilizzo (4.881 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti".

Gli stanziamenti in conto capitale segnano un incremento da 35.629 a 45.989 milioni, +29,1 per cento; restando comunque molto al di sotto del livello 2011 (48.813 milioni). La dinamica delle previsioni è sostanzialmente riconducibile, come negli anni precedenti, al complesso dei "contributi agli investimenti" (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che passano da 22.218 a 25.947 milioni; nel loro ambito, mostrano il maggior aumento quelli a "pubbliche Amministrazioni" (da 13.212 a 15.661 milioni) e a "estero" (da 661 a 956 milioni). Anche gli "investimenti fissi lordi" registrano un aumento, da 3.700 a 5.031 milioni, (+35,9 per cento).

Nelle previsioni definitive, le autorizzazioni di cassa superano di 20.919 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza, sia per la parte corrente, con autorizzazioni che passano da 479.213 a 484.041 milioni, in relazione, soprattutto, ai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (da 225.266 a 230.456 milioni), ai "consumi intermedi" (da 8.242 a 11.496 milioni), ai "redditi da lavoro dipendente" (da 87.049 a 89.707 milioni) e alle "poste correttive" (da 16.173 a 17.582 milioni), mentre diminuiscono gli "interessi" (da 88.827 a 88.527 milioni); sia per il conto capitale (da 38.905 a 54.613 milioni), a causa, soprattutto, dei trasferimenti. In particolare, su tale categoria hanno inciso i contributi agli "investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (da 13.591 a 19.920 milioni) e "imprese" (da 9.372 a 10.995 milioni), gli "investimenti fissi lordi" (da 4.160 a 6.857 milioni) e le "acquisizioni di attività finanziarie" (da 448 a 8.427 milioni). Da notare che l'evoluzione della parte corrente risente, comunque, dell'utilizzo, per 11.365 milioni, dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII "altre uscite correnti".

Numerose variazioni alle dotazioni di cassa sono state eseguite, anche nel 2012, attraverso l'utilizzo parziale dell'apposito fondo di riserva (6.328 milioni su 12.000), la cui consistenza non ha registrato incrementi rispetto alle previsioni iniziali. Nella tavola 3 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per ministeri e categorie, mentre nella tavola 4 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo, a partire dalla sua istituzione, avvenuta nel 1997. Le integrazioni hanno

interessato quasi tutte le categorie di spesa; il 39,6 per cento (2.509 milioni) ha riguardato trasferimenti, in prevalenza in conto capitale, per un ammontare di 1.536,4 milioni. La restante parte riguarda incrementi delle disponibilità per "acquisizioni di attività finanziarie" (20,2 milioni), "redditi da lavoro dipendente" (562,2 milioni), "consumi intermedi" (544,3 milioni), "investimenti fissi lordi" (1.363,4 milioni). Circa l'84 per cento del totale è concentrato su cinque Ministeri (economia e finanze, sviluppo economico, interno, infrastrutture e difesa).

1.5. Sintesi della gestione

Per rappresentare gli andamenti della gestione, l'analisi della spesa statale è affiancata dalla versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA. Il fenomeno delle regolazioni è in parte causato dall'intreccio fra gestioni di bilancio e tesoreria, che la stessa legge di riforma della contabilità pubblica ha indicato, in specifico criterio direttivo per l'esercizio della delega in materia di testo unico di contabilità, come tema di approfondimento in relazione all'esigenza di "riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato" (art. 50, comma 2, lett. b), della legge n. 196 del 2009 e s.m.i.). Tale impostazione è stata potenziata dalla legge "rinforzata" di attuazione del nuovo assetto costituzionale fondato sul pareggio strutturale della finanza pubblica[1].

Di seguito sono riportati gli importi di impegni e pagamenti e le percentuali che indicano le relative variazioni rispetto all'esercizio precedente. Quando viene evidenziato un solo importo, impegni e pagamenti coincidono. La tavola 5 espone i più significativi dati della gestione per operazioni finali, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie; i dati vengono poi rappresentati, al lordo e al netto delle regolazioni, mediante l'elaborazione di appositi grafici (tavola 6).

Lo scostamento fra le due versioni del consuntivo 2012, dal lato della spesa, è dovuto a regolazioni per 37.161 e 36.333 milioni. Influiscono sul dato complessivo le somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato (6.158 milioni), che dal 2000 sono incluse tra i rimborsi di passività finanziarie. Le partite regolatorie per spese finali ammontano a 36.320 e 35.521 milioni (29.146 e 28.133 milioni nel 2011), concentrate nella parte corrente; si riferiscono, in misura preponderante, alle "poste correttive e compensative" (22.326 e 21.574 milioni), settore di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra bilancio e tesoreria. Analoghe considerazioni valgono per le poste ricomprese nei "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (12.912 e 12.910 milioni); le residue partite ineriscono a debiti pregressi compresi nella categoria dei "consumi intermedi" (983 e 947 milioni). Nel conto capitale, le poste regolatorie sono riconducibili ai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" a fronte del ripiano del conto sospeso, per anticipazioni di tesoreria e per sospesi Banca d'Italia.

Un confronto col precedente esercizio, nei dati al netto delle regolazioni contabili e debitorie, evidenzia che le spese per operazioni finali segnano una ripresa dal lato degli impegni (497.841 milioni), che si conferma sul versante dei pagamenti (494.110 milioni). Su tale risultato influisce l'accrescimento degli impegni relativi alla parte

[1] Si riporta il comma 8 dell'art. 15 della legge n. 243 del 2012: "8. Con legge dello Stato e' 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."

corrente (453.030 milioni +2,2 per cento), cui si affianca l'aumento dello 0,9 per cento dei relativi pagamenti (447.364 milioni).

Al netto degli interessi, la spesa corrente primaria aumenta del 2,4 per cento sulla competenza (da 398.572 a 407.965 milioni) e dello 0,8 per cento sulla cassa (da 397.951 a 401.327 milioni).

Registrano un aumento gli oneri per "interessi passivi" (81.385 e 81.557 milioni;+10,4 e +10,8 per cento), per l'effettivo andamento dei tassi sui titoli del debito pubblico. In diminuzione si mostrano gli impegni per "consumi intermedi" (10.539 milioni, -3,9 per cento), in linea con i corrispondenti pagamenti (10.704 milioni).

I trasferimenti correnti segnano un aumento in termini di competenza (244.480 milioni; +5,8 per cento), come i relativi pagamenti (238.340 milioni; +3,5 per cento): l'andamento è largamente attribuibile ai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (233.055 e 226.698 milioni; +5,6 e +3,3 per cento).

Prosegue il contenimento della spesa in conto capitale, soprattutto in termini di impegni (45.657 milioni; -5,8 per cento), ma anche, in minore misura, con riguardo ai pagamenti (47.558 milioni; -0,6 per cento). In flessione risultano gli "investimenti fissi lordi" (5.034 e 5.915 milioni; -11,6 e -7,2 per cento). In controtendenza risultano gli impegni (7.955 milioni; +47,5 per cento) per "acquisizioni di attività finanziarie", come sul lato della cassa (7.381 milioni; -19,1 per cento).

L'evoluzione dei pagamenti è segnata da un generale incremento dei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 7). L'utilizzo delle autorizzazioni di cassa a livello di spesa finale scende dal 92,7 al 92,1 per cento, per effetto dell'andamento della parte corrente (dal 93,6 al 92,7 per cento), mentre il conto capitale passa dall'85 all'85,8 per cento. Aumenta anche l'utilizzo degli stanziamenti di competenza per operazioni finali (dall'87,3 all'88,9 per cento), in buona parte per l'evoluzione del conto capitale (dal 62,4 al 68,8 per cento), con una ripresa sul versante corrente (dall'89,8 al 90,7 per cento). L'incremento dell'incidenza dei pagamenti si riflette sugli indici di smaltimento della massa spendibile, sostanzialmente riconducibile alla parte corrente (dall'84,8 all'85,3 per cento).

Il rilevante incremento delle economie totali di bilancio (78.423 milioni a fronte di 46.258 milioni del 2011, + 69,5 per cento) va riferito al rimborso di prestiti, passato da 11.091 milioni del 2011 a ben 34.076 milioni, livello del tutto anomalo, tenuto conto dell'ampia prevedibilità dell'onere. La stessa dinamica presentano le economie sulle operazioni finali: 44.347 milioni, rispetto ai 35.167 milioni del precedente esercizio, prevalentemente dovuta alla gestione di competenza.

I residui passivi complessivi diminuiscono passando da 93.149 a 74.029 milioni, di questi 73.347 sono relativi a operazioni finali (tavola 8). All'andamento discendente della parte corrente (da 57.584 a 46.059 milioni), si accompagna anche l'ulteriore discesa dei residui in conto capitale (da 35.380 a 27.289 milioni). A tale andamento concorrono i resti di vecchia formazione che passano da 43.099 a 31.868 milioni, e i nuovi residui che pur risultando superiori, mostrano una diminuzione (da 49.865 a 41.479 milioni). In tale ambito, i residui propri passano da 81.184 a 62.523 milioni, e quelli di stanziamento da 11.780 a 10.824 milioni.

2. Analisi economica

2.1. Il comparto dei trasferimenti

I trasferimenti complessivi (tavola•9) riprendono a crescere sulla competenza (da 268.440 a 277.144 milioni; +3,2 per cento), per effetto della parte corrente (da 231.021 a 244.480 milioni), mentre il conto capitale accusa un cedimento (da 37.418 a 32.667; -12,7 per cento); anche sulla cassa si ha un incremento (da 265.522 a 272.601 milioni; +2,7 per cento). Per effetto dell'andamento gestionale e della flessione del prodotto interno nominale, aumenta il peso dei trasferimenti di competenza sul Pil (dal 17 al 17,7 per cento).

I "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" sfiorano il 90 per cento del totale, aumentando sia termini di impegni (da 237.012 a 249.375 milioni; +5,2 per cento) che di pagamenti (da 237.668 a 245.959 milioni). Sul lato della competenza, l'incremento è dovuto sia alla parte corrente (da 220.795 a 233.055 milioni), che al conto capitale (da 16.217 a 16.320 milioni); i pagamenti mostrano un aumento sia nella parte corrente (da 219.524 a 226.698 milioni) che negli investimenti (da 18.144 a 19.262 milioni).

All'interno del comparto, "gli Enti territoriali" beneficiano ancora delle erogazioni più consistenti (128.310 e 124.721 milioni); la parte corrente si accresce in termini di competenza (da 118.367 a 121.806 milioni; +2,9 per cento) e si decrementa in termini di cassa (da 118.369 a 117.581 milioni; -0,7 per cento). Il conto capitale aumenta, sia per gli impegni che per i pagamenti. Aumentano gli impegni (da 97.345 a 102.980 milioni; +5,8 per cento) e i pagamenti a favore delle "Regioni" (da 97.395 a 99.551 milioni; +2,2 per cento), stazionarie si mostrano le assegnazioni alle Regioni a statuto ordinario, a titolo di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione; aumentano per la competenza le risorse destinate al Fondo sanitario nazionale (da 5.629 a 5.842 milioni), con una leggera flessione nella cassa (da 5.354 a 5.341). Il Fondo sanitario per minori entrate IRAP, invece, mostra un'importante flessione sia in competenza che in cassa (da 5.923 a 3.250; -45 per cento e da 5.748 a 3.248: -43,5 per cento). Omogeneo appare l'andamento del conto capitale, nel quale sia gli impegni (da 3.234 a 3.704 milioni; +14,5 per cento) che i pagamenti (da 3.803 a 4.250 milioni; +11,7 per cento) sono in aumento.

I "trasferimenti a Comuni e Province" (9.277 e 9.299 milioni) sono concentrati nella parte corrente (7.141 e 6.991 milioni) e si riferiscono sostanzialmente agli specifici fondi, ordinario, perequativo e consolidato. Rispetto allo scorso esercizio, il conto capitale (2.137 e 2.308 milioni; +18,8 e +13,9 per cento) è in aumento, a differenza della parte corrente (-12,7 per cento; -14,8 per cento).

Una differente evoluzione registrano i "trasferimenti agli Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", con impegni e pagamenti in flessione. Sull'evoluzione del comparto incide la parte corrente (7.682 e 7.800 milioni; -1,2 e -6,4 per cento), la cui voce di spesa prevalente è costituita dal fondo per il finanziamento ordinario delle università (7.513 e 7.963 milioni).

I "trasferimenti agli Enti di previdenza e assistenza sociale" espongono un incremento sia degli impegni (da 95.536 a 104.062 milioni;+8,9 per cento), che dei pagamenti (da 93.482 a 102.852 milioni; +10 per cento). L'evoluzione è concentrata nella parte corrente (102.409 e 100.189 milioni; +9,7 e +9,8 per cento), mentre il conto capitale indica un decremento degli impegni (1.653 milioni; -23,4 per cento) e dei pagamenti (2.663 milioni; -20,7 per cento). Per l'INPS, le voci più consistenti sono l'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni

previdenziali (16.285 milioni); le agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed oneri (9.884 e 9.089); il contributo per il disavanzo del Fondo pensioni per il personale FF.SS. (4.000 milioni); gli oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione (2.911 e 3.241 milioni); le anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali (5.256 milioni); le pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi (3.393 milioni); la maggiorazione dei trattamenti minimi di pensione (761 milioni); la maggiorazione e importo aggiuntivo sulle pensioni dei soggetti disagiati (1.072 e 1.111 milioni); le pensioni liquidate nella gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (2.870 milioni); la rivalutazione delle pensioni ad altri oneri pensionistici (2.268 e 2.285 milioni); le pensioni per gli invalidi civili (17.000 e 17.255 milioni), ricomprese nell'aggregato superiore.

La partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della revisione della relativa disciplina registra un incremento (da 4.585 a 4.750 milioni), mentre la partecipazione all'onere per le pensioni d'annata e per la rivalutazione delle pensioni (1.248 e 1.056 milioni) segna nei pagamenti una discreto accrescimento (+10,6) e un'invarianza nella competenza. Fra le altre somme più rilevanti trasferite all'INPS figurano i contributi per la copertura del disavanzo del fondo pensioni per il personale delle Ferrovie dello Stato (4.000 milioni) e la confluenza dell'INPDAI nel fondo lavoratori dipendenti (1.207 milioni).

Nel conto capitale si rinvengono principalmente fondi che hanno come destinatario l'INPS e riguardano in larga misura le risorse assegnate al fondo sociale per occupazione e formazione (24 milioni).

I "trasferimenti alle Amministrazioni centrali" (17.003 e 18.386 milioni; -2,6 e -5,1 per cento) sono sostanzialmente suddivisi in misura equa tra parte corrente (8.839 e 8.927, -2,3 e -9,6) e conto capitale (8.163 e 9.459, -2,8 e -0,3). Incide sull'andamento generale l'ulteriore contenimento dei trasferimenti a "enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (6.642 e 7.825 milioni;-3,7 e -4,2 per cento). Nel conto capitale, si ritrovano le assegnazioni al fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (5.524 milioni) e i contributi in conto impianti all'ANAS (60 e 823 milioni) nonché gli interventi in materia di formazione professionale cofinanziati dalla Comunità europea (103 milioni).

La voce "enti di ricerca" concerne principalmente il conferimento al fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (1.795 e 1.888 milioni). Nella parte corrente figurano le erogazioni all'ISTAT (454 milioni), all'Istituto superiore di sanità (91 milioni), al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (90 milioni).

L'aggregato "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (534 e 528 milioni) è in gran parte riconducibile alla parte corrente, col finanziamento del CONI (407 milioni).

Nei "trasferimenti alle Amministrazioni centrali", di parte corrente, sono comprese le erogazioni agli organi costituzionali (6.954 e 7.064 milioni), in notevole flessione. L'aggregato comprende, oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (1.780 milioni), anche gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali e ente pubblico economico "Agenzia del Demanio", le assegnazioni al Fondo per l'editoria, per il servizio civile nazionale, per il sostegno alla famiglia.

Prosegue l'incremento dei "trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private" (4.252 e 4.329 milioni; +6,2 e +2,4 per cento), in gran parte correnti; i flussi maggiori riguardano i contributi alle confessioni religiose (1.174 milioni), con quasi il

98 per cento alla CEI (1.148 milioni); gli Istituti di patronato ed assistenza (429 e 427 milioni); il 5 per mille IRPEF da assegnare agli enti per il volontariato, di promozione sociale e altre ONLUS. Diminuisce ulteriormente la spesa per pensioni e assegni di guerra (709 milioni).

Fra i restanti oneri figurano il rimborso delle spese per assistenza sanitaria all'estero (127 milioni); i servizi di accoglienza in favore di stranieri (147 e 138 milioni); gli indennizzi e le transazioni con i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e emoderivati (273 e 227 milioni); i risarcimenti per ingiusta detenzione (34 e 29 milioni); il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (130 milioni).

I "trasferimenti alle imprese" (14.667 e 14.367 milioni) accusano una leggera flessione solo sul fronte dei pagamenti, dovuta al conto capitale (9.004 e 8.586 milioni). Le erogazioni alle "imprese private" comprendono un'eterogenea serie di interventi, per i quali sarebbe necessaria una più articolata e trasparente rappresentazione dei relativi oneri. Esse riguardano gli interventi per il settore aeronautico (1.414 e 1.494 milioni); il fondo per la finanza d'impresa (193 milioni); il fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (116 e 296 milioni); l'acquisizione dei beni strumentali nelle aree svantaggiate (307 milioni); i contributi per l'ammortamento dei mutui per gli investimenti delle ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa (139 e 125 milioni); le assegnazioni al fondo per il settore autostradale (129 milioni); il fondo per la competitività e lo sviluppo (800 e 746 milioni); il fondo infrastrutture ferroviarie per opere di interesse strategico (441 milioni nella sola competenza).

I "trasferimenti a imprese pubbliche" (3.382 e 3.095 milioni) riguardano in gran parte le Ferrovie dello Stato S.p.A.: i contributi in conto impianti (1.532 e 1.072 milioni), gli interventi per l'alta velocità/alta capacità e per gli investimenti del gruppo (600 milioni). Rientrano nell'aggregato l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste Italiane S.p.A. (148 e 161 milioni); gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (435 e 587 milioni).

Nella parte corrente dei "trasferimenti alle imprese" (5.662 e 5.781 milioni) si nota l'incremento dei contributi alla produzione, da riferire soprattutto alle Ferrovie dello Stato S.p.A. (2.230 e 2.132 milioni); a sovvenzioni, contributi ed erogazioni alle società assuntrici di servizi marittimi (73 e 56 milioni); alle scuole paritarie (265 e 266 milioni); alle università non statali (87 milioni), ai contributi in c/interessi a favore di istituti, cooperative e comuni (102 e 104 milioni), alle somme da versare all'ENAV per servizi resi (282 e 351 milioni), alla restituzione degli oneri gravanti sugli autotrasportatori per effetto degli incrementi di accisa sul gasolio per autotrazione (859 e 851 milioni), al fondo per il finanziamento di intervento a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne (196 milioni nella competenza).

La voce residuale "altri trasferimenti a imprese" (298 e 314 milioni) riguarda in gran parte i fondi per le vittime e per la prevenzione dell'usura; l'ammortamento dei mutui contratti dalle ferrovie in concessione e in gestione commissariale; le somme da versare alla RAI per l'esecuzione abbonamento canone concesse agli anziani a basso reddito , le somme da erogare a enti, fondazioni e altri organismi, gli oneri per capitale e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui contratti dalle aziende esercenti servizi e ferroviari ad impianti fissi in gestione commissariale governativa. Il 41 e 46 per cento della dotazione di questo aggregato riguarda il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dell'usura e reati di tipo mafioso (124 e 143 milioni).

I "trasferimenti all'estero" (2.584 e 2.392 milioni) riguardano per i due terzi la parte corrente (1.629 e 1.650 milioni); sono compresi i contributi obbligatori a organismi internazionali (494 e 491 milioni); la somma garanzia sul rimborso del prestito contratto con il FMI (100 milioni), gli accordi internazionali della Difesa (210 e 206 milioni); gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo (44 e 56 milioni). Sono contabilizzati qui anche i contributi per le popolazioni colpite dal sisma dell'aprile 2009 (260 milioni).

Il conto capitale (955 e 742 milioni) è interessato dagli oneri per la realizzazione in Libia di interventi infrastrutturali di base, previsti dal trattato di Bengasi (180 e 5 milioni), per l'esercizio di satelliti metereologici-EUMETSAT (35 e 31 milioni), per la partecipazione al CERN e all'AIEA (119 e 120 milioni), per la cancellazione del debito dei paesi poveri e per gli indennizzi ai cittadini italiani per beni perduti in Libia.

Gli "altri trasferimenti in conto capitale" (6.266 e 5.554 milioni, -48,7 e -12,2) riguardano in gran parte le Amministrazioni pubbliche (2.438 e 3.377 milioni): i contributi alla Presidenza del Consiglio per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (799 e 1.065 milioni), per le ricorrenti emergenze naturali (672 e 844 milioni) e per investimenti nello sport (64 e 66 milioni); gli oneri per il sisma nella regione Abruzzo (30 milioni). Nel loro ambito, risaltano le spese per il ripiano dei debiti pregressi, in particolare le somme per i piani di rientro del debito sanitario (343 milioni per i soli pagamenti) nonché la reiscrizione di residui passivi perenti a titolo di concorso statale per il ripiano dei disavanzi del SSN- esercizi 2003 e precedenti (202 milioni); il fondo relativo agli investimenti del Dipartimento della protezione civile (391 e 444 milioni) e il fondo per la prevenzione del rischio sismico (196 milioni).

I "trasferimenti alle imprese" (77 e 86 milioni) concernono soprattutto le somme da erogare per la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione dopo gli agenti sismici del novembre 1980, febbraio 1981 e marzo 1982 (69 milioni).

Nella voce residuale "altri trasferimenti" (3.751 e 2.090 milioni) che rappresenta il 59,9 per cento e il 37,6 per cento dell'aggregato superiore sono compresi i residui di stanziamento sul fondo per lo sviluppo e la coesione (1.443 milioni di soli impegni) e le assegnazioni al fondo per le opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche (1.682 e 1.439 milioni) nonchè le somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spesa in c/capitale (590 e 608 milioni).

2.2. Altre spese correnti

Nell'ambito delle altre spese correnti, i "redditi da lavoro dipendente" mostrano una stabilità in termini di impegni (87.674 milioni) e un lieve decremento nei pagamenti (87.285 milioni, -2,9 per cento), prevalentemente per l'andamento delle retribuzioni lorde in denaro (58.730 e 58.248 milioni), composte soprattutto da stipendi (52.231 e 52.100 milioni) e compensi al personale (4.133 e 3.726 milioni), mentre diminuiscono gli oneri per il lavoro straordinario (1.370 e 1.419 milioni; -8,1 e 8,3 per cento). Gli oneri sul fondo unico di Amministrazione (968 e 985 milioni) e i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro (26.990 e 27.070 milioni) mostrano una diminuzione, come le retribuzioni in natura (795 e 808 milioni), che includono buoni pasto, mense e vestiario. In lieve aumento i soli contributi figurativi (+0,9 e +0,4).

Gli oneri di personale contabilizzati in bilancio, comprendendo le "imposte sulla produzione" (4.678 e 4.702 milioni), ammontano complessivamente a 92.352 e 91.987

milioni, risultando per lo più stabili sulla competenza e segnando un incremento del 3 per cento sulla cassa.

Nella spesa per "consumi intermedi" (10.526 e 10.704 milioni; -3,9 e -0,5 per cento) sono contabilizzati altresì 983 e 947 milioni riguardanti il ripiano di debiti pregressi. I "consumi intermedi" sono sintetizzati nella tavola seguente:

(in milioni)

	categoria economica	Impegni Lordi (RGS)				Pagato totale (RGS)			
		2011	2012	scostamenti valori assoluti	%	2011	2012	scostamenti valori assoluti	%
	01 ACQUISTO DI BENI								
01	BENI DI CONSUMO	956,53	1.982,15	1.025,62	107,22	1.125,96	1.916,91	790,95	70,25
02	PUBBLICAZIONI PERIODICHE	20,29	17,68	-2,60	-12,84	19,02	20,03	1,01	5,32
03	ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	211,83	224,50	12,67	5,98	284,17	293,93	9,75	3,43
Totale		**1.188,65**	**2.224,34**	1.035,68	**87,13**	**1.429,15**	**2.230,87**	**801,72**	**56,10**
	02 ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI								
01	NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	469,00	944,42	475,43	101,37	714,48	1.088,95	374,47	52,41
02	MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.294,15	1.296,20	2,06	0,16	1.358,76	1.278,59	-80,17	-5,90
03	UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	579,51	888,04	308,53	53,24	516,63	851,58	334,95	64,83
04	SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	33,99	42,75	8,76	25,76	30,01	45,92	15,92	53,04
05	CORSI DI FORMAZIONE	175,70	155,34	-20,36	-11,59	186,59	170,20	-16,38	-8,78
06	SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	196,92	93,67	-103,25	-52,43	161,65	95,50	-66,15	-40,92
07	SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	52,90	48,17	-200,19	-8,93	62,91	54,35	-8,56	-13,61
08	COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	248,36	310,92	256,14	25,19	258,42	285,79	27,36	10,59
09	COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	54,78	153,58	49,02	180,36	157,12	158,54	1,43	0,91
10	STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	104,56	79,36	-478,36	-24,10	110,32	74,85	-35,47	-32,15
11	AGGI DI RISCOSSIONE	557,72	518,13	-122,48	-7,10	442,78	459,61	16,82	3,80
12	COMMISSIONI SU TITOLI	640,61	673,72	324,30	5,17	640,42	672,97	32,56	5,08
13	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	349,43	320,46	-4.115,67	-8,29	345,80	316,12	-29,68	-8,58
14	ALTRI SERVIZI	4.436,13	2.656,55	2.535,48	-40,12	4.224,32	2.797,21	-1.427,11	-33,78
15	CANONI FIP	121,07	121,32	-9.193,50	0,21	121,73	123,09	1,36	1,12
Totale		**9.314,82**	**8.302,64**	-1.012,18	**-10,87**	**9.331,93**	**8.473,29**	**-858,64**	**-9,20**
	03 ACQUISTO DI SERVIZI FIGURATIVI								
01	FITTI FIGURATIVI	0,08	0,00	-0,08	-100,00	0,08	0,00	-0,08	-100,00
Totale		**0,08**	**0,00**	-0,08	**-100,00**	**0,08**	**0,00**	**-0,08**	**-100,00**
Totale		**10.503,56**	**10.526,97**	23,42	**0,22**	**10.761,17**	**10.704,15**	-57,01	**-0,53**

Il finanziamento del bilancio UE incide per 16.492 milioni, con un decremento dell'1,8 per cento, per effetto dell'andamento della quota legata al prodotto nazionale lordo (14.407 milioni) e delle risorse proprie (2.085 milioni).

Riprende l'ascesa degli "interessi passivi e redditi da capitale" (81.385 e 81.557 milioni; +10,4 e +10,8 per cento), chiaro effetto del recente andamento dei mercati finanziari. La voce più importante è costituita dagli interessi su titoli a medio-lungo termine (71.516 e 71.781 milioni), mentre quelli sui titoli a breve si mostrano più contenuti (4.336 milioni), anche se in notevole aumento (+131,6). Il peso degli interessi passivi è parzialmente compensato anche nel 2012 dagli introiti per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico; pertanto, come si desume dalla tavola 10, l'effettivo onere a carico del bilancio (79.737 e 79.910 milioni) è inferiore dei dati della categoria IX.

In aumento la spesa "virtuale" della categoria XI "ammortamenti", compensativa di una pari voce di entrata, per un importo di 299 milioni in termini di competenza e cassa. Come negli anni precedenti, risultano contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

La categoria X "poste correttive e compensative" espone impegni per 42.571 e pagamenti per 42.864 milioni (-5,7 e -4,1 per cento), principalmente "restituzioni e rimborsi di imposte" (da 38.629 a 35.853 milioni sulla competenza e da 38.165 a 38.067 milioni sulla cassa; -7,2 e -5,5 per cento). Ne fanno parte le restituzioni e rimborsi di imposte indirette (25.146 e 25.215 milioni; -7,5 e -7,1 per cento) e dirette (10.707 e 10.851 milioni; -6,3 e -1,6 per cento).

Stabili si presentano gli oneri connessi alle "vincite e commissioni del lotto" (4.500 milioni) con un lieve incremento per la cassa (4.653 milioni). Le "altre poste correttive e compensative" (2.218 e 2.144 milioni) comprendono la quota sui canoni di abbonamento RAI (1.740 milioni).

La categoria XII "altre uscite correnti" (1.245 e 641 milioni) si riferisce al fondo da ripartire costituito dagli importi dei conti correnti e dei rapporti bancari dormienti (174 milioni), al fondo per assicurare gli interessi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini nel nord Africa (256 milioni sola nella competenza); al fondo corrispondente alla quota parte del 5 per mille del gettito IRE da utilizzare per il sostegno al volontariato, finanziamento per la ricerca scientifica, sanitaria e dell'università (395 milioni nella sola competenza). La restante quota riguarda, essenzialmente, la spesa per "liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori", nonché il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

2.3. Altre spese in conto capitale

La categoria XXI "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (5.034 e 5.916 milioni; -11,6 e -7,1 per cento) mostra un andamento flettente. Nella voce residuale "altri investimenti" (3.316 e 3.643 milioni) ci si riferisce a una serie eterogenea di interventi, operati dai Ministeri della difesa, beni culturali, interno, infrastrutture. Si pone, in proposito, l'esigenza di una diversa e più articolata classificazione per garantire una migliore trasparenza nell'allocazione e nell'utilizzo delle risorse in questione. Tra le altre più significative voci, si notano gli oneri per "fabbricati non residenziali" (425 e 731 milioni); per "*Sofware* e *Hardware*" (358 e 329 milioni); per "opere pubbliche" (261 e 347 milioni) e "fabbricati residenziali" (268 e 358 milioni).

La categoria XXXI "acquisizioni di attività finanziarie" (7.955 e 7.381 milioni) si riferisce a "titoli diversi dalle azioni" (6.864 milioni), inerente all'erogazione dei prestiti in favore della Grecia. Tra le altre componenti, hanno qualche rilievo le "concessioni di prestiti" (942 e 415 milioni) e le "azioni ed altre partecipazioni" (149 e 103 milioni).

2.4. Formazione e gestione dei residui

Si è accennato alla ulteriore discesa dei residui passivi (da 93.149 a 74.029 milioni), in gran parte relativi alle spese finali. L'andamento dei residui di parte corrente (da 57.584 a 46.059 milioni) è analogo a quello in conto capitale (da 35.380 a 27.289 milioni).

I residui di nuova formazione mantengono la loro prevalente incidenza (da 49.865 a 41.479 milioni), per la maggior parte attinenti alla parte corrente (da 31.796 a 28.029 milioni). Quelli di vecchia formazione (da 43.099 a 31.868 milioni) si contraggono nella parte corrente (da 25.788 a 18.029 milioni), così come nel conto capitale (da 17.311 a 13.839 milioni). I residui di stanziamento per operazioni finali segnano un decremento da 11.780 a 10.824 milioni), a causa soprattutto del conto capitale (da 9.851 a 8.552 milioni) in controtendenza rispetto alle spese correnti, che aumentano del 17,8 per cento.

Nel settore dei trasferimenti, i residui passano da 76.354 a 60.607 milioni, l'82,6 per cento dei residui finali. Prevalgono nel loro ambito i "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (da 56.727 a 43.584 milioni), concentrati sui "trasferimenti alle Amministrazioni locali" (da 35.704 a 26.848 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente. Al loro interno, notevoli appaiono i "trasferimenti alle Regioni" (da 32.144 a 23.788 milioni), in gran parte correnti. Diminuisce ancora la consistenza dei residui afferenti a "Comuni e Province", che nel 2004 superavano i 10 miliardi (da 2.015 a 1.469 milioni), come i residui per trasferimenti agli "organismi previdenziali" (da 18.736 a 15.536 milioni) e alle "Amministrazioni centrali" (da 2.286 a 1.200 milioni).

Anche i residui per "trasferimenti alle imprese" (6.327 milioni), per "trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali" (676 milioni), per "trasferimenti all'estero" (633 milioni) flettono, così come gli "altri trasferimenti in conto capitale" (da 10.585 a 9.388 milioni).

Un cenno particolare meritano i residui di stanziamento, la cui incidenza maggiore riguarda le spese per trasferimenti (da 9.224 a 7.854 milioni), quasi tutti ricompresi nell'aggregato "altri trasferimenti in conto capitale" (da 7.369 a 6.455 milioni) che contabilizza il fondo per le politiche di coesione (1.443 milioni).

3. Analisi per missioni e politiche pubbliche

3.1. Quadro d'insieme

Il rendiconto 2012 conferma la concentrazione in poche missioni delle spese, già evidenziato negli anni precedenti: in termini di massa impegnabile per spese finali - al netto cioè del rimborso di prestiti, programma 2 della missione 34 "Debito pubblico", per 248 miliardi, solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 394 miliardi, con un'incidenza del 69,5 per cento. (tavole 11, 12 e 13).

Trattasi delle missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (20,6 per cento); 25 "Politiche previdenziali" (14,2 per cento); 34 "Debito pubblico", limitatamente alla componente interessi, programma 1 (15,6 per cento); 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (11,6 per cento); 22 "Istruzione scolastica" (7,4 per cento). Il peso di queste cinque missioni sulle spese finali appare, nel quinquennio di vigenza della nuova classificazione funzionale, ancor più elevato della punta del 69,2 per cento raggiunta nel 2008, passando al 67,7 per cento nel 2009, al 68,4 per cento nel 2010 e al 68,2 per cento nel 2011, per raggiungere l'indicato livello nel 2012.

Delle restanti spese finali, oltre due decimi riguardano altre 8 missioni: 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia" (31 miliardi, 5,5 per cento); 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (27 miliardi, 4,7 per cento); 5 "Difesa e sicurezza del territorio" (22 miliardi, 3,9 per cento); 7 "Ordine pubblico e sicurezza" (12 miliardi, 2,1 per cento); 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale (11 miliardi, 1,9 per cento; 13 "Diritto alla mobilità"

(9 miliardi, 1,5 per cento); 23 "Istruzione universitaria" (8 miliardi, 1,4 per cento); 33 "Fondi da ripartire" (6 miliardi, 1,1 per cento).

Gli andamenti della gestione non presentano variazioni di rilievo, confermando, sia negli impegni sia nei pagamenti, l'elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni. Costantemente in ciascun anno del quinquennio, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni, mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui, quindi scarsamente significativi, per talune di esse, come, ad esempio, nel 2012, le missioni 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", con soli 207 milioni di massa impegnabile; 31 "Turismo", con 25 milioni; 12 "Regolazione dei mercati", con 67 milioni.

Alla luce delle disposizioni della riforma contabile, che, confermando la nuova classificazione funzionale, definisce le missioni come "le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa", appare urgente, ad avviso della Corte, una razionale revisione delle attuali missioni, oltre che per evidenti motivi di significatività, anche per un necessario riequilibrio dimensionale connesso con una migliore definizione degli aggregati, tenendo ovviamente conto di valutazioni di altra natura, quali quelle attinenti alla struttura organizzativa che gestisce la spesa o alla rilevanza delle finalità perseguite.

3.2. Le politiche pubbliche nel 2012

Nell'ambito delle missioni, la legge di riforma contabile individua i programmi come aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi operativi.

Un sintetico quadro delle missioni, aggregate in ragione della loro attinenza alle specifiche politiche pubbliche nelle quali si manifesta l'intervento dello Stato, può essere opportunamente utilizzato per approfondire le principali finalità perseguite. Si possono in tal modo individuare cinque grandi filoni dell'intervento pubblico:

- le *politiche economico-finanziarie*, che comprendono, oltre ai fondi da ripartire, i servizi del debito pubblico e le politiche di bilancio;
- le *politiche istituzionali*, riguardanti le funzioni fondamentali dello Stato, l'Amministrazione e la rappresentanza generale, le erogazioni alle autonomie territoriali e i servizi generali relativi sia ai dicasteri, come l'attività' di diretta collaborazione all'opera del Ministro, sia a tutte le Amministrazioni pubbliche, come l'erogazione di servizi nell'area degli acquisti (*e-procurement*);
- le *politiche per lo sviluppo e l'innovazione*, come gli interventi in campo economico, la ricerca e il riequilibrio territoriale;
- le *politiche sociali,* dalla previdenza e assistenza all'istruzione, alla salvaguardia della salute;
- le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale,* nelle quali sono inseriti gli interventi per la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

In questa sede si prescinde da ogni valutazione sull'adeguatezza della classificazione funzionale adottata, oggetto di analisi da parte della Corte dei conti fin dalla sua introduzione, nel capitolo sull'ordinamento contabile della relazione annuale. Va ribadito, tuttavia, che tali approfondimenti conservano la loro validità, con riferimento, soprattutto, all'esigenza di pervenire sia ad una più appropriata allocazione nelle missioni di pertinenza degli oneri attualmente inseriti nelle missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire", sia

ad una migliore specificazione degli ambiti di talune missioni, che presentano margini di sovrapponibilità e, quindi, di incertezza allocativa.

Con riferimento alla massa impegnabile complessiva, il rendiconto espone una netta prevalenza degli oneri per le politiche economico-finanziarie, la cui incidenza sul totale raggiunge il 50,1 per cento della spesa (46,2 per cento nel 2011). Seguono, a distanza, le politiche istituzionali (24,3 per cento, 26,6 nell'anno precedente) e sociali (20,8 per cento, 21,8 nel 2011), mentre le altre due aggregazioni pesano in misura limitata: le politiche per lo sviluppo e l'innovazione (2,7 per cento) e quelle per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale (2,1 per cento). (Tavole 14, 15 e 16).

Ove si tenga conto delle sole spese finali, al netto del rimborso di prestiti, la situazione cambia notevolmente: il peso maggiore viene acquisito dalle politiche istituzionali (34,9 per cento; 36,2 nel 2011) e sociali (29,9 per cento; 29,6 nel 2011); le politiche economico-finanziarie (28,2 per cento; 27 nel 2011) si collocano subito dopo, distanziando gli altri due raggruppamenti (sviluppo e innovazione 3,9 per cento; infrastrutture, territorio e patrimonio culturale 3 per cento). Su tali risultanze si riflette, ovviamente, la componente di interessi sul debito pubblico, pari a oltre 88 miliardi, più della metà delle spese per politiche economico-finanziarie. (Tavole 17, 18 e 19).

Sempre con riferimento alle sole spese finali, le *politiche istituzionali*, articolate in dieci missioni, presentano, anzitutto, la missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con 117 miliardi di massa impegnabile, pari al 59,6 per cento del totale, con un elevato livello di impegni definiti (98,9 per cento).

Seguono la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", con 26,8 miliardi di massa impegnabile, definita al 92,8 per cento; la missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", con una dotazione di 22,2 miliardi, quasi totalmente impegnati; la 7 "Ordine pubblico e sicurezza", con 11,6 miliardi; la 6 "Giustizia", con 8,1 miliardi; la 8 "Soccorso civile", con 4,9 miliardi.

Le altre quattro missioni comprese nelle politiche istituzionali (1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio del Ministri"; 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche"; 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"; 2 "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio") coprono il 36,9 per cento del totale, con la dotazione di 72,9 miliardi.

Nell'ambito delle *politiche sociali*, cui attengono sette missioni, emergono la 25 "Politiche previdenziali", con 80,6 miliardi di massa impegnabile, pari al 47,5 per cento del totale; le due missioni relative all'istruzione pubblica, la 22 "Istruzione scolastica" (42,2 miliardi, 24,9 per cento) e la 23 "Istruzione universitaria" (8,1 miliardi, il 4,8 per cento); la 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (31 miliardi, il 18,3 per cento); la 26 "Politiche per il lavoro" (6 miliardi, il 3,6 per cento). Ampiamente sottodimensionata, quindi scarsamente significativa, risulta la missione 20 "Tutela della salute" (solo 1 miliardo), in quanto il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria è allocato diversamente, nelle politiche istituzionali (missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"). L'ultima missione, 30 "Giovani e sport", espone una dotazione di soli 630 milioni.

Passando alle *politiche economico-finanziarie*, tra le tre missioni che la compongono risalta la 34 "Debito pubblico", limitatamente al programma 1 relativo agli interessi, con una massa impegnabile di 88 miliardi, il 55,1 per cento delle spese finali (53,4 per cento nel 2011). L'intera missione copre da sola il 41,2 per cento delle spese complessive (34,5 per cento nel 2011), comprendendo anche il rimborso di prestiti (248

miliardi). La preponderanza e l'inevitabilità delle spese per il rimborso del debito ha indotto la Corte a proporne l'esclusione dall'aggregazione funzionale, limitando quest'ultima alle sole spese finali di bilancio, in coerenza, tra l'altro, con la classificazione economica.

Le altre due missioni riguardano la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", con 65,5 miliardi (63,6 nel 2011) e la 33 "Fondi da ripartire", con 6,2 miliardi (5,6 nel 2010). La prima comprende anche le regolazioni contabili e i rimborsi d'imposte, per importi rilevanti; la seconda continua ad evidenziare impegni e pagamenti in sede consuntiva, mentre dovrebbe esclusivamente riguardare oneri da attribuire, nel corso della gestione, ad altre missioni.

Le *politiche per lo sviluppo e l'innovazione* si riferiscono a nove missioni, con prevalenza della 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (10,5 miliardi, il 47,2 per cento), della 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (5,2 miliardi, il 23,6 per cento) e della 17 "Ricerca e innovazione" (3,8 miliardi, il 17,2 per cento). Tra le altre, qualche rilevanza dimensionale mostrano la missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" (1,1 miliardi) e la missione 15 "Comunicazioni" (1 miliardo). Emerge l'esigenza di approfondire la possibilità d'inserimento delle residue 4 missioni in altri aggregati, considerate le loro ridotte entità.

Le *politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* si articolano in cinque missioni, di cui le più rilevanti risultano la 13 "Diritto alla mobilità", con 8,6 miliardi (51,3 per cento) e la 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", con 5,2 miliardi (30,8 per cento). Seguono la 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" (1,6 miliardi), la 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (0,8 miliardi) e la 19 "Casa e assetto urbanistico" (0,5 miliardi),

3.3. La gestione delle politiche pubbliche nel quinquennio 2008-2012

L'esame di taluni indicatori finanziari elaborati sulla spesa finale può dare indicazioni sull'evoluzione della gestione nel quinquennio 2008-2012, di vigenza della classificazione funzionale introdotta a legislazione invariata e poi recepita dalla riforma contabile.

La gestione di competenza mostra un progressivo miglioramento dell'indice di utilizzo della massa impegnabile, (di seguito espresso in percentuale) fornito dal rapporto tra impegni totali e disponibilità: l'indice passa dal 92,8 del 2008 al 93,9 del 2012, con un incremento concentrato nell'ultimo triennio. L'apporto più incisivo a tale *performance* è recato dalle politiche sociali (98,8 nel 2012) e istituzionali (97,6); le politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale si mantengono al di sopra della media (95,7 nel 2012); le politiche economico-finanziarie mostrano indici al di sotto, passando da un valore nel 2008 di 87,9 all'88,2 del 2012; infine, le politiche per lo sviluppo e l'innovazione espongono valori di gran lunga inferiori (63,7), in progresso sull'anno iniziale e sul 2011, ma in declino rispetto al biennio 2009-2010.

Andamenti divergenti dai precedenti espone, invece, la gestione di cassa, con un rapporto tra pagamenti e massa spendibile teorica che passa dall'81,6 del 2008 all'81,8 del 2012, in lieve crescita che si accentua nelle autorizzazioni di cassa (dal 91,1 del 2008 al 92,1 del 2012). Le politiche aventi maggiore capacità di erogazione risultano le "economico-finanziarie" e le "sociali", mentre quelle istituzionali si mantengono vicine alla media. Notevolmente al di sotto appaiono gli interventi per lo sviluppo e

l'innovazione e, soprattutto, quelli per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, in gran parte afferenti al conto capitale.

Quanto alla gestione dei residui, premesso che a fine 2012 si mantengono a un livello più basso (73 miliardi) rispetto agli 89,3 del 2008, va rilevato che nel quinquennio il rapporto tra residui finali e iniziali passa dall'1,2 del 2008 al -14,1 del 2012, mentre la velocità di smaltimento si affievolisce (dal 50,2 al 39,8 per cento).

Nell'ambito delle politiche sociali, sono gli interventi per i giovani, per l'istruzione scolastica per i diritti sociali e famiglia che mostrano un più elevato utilizzo della massa impegnabile, mentre le altre missioni si mantengono sostanzialmente nella media. Sotto il profilo della cassa, invece, nel quinquennio sono costantemente più utilizzate le autorizzazioni concernenti gli interventi per l'istruzione scolastica, i diritti sociali e i giovani e sport, mentre le politiche previdenziali espongono un sensibile affievolimento nell'ultimo anno. Ampiamente sotto la media risultano gli interventi per il lavoro e la tutela della salute. La gestione dei residui, rivela velocità di smaltimento largamente inferiori alla media per i "diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

Le politiche istituzionali concentrano le migliori *performances* della gestione di competenza negli organi costituzionali, nella difesa, nel soccorso civile e nelle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, in un panorama generale soddisfacentemente attestato intorno all'elevata media in ciascun anno del quinquennio. L'evoluzione della gestione di cassa si manifesta sostanzialmente analoga, con qualche difficoltà nei servizi istituzionali. Nella gestione dei residui, una velocità di smaltimento sensibilmente inferiore mostra la missione "Servizi istituzionali e generali delle pubbliche Amministrazioni".

Nell'ambito delle politiche infrastrutturali, la gestione di competenza privilegia la missione "Infrastrutture pubbliche e logistica", la gestione di cassa la "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", mentre le altre finalità evidenziano una certa variabilità; nei residui, l'indice di smaltimento mostra sensibili difficoltà in tutte le missioni, in particolare nella missione "Casa e assetto urbanistico".

Tra le politiche economico-finanziarie, a parte i fondi da ripartire, che dovrebbero dar luogo soltanto a ripartizioni su altre missioni nel corso della gestione, il debito pubblico, per la parte relativa al programma 1 "interessi", evidenzia il miglior risultato di competenza come per la cassa. Il debito pubblico continua a manifestare un anomalo livello di economie, oltre 40 miliardi nel 2012, (16,5 nel 2011 +147,7 per cento), in gran parte nel rimborso di prestiti (34 miliardi; 11 nel 2011). Anche il livello della economie del programma 1 è in aumento (6,6 miliardi nel 2012; 5,4 nel 2011).

La gestione di competenza delle politiche per lo sviluppo e l'innovazione, a parte la scarsa significatività dimensionale di turismo ed energia, indica i migliori risultati nelle comunicazioni e nella regolazione dei mercati; tutte le altre missioni rimangono comunque sopra la media. Nella gestione di cassa, buoni risultati mostrano l'energia e diversificazione delle fonti energetiche e il turismo, mentre la velocità di smaltimento dei residui presenta ampie varianze, con un indice di smaltimento altissimo per il "Turismo": 91,6 per cento.

3.4. L'andamento delle politiche pubbliche nel quinquennio 2008-2012

Sempre con riferimento alle spese finali, sembra opportuno esaminare brevemente l'evoluzione quantitativa delle politiche pubbliche e delle relative missioni nel quinquennio 2008-2012, sulla base del loro peso percentuale.

Una prima notazione riguarda l'incremento delle politiche sociali, che passano, nella gestione di competenza, per gli impegni totali, dal 28,4 al 31,5 per cento, con una progressione costante (tavola 21); la gestione di cassa mostra un andamento analogo (dal 28,6 al 31,6 per cento), mentre i residui finali si accrescono notevolmente (dal 14,7 al 25,5 per cento). Prevalgono, nel loro ambito, gli andamenti delle dotazioni per le politiche previdenziali (dal 12,7 al 14,9 per cento per la competenza; dal 12,6 al 14,7 per la cassa) e per i diritti sociali (dal 4,4 al 5,9 per cento, competenza e cassa), mentre la seconda componente, l'istruzione scolastica, flette (dall'8,9 all'7,9 per cento per la cassa e per la competenza dall'8,7 al 7,8), (tavola 22).

Le politiche economico-finanziarie diminuiscono, nella competenza, il loro peso relativo dal 27,2 al 26,5 per cento; analoga risulta la flessione nella gestione di cassa (dal 27,3 al 26,7 per cento), mentre i residui mostrano un deciso decremento (dal 12,3 al 5,9 per cento). L'evoluzione va riferita soprattutto alla componente interessi sul debito pubblico, la cui incidenza aumenta sia in termini di impegni totali (dal 15 al 15,3 per cento) che di pagamenti (dal 15,2 al 15,5 per cento), nonché, per i residui, alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio, con incidenza più che dimezzata (dal 7,3 al 3,1 per cento).

Ben oltre un terzo della spesa finale attiene alle politiche istituzionali, la cui incidenza, nella competenza, mostra prima un calo considerevole, poi una ripresa, nel quadriennio 2008-2011, (38,1 nel 2008, 36 nel 2009, 36,7 nel 2010, 37,4 nel 2011) per poi decrescere nel 2012 (36,2 per cento), con andamenti analoghi nella gestione di cassa (dal 38 al 35,8). Si incrementano notevolmente i residui finali (dal 34,7 al 40,2 per cento), soprattutto per l'apporto delle "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali".

Sostanzialmente costante si manifesta il peso delle politiche per lo sviluppo e l'innovazione, con impegni intorno al 2,7 per cento, tranne la punta del 2010 (3,4 per cento); la gestione di cassa mostra qualche progresso (dal 2,6 al 2,8 per cento), mentre i residui finali flettono notevolmente (dal 18,9 al 14,5 per cento). Le componenti più rilevanti, le missioni "Competitività e sviluppo delle imprese" e "Sviluppo e riequilibrio territoriale", spiegano in gran parte tali andamenti.

Le politiche per infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, infine, manifestano un andamento flettente negli impegni (dal 3,8 al 3 per cento) e nei residui finali (dal 19,3 al 14,9 per cento) e sostanzialmente costante nei pagamenti, intorno al 3,1 per cento. Anche in tal caso, alla componente principale, "Diritto alla mobilità", va in prevalenza attribuito l'andamento osservato.

TAVOLE

PAGINA BIANCA

Tavola 1

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE

Amministrazione	Capitoli con eccedenze di impegno	Capitoli con eccedenze di pagato	Capitoli con dot di comp su aut di cassa > del 15 %	Capitoli con prev def c/c su Ini c/c > del 50 %	Capitoli con economie c/c su prev def c/c > del 15 %	Capitoli con res stanz su prev def c/c > del 30 %	Capitoli con eco res propri su res propri > di 250000
	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati
	%Eccedenze Imp /Impegnato Capitoli	%Eccedenze Pagato/Pagato Capitoli	%di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Capitoli	%di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Capitoli	%di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	%di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	%di Economie su impegno/residui propri Capitoli
	%Eccedenze Imp /Impegnato Amministrazione	%Eccedenze Pagato/Pagato Amministrazione	%di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Amministrazione	%di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Amministrazione	%di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	%di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	%di Economie su impegno/residui propri Amministrazione
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	6	1	6	208	197	23	97
	1,91	28,47	50,67	61,31	55,69	2,83	60,51
	0,00	0,00	0,04	8,85	5,76	0,01	45,91
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	21	1	4	126	49	11	28
	4,11	9,75	99,92	93,80	46,45	0,00	56,77
	0,04	0,00	17,88	40,78	0,16	0,00	32,51
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	5	0	1	78	47	11	40
	0,15	0,00	49,79	31,55	32,47	0,00	30,49
	0,00	0,00	0,48	1,05	0,02	0,00	21,27
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	20	0	0	41	21	5	20
	2,94	0,00	0,00	56,54	46,67	0,54	70,25
	2,04	0,00	0,00	4,88	0,36	0,01	28,22
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	4	0	2	55	38	13	21
	9,96	0,00	40,63	56,74	29,54	0,01	62,62
	0,13	0,00	0,00	8,43	2,55	0,00	45,65
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	24	0	4	78	47	14	18
	0,78	0,00	51,18	62,32	32,25	0,00	60,99
	0,59	0,00	0,06	1,10	0,05	0,00	23,70
MINISTERO DELL'INTERNO	10	1	4	137	36	11	40
	0,79	21,06	27,10	68,12	28,32	0,70	25,76
	0,09	0,01	0,04	12,44	0,11	0,01	8,18
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	2	0	2	77	26	4	26
	0,92	0,00	17,04	73,47	40,21	0,00	66,63
	0,01	0,00	0,57	35,89	1,44	0,00	41,43
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	14	6	15	244	66	32	76
	6,27	84,86	37,18	69,79	50,56	0,00	37,09
	0,19	1,66	5,58	16,60	4,43	0,00	28,63
MINISTERO DELLA DIFESA	7	0	5	69	6	6	27
	2,43	0,00	68,52	74,56	30,33	0,00	11,50
	0,07	0,00	0,69	9,17	0,02	0,00	10,65
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	4	0	1	126	27	13	38
	3,36	0,00	20,72	83,56	54,79	0,16	86,38
	0,09	0,00	0,32	25,45	0,59	0,01	68,65
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	19	0	0	83	44	8	18
	7,00	0,00	0,00	55,85	26,72	0,00	16,14
	1,40	0,00	0,00	5,48	1,15	0,00	7,45
MINISTERO DELLA SALUTE	10	0	3	66	15	2	16
	0,55	0,00	22,89	70,25	20,49	0,00	24,63
	0,03	0,00	0,03	37,93	0,49	0,00	22,24

Tavola 2

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(serie storica 1997-2010)
(milioni di euro)

SPESA CORRENTE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	300.233,00		275.954,00		1.026.285,00	29,3	26,9
1998	315.920,00	5,2	299.320,00	8,5	1.073.019,00	29,4	27,9
1999	321.455,00	1,8	331.999,00	10,9	1.107.994,00	29,0	30,0
2000	326.738,00	1,6	322.248,00	- 2,9	1.166.548,00	28,0	27,6
2001	344.034,00	5,3	342.078,00	6,2	1.248.648,00	27,6	27,4
2002	347.961,00	1,1	342.242,00	0,0	1.295.226,00	26,9	26,4
2003	360.358,00	3,6	361.471,00	5,6	1.335.354,00	27,0	27,1
2004	365.239,00	1,4	361.830,00	0,1	1.391.530,00	26,2	26,0
2005	389.841,00	6,7	380.118,00	5,1	1.429.479,00	27,3	26,6
2006	402.036,00	3,1	395.961,00	4,2	1.485.377,00	27,1	26,7
2007	416.006,90	3,5	410.084,73	3,6	1.554.199,00	26,8	26,4
2008	449.615,15	8,1	440.748,51	7,5	1.575.144,00	28,5	28,0
2009	450.058,26	0,1	439.319,45	- 0,3	1.519.695,00	29,6	28,9
2010	450.417,18	0,1	429.112,83	- 2,3	1.551.886,00	29,0	27,7
2011	443.173,77	- 1,6	443.497,10	3,4	1.578.497,00	28,1	28,1
2012	453.029,59	2,2	447.363,62	0,9	1.565.916,00	28,9	28,6

(*) in rapporto al PIL
(**) al netto delle regolazioni debitorie

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	31.998,00		19.762,00		1.026.285,00	3,1	1,9
1998	38.786,00	21,2	29.916,00	51,4	1.073.019,00	3,6	2,8
1999	43.143,00	11,2	33.285,00	11,3	1.107.994,00	3,9	3,0
2000	44.706,00	3,6	34.748,00	4,4	1.166.548,00	3,8	3,0
2001	50.207,00	12,3	41.672,00	19,9	1.248.648,00	4,0	3,3
2002	49.906,00	- 0,6	44.429,00	6,6	1.295.226,00	3,9	3,4
2003	51.789,00	3,8	49.252,00	10,9	1.335.354,00	3,9	3,7
2004	47.263,00	- 8,7	43.875,00	- 10,9	1.391.530,00	3,4	3,2
2005	44.693,00	- 5,4	40.849,00	- 6,9	1.429.479,00	3,1	2,9
2006	36.854,00	- 17,5	37.803,00	- 7,5	1.485.377,00	2,5	2,5
2007	50.129,02	36,0	42.610,87	12,7	1.554.199,00	3,2	2,7
2008	59.601,55	18,9	54.830,56	28,7	1.575.144,00	3,8	3,5
2009	57.332,34	- 3,8	51.772,79	- 5,6	1.519.695,00	3,8	3,4
2010	52.282,26	- 8,8	51.058,03	- 1,4	1.551.886,00	3,4	3,3
2011	48.502,10	- 7,2	47.745,13	- 6,5	1.578.497,00	3,1	3,0
2012	44.811,84	- 7,6	46.746,00	- 2,1	1.565.916,00	2,9	3,0

segue Tavola 2

SPESA FINALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	332.231,00		295.716,00		1.026.285,00	32,4	28,8
1998	354.706,00	6,8	329.236,00	11,3	1.073.019,00	33,1	30,7
1999	364.598,00	2,8	365.284,00	10,9	1.107.994,00	32,9	33,0
2000	371.444,00	1,9	356.996,00	- 2,3	1.166.548,00	31,8	30,6
2001	394.241,00	6,1	383.750,00	7,5	1.248.648,00	31,6	30,7
2002	397.867,00	0,9	386.671,00	0,8	1.295.226,00	30,7	29,9
2003	412.147,00	3,6	410.723,00	6,2	1.335.354,00	30,9	30,8
2004	412.502,00	0,1	405.705,00	- 1,2	1.391.530,00	29,6	29,2
2005	434.534,00	5,3	420.968,00	3,8	1.429.479,00	30,4	29,4
2006	438.890,00	1,0	433.765,00	3,0	1.485.377,00	29,5	29,2
2007	466.135,92	6,2	452.695,60	4,4	1.554.199,00	30,0	29,1
2008	509.216,70	9,2	495.579,07	9,5	1.575.144,00	32,3	31,5
2009	507.390,61	- 0,4	491.092,24	- 0,9	1.519.695,00	33,4	32,3
2010	502.699,44	- 0,9	480.170,86	- 2,2	1.551.886,00	32,4	30,9
2011	491.675,88	- 2,2	491.242,23	2,3	1.578.497,00	31,1	31,1
2012	497.841,43	1,3	494.109,62	0,6	1.565.916,00	31,8	31,6

SPESA COMPLESSIVA

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	454.348,00		418.017,00		1.026.285,00	44,3	40,7
1998	525.344,00	15,6	497.972,00	19,1	1.073.019,00	49,0	46,4
1999	541.390,00	3,1	539.912,00	8,4	1.107.994,00	48,9	48,7
2000	506.853,00	- 6,4	493.337,00	- 8,6	1.166.548,00	43,4	42,3
2001	563.199,00	11,1	553.694,00	12,2	1.248.648,00	45,1	44,3
2002	588.152,00	4,4	578.258,00	4,4	1.295.226,00	45,4	44,6
2003	637.830,00	8,4	637.542,00	10,3	1.335.354,00	47,8	47,7
2004	583.280,00	- 8,6	574.796,00	- 9,8	1.391.530,00	41,9	41,3
2005	598.656,00	2,6	583.295,00	1,5	1.429.479,00	41,9	40,8
2006	602.177,00	0,6	591.579,00	1,4	1.485.377,00	40,5	39,8
2007	626.835,36	4,1	616.185,89	4,2	1.554.199,00	40,3	39,6
2008	694.007,49	10,7	683.432,02	10,9	1.575.144,00	44,1	43,4
2009	682.865,85	- 1,6	667.178,45	- 2,4	1.519.695,00	44,9	43,9
2010	691.110,93	1,2	668.584,87	0,2	1.551.886,00	44,5	43,1
2011	676.360,18	- 2,1	675.804,32	1,1	1.578.497,00	42,8	42,8
2012	706.017,27	4,4	701.885,36	3,9	1.565.916,00	45,1	44,8

segue Tavola 2

INTERESSI

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	98.238,00		98.886,00		1.026.285,00	9,6	9,6
1998	88.255,00	- 10,2	88.014,00	- 11,0	1.073.019,00	8,2	8,2
1999	76.535,00	- 13,3	75.827,00	- 13,8	1.107.994,00	6,9	6,8
2000	73.918,00	- 3,4	71.741,00	- 5,4	1.166.548,00	6,3	6,1
2001	78.235,00	5,8	78.514,00	9,4	1.248.648,00	6,3	6,3
2002	76.003,00	- 2,9	77.696,00	- 1,0	1.295.226,00	5,9	6,0
2003	71.304,00	- 6,2	71.449,00	- 8,0	1.335.354,00	5,3	5,4
2004	60.964,00	- 14,5	60.921,00	- 14,7	1.391.530,00	4,4	4,4
2005	70.671,00	15,9	70.253,00	15,3	1.429.479,00	4,9	4,9
2006	70.800,00	0,2	70.350,00	0,1	1.485.377,00	4,8	4,7
2007	68.202,03	- 3,7	68.845,89	- 2,1	1.554.199,00	4,4	4,4
2008	79.866,67	17,1	79.995,95	16,2	1.575.144,00	5,1	5,1
2009	73.238,64	- 8,3	73.179,17	- 8,5	1.519.695,00	4,8	4,8
2010	69.522,78	- 5,1	69.490,40	- 5,0	1.551.886,00	4,5	4,5
2011	73.747,79	6,1	73.593,94	5,9	1.578.497,00	4,7	4,7
2012	81.368,96	10,3	81.550,40	10,8	1.565.916,00	5,2	5,2

SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	201.995,00		177.068,00		1.026.285,00	19,7	17,3
1998	227.665,00	12,7	211.306,00	19,3	1.073.019,00	21,2	19,7
1999	244.920,00	7,6	256.172,00	21,2	1.107.994,00	22,1	23,1
2000	252.820,00	3,2	250.507,00	- 2,2	1.166.548,00	21,7	21,5
2001	265.799,00	5,1	263.564,00	5,2	1.248.648,00	21,3	21,1
2002	271.958,00	2,3	264.546,00	0,4	1.295.226,00	21,0	20,4
2003	289.054,00	6,3	290.022,00	9,6	1.335.354,00	21,6	21,7
2004	304.275,00	5,3	300.909,00	3,8	1.391.530,00	21,9	21,6
2005	319.169,00	4,9	309.866,00	3,0	1.429.479,00	22,3	21,7
2006	331.235,00	3,8	325.612,00	5,1	1.485.377,00	22,3	21,9
2007	347.803,87	5,0	341.238,84	4,8	1.554.199,00	22,4	22,0
2008	369.748,48	6,3	360.752,56	5,7	1.575.144,00	23,5	22,9
2009	376.819,62	1,9	366.140,29	1,5	1.519.695,00	24,8	24,1
2010	380.894,40	1,1	359.622,43	- 1,8	1.551.886,00	24,5	23,2
2011	369.425,98	- 3,0	369.903,16	2,9	1.578.497,00	23,4	23,4
2012	371.644,63	0,6	365.806,22	- 1,1	1.565.916,00	23,7	23,4

Eventuali scostamenti rispetto ai dati pubblicati nelle precedenti relazioni sono da attribuire alle periodiche revisioni delle serie storiche del PIL

(*) in rapporto al PIL

(**) al netto delle regolazioni debitorie

Tavola 3

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

(art.9 bis della legge n. 468 del 1978)

(in milioni di euro)

ESERCIZIO - 2012

CATEGORIE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		21	22	23	24	25	26	31		61	
MINISTERI	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte sulla produzione	Trasferimenti amm. Pubbliche	Trasf. Famiglie e ist. Sociali private	Trasf. Imprese	Trasf. All'estero	Risorse proprie CEE	Interessi passivi e redditi da capitale	poste correttive e compens.	Ammortamenti	Altre uscite correnti	Totale titolo I	Invest. fissi lordi e acquisti di terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli invest. ad imprese	Contributi invest. Famiglie e ist. Soc. Priv.	Contributi invest. Estero	Altri trasferimenti in c.capitale	Acquisizioni di attività finanziarie	Totale titolo II	Rimborso passività finanziarie	Totale Generale
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	114,45	38,38	3,59	105,43	41,58	79,47	0,00	0,00	1,17	538,29	0,00	111,07	1033,2	56,87	936,49	294,44	0,00	11,79	870,75	0,00	2.170,34	0,78	3.204,4
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0,96	21,69	0,01	15,96	59,17	858,54	0,00	0,00	0,01	0,78	0,00	0,87	298,0	1,54	25,00	0,38	0,00	0,00	220,00	0,00	246,92	0,00	544,9
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	23,86	7,95	0,01	17,39	20,02	0,04	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,20	69,5	2,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,75	0,00	72,3
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	10,59	142,58	0,00	30,00	1,49	0,00	0,00	0,00	1,76	0,00	0,00	0,98	187,4	89,69	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	89,69	0,00	277,1
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	10,30	13,55	0,00	0,00	1,62	0,00	22,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	47,5	0,32	0,62	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,94	0,00	48,5
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	36,82	88,94	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	125,8	0,00	0,00	20,97	0,00	0,00	0,00	0,00	20,97	0,00	146,8
MINISTERO DELL'INTERNO	128,42	93,99	4,24	169,10	10,72	36,28	0,61	0,00	0,00	0,00	0,00	1,33	444,7	205,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	0,00	205,80	0,00	650,5
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	2,64	23,35	0,00	0,01	0,00	0,00	0,70	0,00	0,00	0,00	0,00	1,91	28,6	23,86	131,44	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	174,60	0,00	203,2
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	26,93	39,22	1,35	96,62	0,00	1,69	0,00	0,00	0,00	0,80	0,00	0,04	166,7	190,20	245,63	82,64	0,02	0,00	15,20	0,00	533,70	0,00	700,3
MINISTERO DELLA DIFESA	136,40	26,94	8,09	0,00	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	172,1	50,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50,19	0,00	222,3
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	6,89	8,43	0,00	8,47	0,28	1,28	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,56	25,9	2,57	0,94	11,14	0,00	0,00	6,92	0,24	21,80	0,00	47,7
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	59,83	1,46	4,10	0,25	12,27	0,50	0,00	0,00	0,54	0,00	0,00	0,90	79,8	22,21	10,37	1,76	0,11	0,00	0,00	0,00	34,45	0,00	114,3
MINISTERO DELLA SALUTE	4,08	38,01	0,04	38,88	1,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,62	83,2	0,10	12,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,03	0,00	96,2
Totale Ministeri	**562,2**	**544,3**	**21,4**	**482,1**	**149,3**	**317,8**	**23,4**	**0,0**	**3,6**	**540,0**	**0,0**	**118,5**	**2.762,5**	**645,1**	**1.363,4**	**411,3**	**0,1**	**11,8**	**1.113,2**	**20,2**	**3.565,2**	**0,8**	**6.328,5**

Tavola 4

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE DI CASSA
Serie storica (2004 - 2012)
(milioni di euro)

	Stanziamenti definitivi	utilizzo	Disponibilità non utilizzata	% di utilizzo
	a	b	c = a - b	d = b / a
2004	10.000	9.253	747	92,53
2005	10.000	8.669	1.331	86,69
2006	12.000	11.337	663	94,48
2007	11.500	9.921	1.579	86,27
2008	15.000	11.251	3.749	75,01
2009	20.500	17.375	3.125	84,76
2010	15.000	14.115	885	94,10
2011	12.000	12.000	0	100,00
2012	12.000	6.329	5.671	52,74

segue Tavola 4

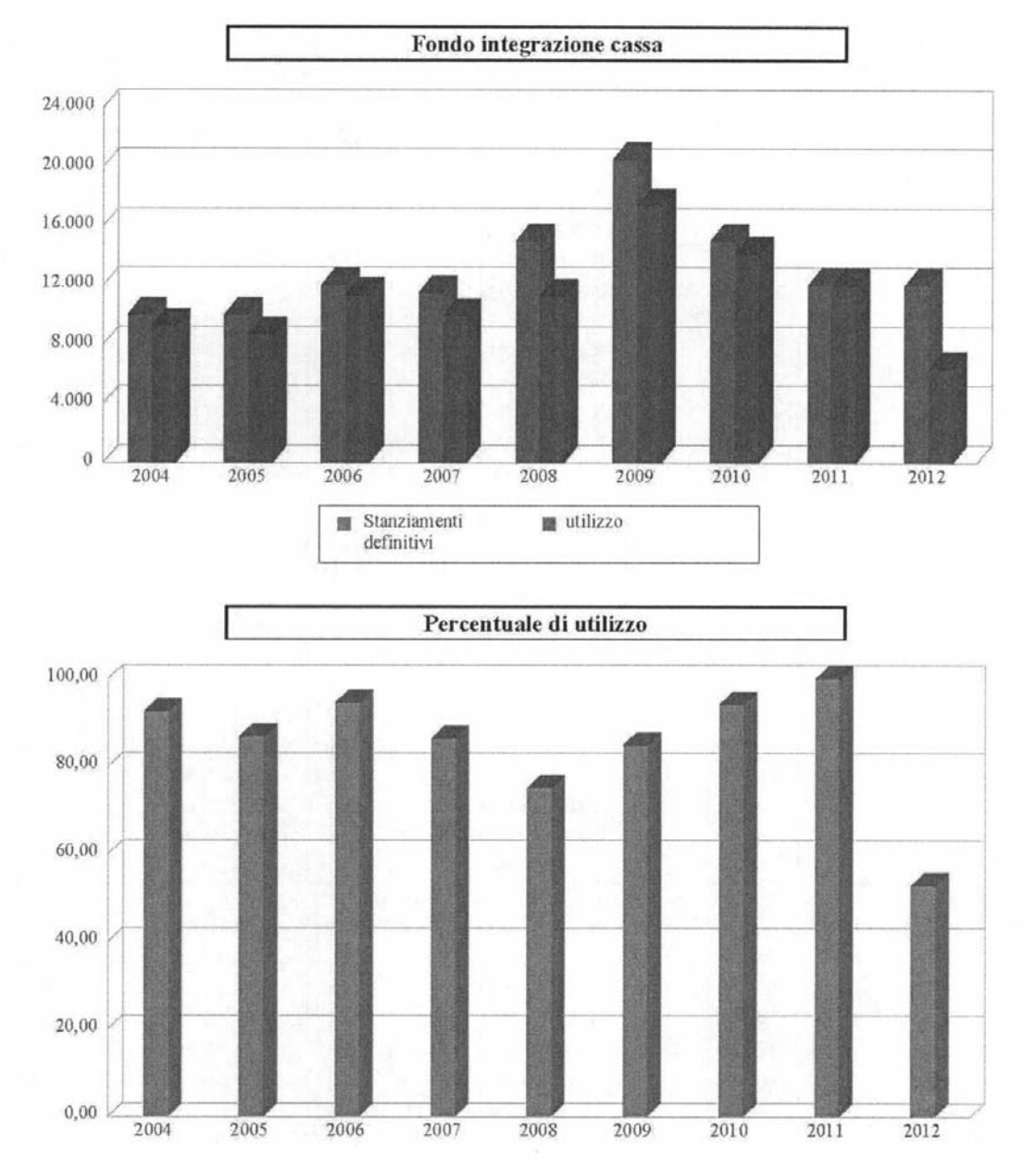


Tavola 5

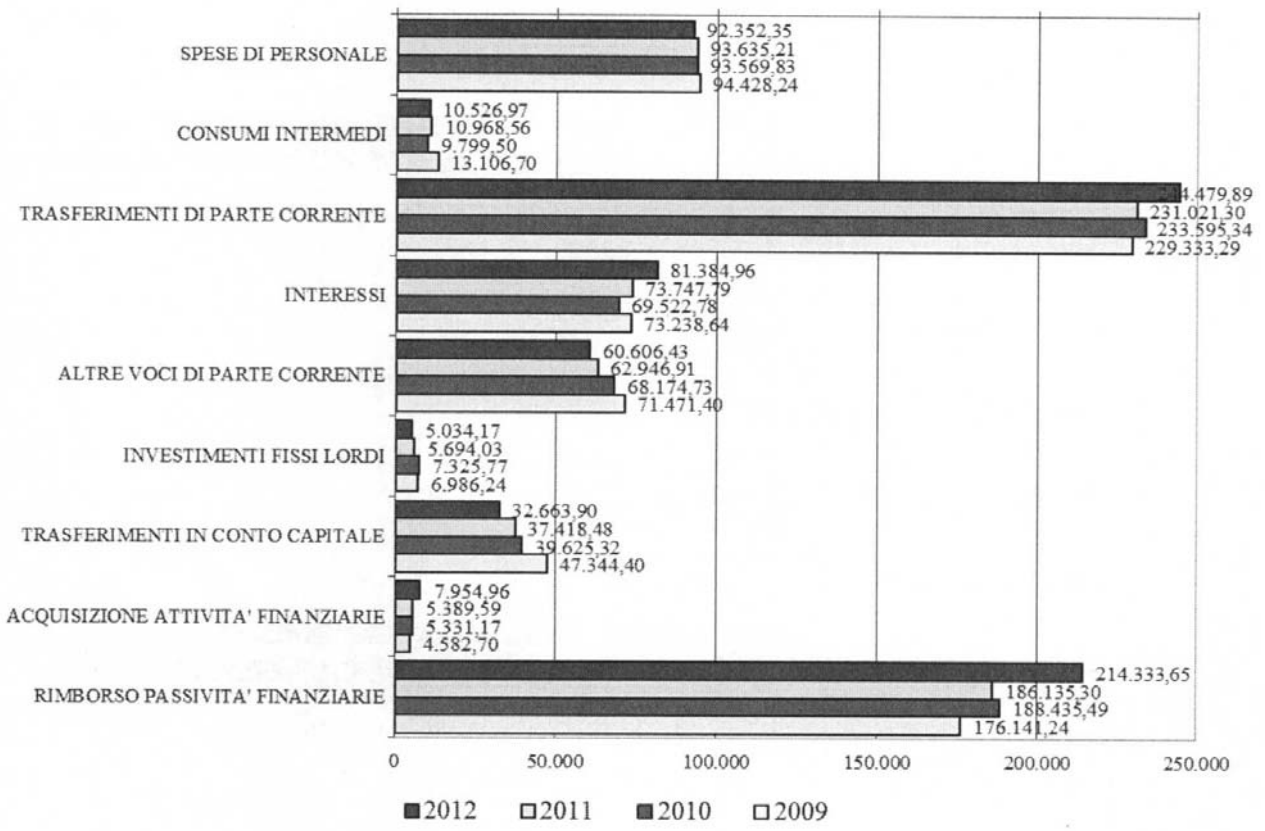
SPESE FINALI
BILANCIO DELLO STATO (2003 - 2012)
(milioni di euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO(1)	PAGAMENTI	ECONOM. - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2003	404.491	391.593	360.634	12.898	30.959	55.284	33.475	10.253	12.140	43.099	416.393	394.109
2004	423.863	400.561	373.694	23.302	26.867	43.214	23.451	7.162	12.630	39.497	434.521	397.144
2005	437.873	420.449	390.872	17.423	29.578	39.713	19.214	8.045	12.471	42.049	446.293	410.086
2006	439.558	428.139	400.729	11.418	27.410	42.057	21.102	8.670	12.375	39.786	444.711	421.831
2007	457.767	437.189	410.959	20.578	26.230	39.942	19.316	8.832	11.806	38.035	465.602	430.276
2008	489.192	472.685	440.693	16.507	31.992	38.019	22.371	4.749	10.902	42.894	499.285	463.065
2009	497.582	481.578	444.681	16.004	36.897	42.872	24.896	4.830	13.162	50.059	511.155	469.577
2010	491.816	474.662	430.121	17.154	44.541	49.973	22.320	6.585	21.080	65.621	499.808	452.441
2011	490.490	472.320	440.524	18.171	31.796	65.652	31.021	8.851	25.788	57.584	503.924	471.545
2012	508.448	489.351	461.321	19.097	28.029	57.569	21.563	18.006	18.029	46.059	520.744	482.885
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2003	61.602	60.035	38.461	1.567	21.574	74.508	23.452	1.171	49.886	71.460	75.781	61.912
2004	48.549	47.364	25.403	1.185	21.961	70.743	18.573	1.601	50.569	72.531	57.023	43.976
2005	47.811	46.794	26.382	1.017	20.412	72.314	16.114	2.857	53.343	73.755	56.276	42.495
2006	39.824	38.954	19.965	869	18.989	73.747	18.005	2.452	53.295	72.284	51.759	37.971
2007	54.773	53.157	23.951	1.616	29.206	72.127	21.734	29.058	21.367	50.573	69.048	45.685
2008	64.850	63.052	38.999	1.798	24.053	50.275	21.958	5.943	22.390	46.442	76.061	60.957
2009	60.706	58.913	31.864	1.793	27.049	46.465	21.806	5.844	18.817	45.867	73.193	53.670
2010	52.548	52.282	30.137	265	22.146	45.953	21.410	4.106	20.437	42.582	67.795	51.547
2011	48.813	48.502	30.433	311	18.069	42.552	17.397	7.844	17.311	35.380	56.278	47.830
2012	46.830	45.653	32.203	1.177	13.450	35.292	15.355	6.100	13.839	27.289	55.454	47.558
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2003	466.093	451.629	399.095	14.464	52.533	129.792	56.926	11.424	62.026	114.559	492.174	456.021
2004	472.412	447.925	399.096	24.487	48.828	113.957	42.024	8.763	63.199	112.028	491.544	441.120
2005	485.684	467.243	417.254	18.440	49.990	112.028	35.327	10.902	65.814	115.804	502.570	452.581
2006	479.382	467.094	420.695	12.288	46.399	115.804	39.107	11.122	65.670	112.070	496.469	459.802
2007	512.540	490.346	434.910	22.194	55.436	112.070	41.050	37.891	33.173	88.608	534.650	475.961
2008	554.042	535.737	479.692	18.305	56.045	88.294	44.329	10.692	33.292	89.336	575.346	524.021
2009	558.288	540.492	476.545	17.796	63.946	89.336	46.702	10.674	31.980	95.926	584.348	523.247
2010	544.363	526.944	460.258	17.419	66.687	95.926	43.730	10.691	41.517	108.204	567.603	503.988
2011	539.303	520.822	470.957	18.482	49.865	108.204	48.418	16.695	43.099	92.964	560.203	519.375
2012	555.277	535.004	493.524	20.274	41.479	92.861	36.918	24.106	31.868	73.347	576.198	530.442

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Tavola 6

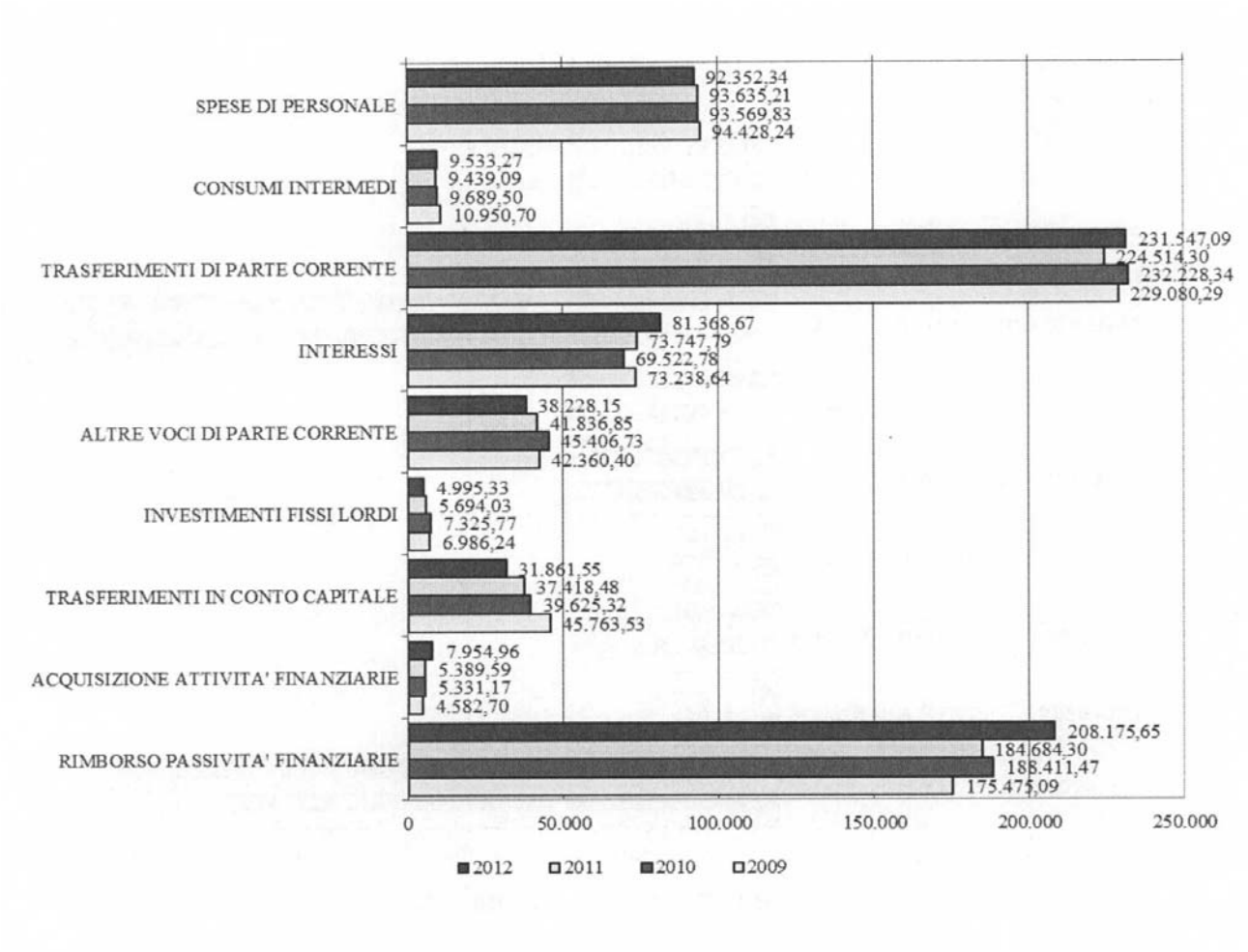
ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI - SPESA COMPLESSIVA
2009 - 2012
(IMPORTI IN MILIONI)



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 6

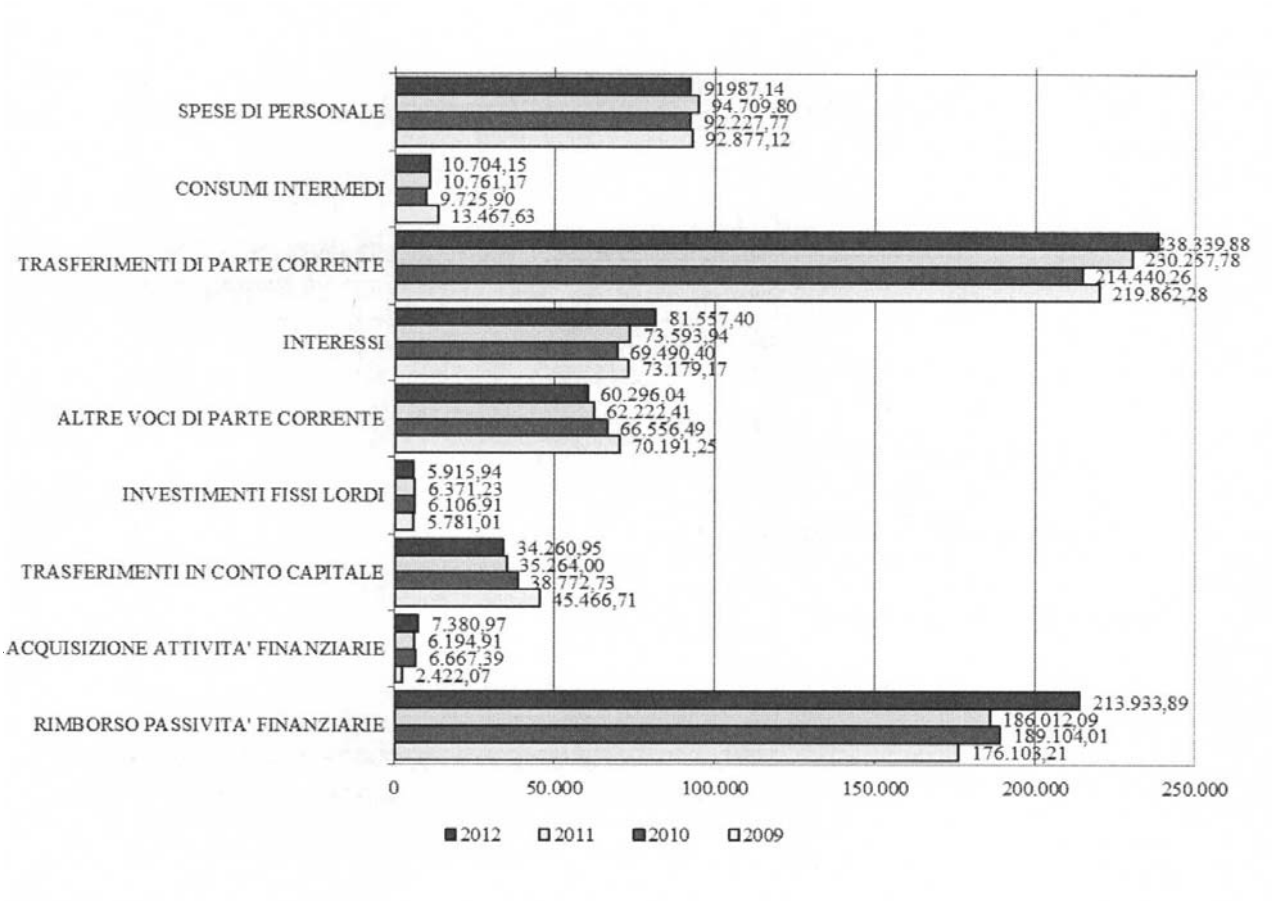
SPESA COMPLESSIVA - AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
(IMPORTI IN MILIONI)



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue tavola 6

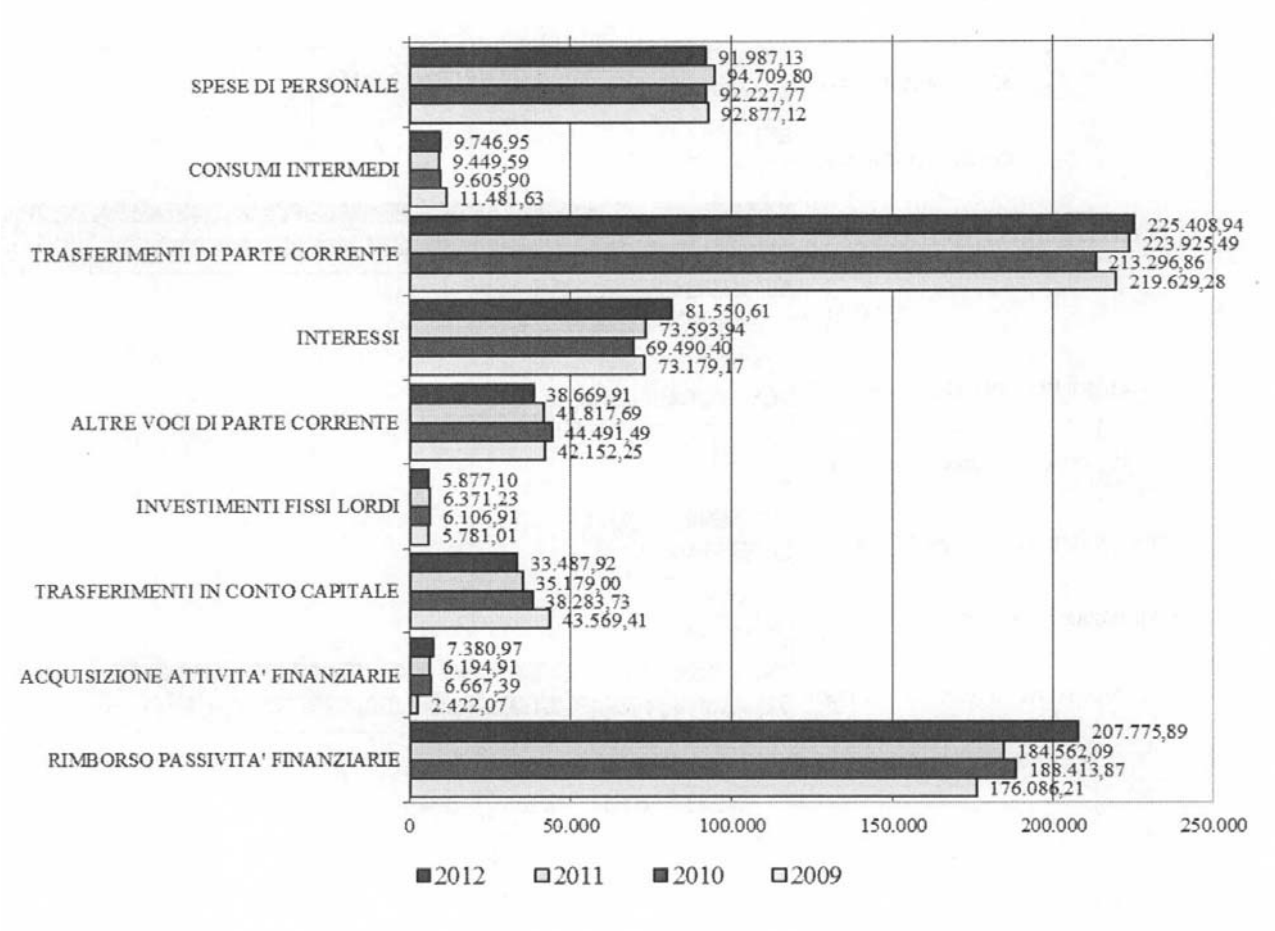
ANDAMENTO DEI PAGAMENTI - SPESA COMPLESSIVA
2009 - 2012
(IMPORTI IN MILIONI)



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue tavola 6

ANDAMENTO DEI PAGAMENTI
2009 - 2012
SPESA COMPLESSIVA - AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
(importi in milioni)



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 7

CASSA

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2003 - 2012)

(milioni di euro)

	PREV.DEF. COMP.	RESIDUI INIZIALI	MASSA SPEND.	AUTOR. CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
					c./comp.	c./residui	TOTALE	valori %				
	a	b	c= a+b	d	e	f	g=e+f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2003	404.491	55.284	459.676	416.393	360.634	33.475	394.109	90,58	85,74	94,65	89,16	60,66
2004	423.863	43.214	467.077	434.521	373.694	23.451	397.144	93,03	85,03	91,40	88,16	54,43
2005	437.873	39.713	477.586	446.293	390.872	19.214	410.086	93,45	85,87	91,89	89,27	48,65
2006	439.558	42.057	481.615	444.711	400.729	21.102	421.831	92,34	87,59	94,86	91,17	50,20
2007	457.767	39.942	497.709	465.602	410.959	19.316	430.276	93,55	86,45	92,41	89,77	48,55
2008	489.192	38.019	527.211	499.285	440.693	22.371	463.065	94,70	87,83	92,75	90,09	58,87
2009	497.582	42.872	540.454	511.155	444.681	24.896	469.577	94,58	86,89	91,87	89,37	58,01
2010	491.816	49.973	541.789	499.808	430.121	22.320	452.441	92,25	83,51	90,52	87,46	44,59
2011	490.490	65.652	556.142	503.924	440.524	31.021	471.545	90,61	84,79	93,57	89,81	47,25
2012	508.448	57.569	566.016	520.744	461.321	21.563	482.885	92,00	85,31	92,73	90,73	37,46
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2003	61.602	74.508	136.209	75.781	38.461	23.452	61.912	55,64	45,45	81,70	62,43	31,43
2004	48.549	70.743	119.292	57.023	25.403	18.573	43.976	47,80	36,86	77,12	52,32	25,99
2005	47.811	72.314	120.125	56.276	26.382	16.114	42.495	46,85	35,38	75,51	55,18	22,22
2006	39.824	73.747	113.571	51.759	19.965	18.005	37.971	45,57	33,43	73,36	50,13	24,41
2007	54.773	72.127	126.901	69.048	23.951	21.734	45.685	54,41	36,00	66,16	43,73	30,07
2008	64.850	50.275	115.114	76.061	38.999	21.958	60.957	66,07	52,95	80,14	60,14	43,39
2009	60.706	46.465	107.171	73.193	31.864	21.806	53.670	68,30	50,08	73,33	52,49	46,97
2010	52.548	45.953	98.500	67.795	30.137	21.410	51.547	68,83	52,33	76,03	57,35	46,68
2011	48.813	42.552	91.365	56.278	30.433	17.397	47.830	61,60	52,35	84,99	62,35	40,88
2012	46.830	35.292	82.122	55.454	32.203	15.355	47.558	67,53	57,91	85,76	68,77	43,51
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2003	466.093	129.792	595.886	492.174	399.095	56.926	456.021	82,60	76,53	92,65	85,63	43,86
2004	472.412	113.957	586.369	491.544	399.096	42.024	441.120	83,83	75,23	89,74	84,48	36,68
2005	485.684	112.028	597.711	502.570	417.254	35.327	452.581	84,08	75,72	90,05	85,91	31,53
2006	479.382	115.804	595.186	496.469	420.695	39.107	459.802	83,41	77,25	92,61	87,76	33,77
2007	512.540	112.070	624.610	534.650	434.910	41.050	475.961	85,60	76,20	89,02	84,85	36,63
2008	554.042	88.294	642.325	575.346	479.692	44.329	524.021	89,57	81,58	91,08	86,58	50,03
2009	558.288	89.336	647.624	584.348	476.545	46.702	523.247	90,23	80,79	89,54	85,36	52,28
2010	544.363	95.926	640.289	567.603	460.258	43.730	503.988	88,65	78,71	88,79	84,55	45,59
2011	539.303	108.204	647.507	560.203	470.957	48.418	519.375	86,52	80,21	92,71	87,33	44,75
2012	555.277	92.861	648.138	576.198	493.524	36.918	530.442	88,90	81,84	92,06	88,88	39,76

segue Tavola 7

CASSA

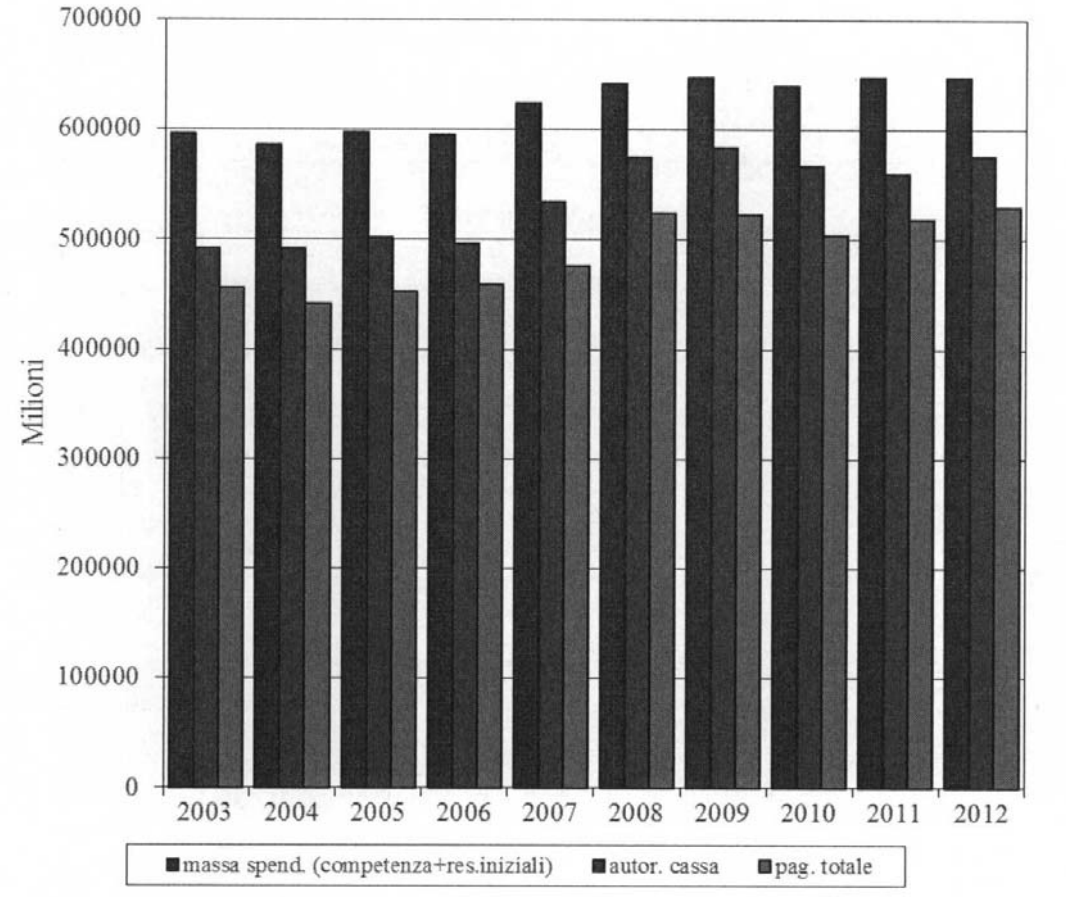


Tavola 8

RESIDUI PASSIVI
BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2003 - 2012)
(milioni di euro)

	RESIDUI NUOVA FORMAZIONE			RESIDUI VECCHIA FORMAZIONE						CONSISTENZA FINALE		
				CONSISTENZA INIZIALE			CONSISTENZA FINALE					
	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE
	a	b	c=a+b	d	e	f=d+e	g	h	i=g+h	l=a+g	m=b+h	n=l+m
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2003	29.163	1.796	30.959	52.552	2.633	55.284	12.091	49	12.140	41.254	1.845	43.099
2004	23.795	3.072	26.867	41.242	1.845	43.214	12.628	2	12.630	36.423	3.074	39.497
2005	24.976	4.602	29.578	36.423	3.074	39.713	10.741	1.730	12.471	35.717	6.332	42.049
2006	24.734	2.677	27.410	35.691	6.347	42.057	12.235	140	12.375	36.969	2.817	39.786
2007	23.464	2.765	26.230	36.969	2.817	39.942	11.273	533	11.806	34.737	3.299	38.035
2008	27.944	4.048	31.992	34.702	3.299	38.019	10.120	782	10.902	38.063	4.831	42.894
2009	33.393	3.503	36.897	38.033	4.881	42.872	11.697	1.466	13.162	45.090	4.969	50.059
2010	42.472	2.069	44.541	45.090	4.969	49.973	20.680	400	21.080	63.152	2.469	65.621
2011	30.025	1.770	31.796	63.182	2.469	65.652	25.630	158	25.788	55.655	1.929	57.584
2012	26.057	1.972	28.029	55.633	1.935	57.569	17.729	300	18.029	43.786	2.272	46.059
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2003	15.545	6.029	21.574	63.259	11.348	74.508	48.277	1.609	49.886	63.822	7.638	71.460
2004	14.844	7.117	21.961	63.834	7.638	70.743	47.646	2.923	50.569	62.490	10.040	72.531
2005	14.322	6.090	20.412	62.490	10.040	72.314	51.254	2.089	53.343	65.576	8.179	73.755
2006	12.319	6.670	18.989	65.602	8.164	73.747	51.873	1.422	53.295	64.192	8.092	72.284
2007	15.915	13.291	29.206	64.192	8.092	72.127	19.546	1.821	21.367	35.461	15.112	50.573
2008	13.101	10.951	24.053	35.495	15.112	50.275	19.517	2.873	22.390	32.618	13.824	46.442
2009	15.672	11.378	27.049	32.649	13.774	46.465	16.603	2.214	18.817	32.275	13.591	45.867
2010	16.304	5.842	22.146	32.275	13.591	45.953	18.443	1.994	20.437	34.747	7.835	42.582
2011	9.781	8.288	18.069	34.717	7.835	42.552	15.748	1.563	17.311	25.529	9.851	35.380
2012	9.878	3.571	13.450	25.447	9.845	35.292	8.858	4.981	13.839	18.737	8.552	27.289
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2003	44.709	7.825	52.533	115.811	13.981	129.792	60.367	1.658	62.026	105.076	9.483	114.559
2004	38.639	10.189	48.828	105.076	9.483	113.957	60.274	2.925	63.199	98.913	13.115	112.028
2005	39.297	10.692	49.990	98.913	13.115	112.028	61.996	3.819	65.814	101.293	14.511	115.804
2006	37.053	9.346	46.399	101.293	14.511	115.804	64.108	1.562	65.670	101.161	10.908	112.070
2007	39.379	16.057	55.436	101.161	10.908	112.070	30.819	2.354	33.173	70.198	18.411	88.608
2008	41.045	15.000	56.045	70.198	18.411	88.294	29.636	3.655	33.292	70.681	18.655	89.336
2009	49.065	14.881	63.946	70.681	18.655	89.336	28.300	3.680	31.980	77.365	18.561	95.926
2010	58.776	7.911	66.687	77.365	18.561	95.926	39.123	2.394	41.517	97.899	10.305	108.204
2011	39.807	10.058	49.865	97.899	10.305	108.204	41.377	1.722	43.099	81.184	11.780	92.964
2012	35.935	5.544	41.479	81.081	11.780	92.861	26.587	5.281	31.868	62.523	10.824	73.347

* Comprensivo delle variazioni in conto residui

segue Tavola 8

RESIDUI PASSIVI

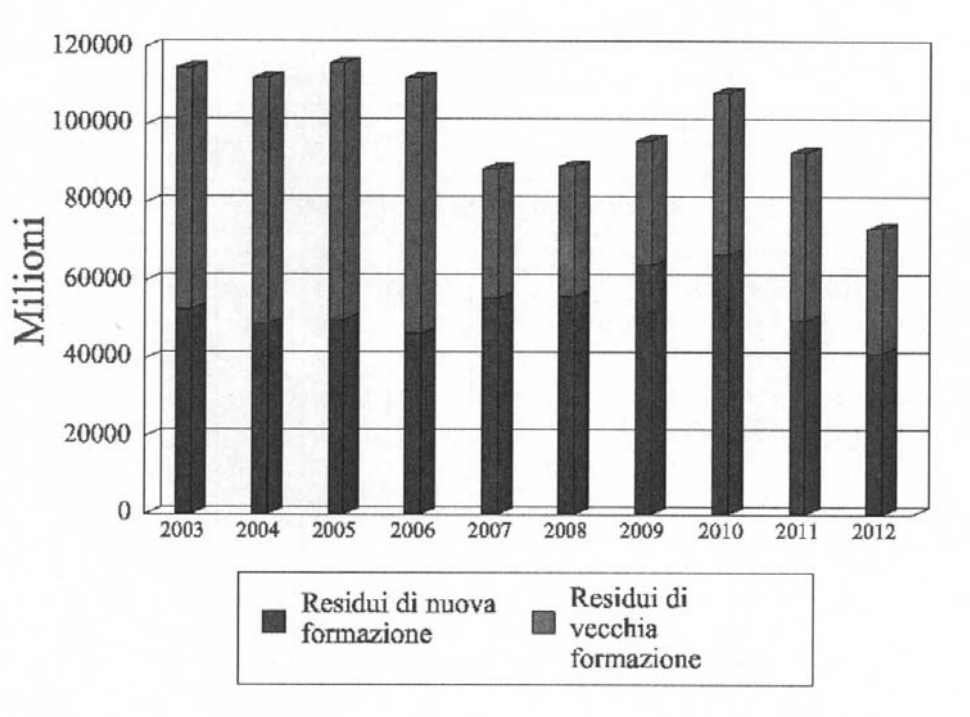


Tavola 9

TRASFERIMENTI
BILANCIO DELLO STATO (2003 - 2012)
(milioni di euro)

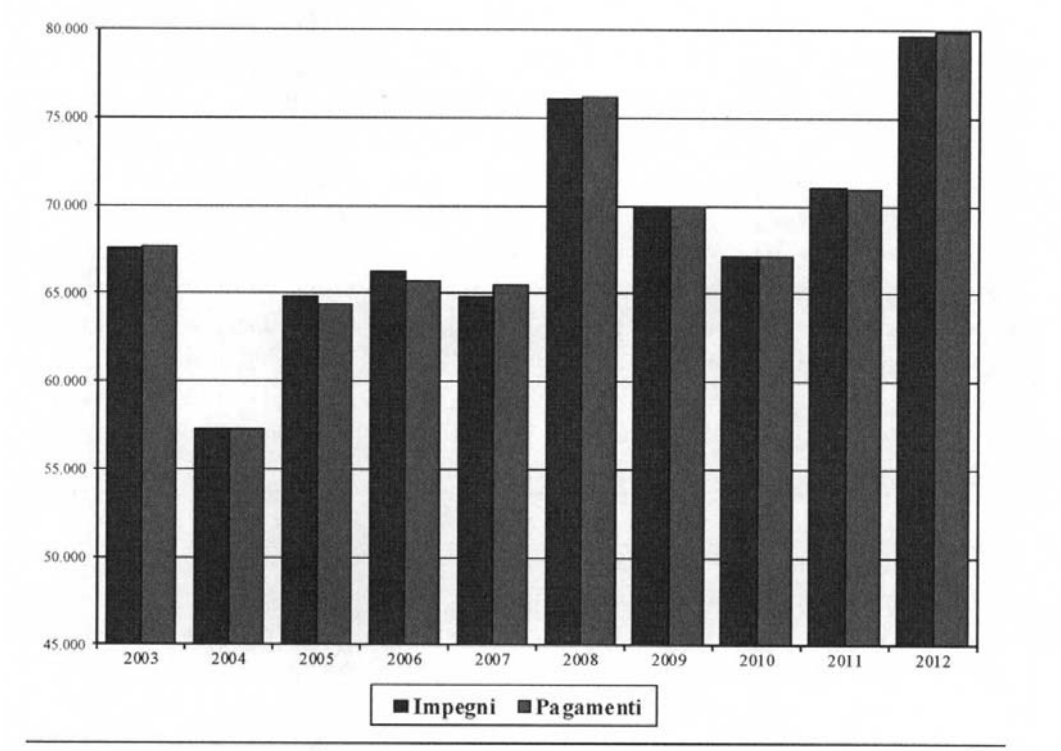
	GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
2003	170.481	169.841	149.469	640	20.372	33.890	21.647	5.811	6.570	26.942	178.479	171.116
2004	180.616	178.914	161.944	1.701	16.970	27.321	15.011	3.270	9.044	26.014	188.861	176.955
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.180	12.355	6.458	7.367	26.710	194.019	178.649
2006	195.337	193.356	173.758	1.982	19.597	27.020	14.835	2.802	9.464	29.061	197.400	188.593
2007	212.452	209.890	190.926	2.562	18.964	29.436	13.285	6.606	9.551	28.515	215.462	204.212
2008	223.519	220.610	197.326	2.909	23.284	28.583	17.341	2.622	8.620	31.904	227.089	214.667
2009	231.421	229.333	200.558	2.088	28.776	32.587	19.305	3.193	10.089	38.865	234.963	219.862
2010	236.567	233.595	197.399	2.971	36.196	39.292	17.041	3.770	18.481	54.677	238.959	214.440
2011	234.766	231.021	205.534	3.744	25.487	54.767	24.724	7.088	22.955	48.442	244.214	230.258
2012	246.559	244.480	221.945	2.079	22.535	48.869	16.395	15.889	16.585	39.120	250.226	238.340
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
2003	48.638	47.173	30.392	1.465	16.781	53.290	18.894	795	33.601	50.381	60.444	49.286
2004	36.734	35.656	20.024	1.077	15.632	49.951	12.378	1.330	36.244	51.876	42.464	32.402
2005	35.055	34.248	20.098	807	14.151	51.347	9.609	2.099	39.639	53.790	41.380	29.706
2006	34.760	34.032	18.274	728	15.758	56.603	13.296	2.127	41.179	56.937	43.669	31.570
2007	47.333	46.096	20.509	1.238	25.587	62.097	17.941	26.588	17.599	43.186	60.029	38.450
2008	47.558	46.277	26.779	1.282	19.498	42.620	19.068	4.784	18.783	38.281	57.511	45.847
2009	49.117	47.344	26.892	1.772	20.452	37.951	18.574	5.205	14.175	34.627	61.272	45.467
2010	39.765	39.625	22.785	140	16.841	34.780	15.988	3.334	15.457	32.298	51.633	38.773
2011	37.727	37.418	22.759	308	14.659	31.772	12.505	6.014	13.253	27.913	41.580	35.264
2012	33.843	32.664	22.326	1.180	10.338	27.260	11.935	4.176	11.150	21.487	40.171	34.261
TOTALE TRASFERIMENTI												
2003	219.119	217.014	179.861	2.105	37.153	87.179	40.541	6.606	40.171	77.324	238.923	220.402
2004	217.350	214.571	181.968	2.779	32.602	77.272	27.389	4.600	45.288	77.890	231.325	209.357
2005	223.851	219.886	186.392	3.966	33.494	77.526	21.964	8.557	47.005	80.500	235.399	208.355
2006	230.097	227.388	192.032	2.710	35.356	83.622	28.131	4.929	50.643	85.998	241.069	220.163
2007	259.786	255.986	211.435	3.799	44.551	91.533	31.226	33.194	27.150	71.701	275.491	242.661
2008	271.077	266.887	224.105	4.190	42.782	71.203	36.409	7.406	27.403	70.185	284.600	260.514
2009	280.538	276.678	227.450	3.860	49.228	70.538	37.879	8.398	24.264	73.492	296.235	265.329
2010	276.332	273.221	220.184	3.111	53.037	74.072	33.029	7.105	33.938	86.975	290.592	253.213
2011	272.492	268.440	228.293	4.052	40.147	86.538	37.229	13.102	36.208	76.354	285.794	265.522
2012	280.402	277.144	244.271	3.259	32.872	76.129	28.330	20.065	27.735	60.607	290.396	272.601

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Tavola 10

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)
SERIE STORICA 2003 - 2012
(Milioni di Euro)

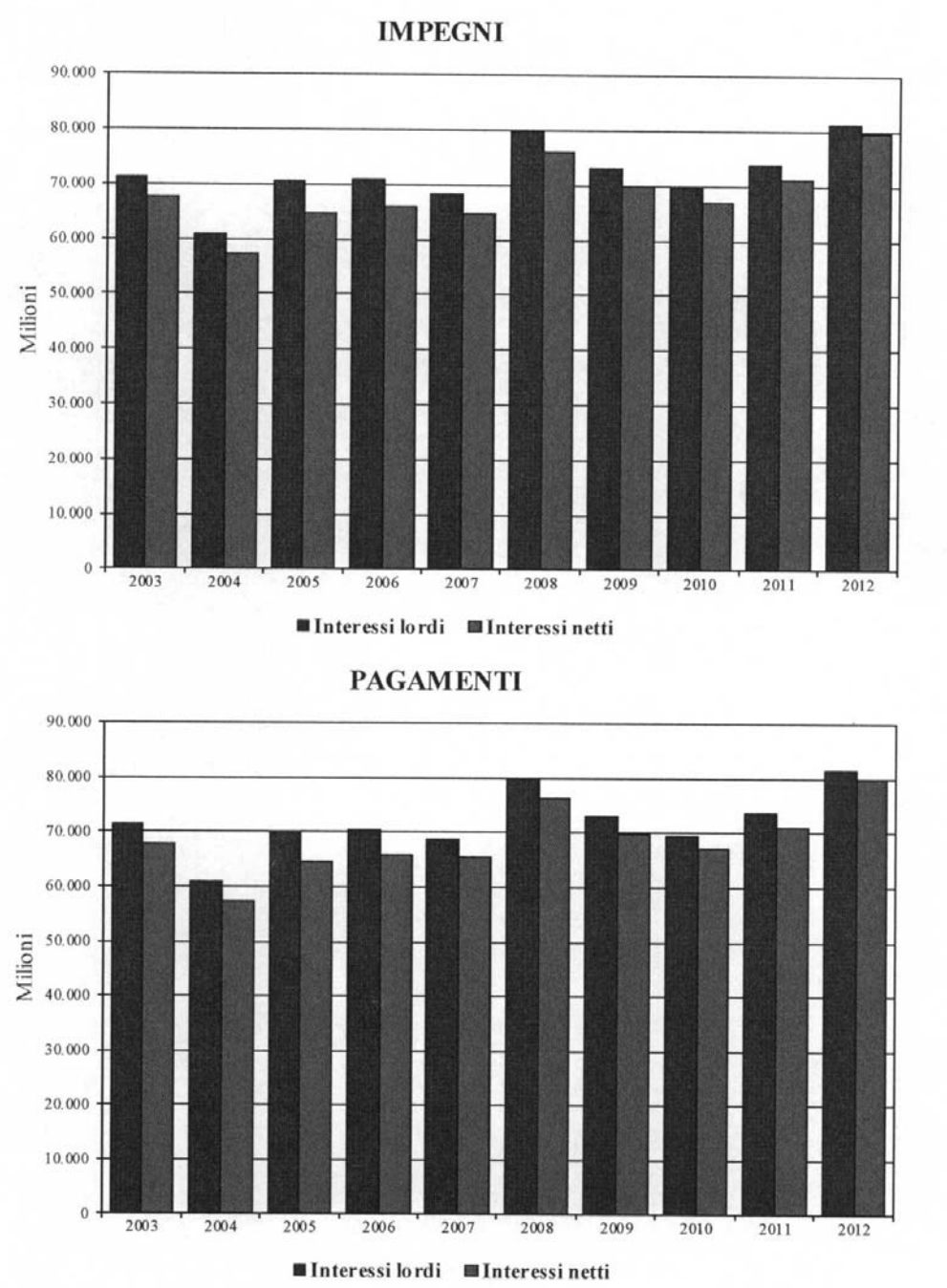
Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.(%)	Importo	variaz. perc.(%)
2003	67.570,70		67.714,82	0,00
2004	57.298,95	-15,20	57.255,63	-15,45
2005	64.837,32	13,16	64.418,76	12,51
2006	66.201,24	2,10	65.750,50	2,07
2007	64.834,09	-2,07	65.477,92	-0,41
2008	76.070,68	17,33	76.199,96	16,38
2009	70.000,55	-7,98	69.941,07	-8,21
2010	67.121,31	-4,11	67.088,93	-4,08
2011	71.099,79	5,93	70.945,93	5,75
2012	79.737,42	12,15	79.909,87	12,63



(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

segue Tavola 10

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)
SERIE STORICA 2003 - 2012
(Milioni di Euro)



(*) Spesa per interessi al netto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

Tavola 11

Spese per missione

Gestione Competenza - 2012

Missione	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali (*)	di cui in c/competenza	Economie o maggiori spese	% inc. Impegni/massa imp.	% comp. Impegni/spese finali
	importi in migliaia di euro						*valori percentuali*	
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g= d/c*	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.921.006	0	2.921.006	2.875.325	2.875.325	45.682	98,44	0,54
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	607.321	208	607.530	580.887	577.413	29.893	95,61	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.503.481	410.301	116.913.782	115.671.940	115.599.671	869.258	98,94	21,72
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.785.663	32.234	26.817.896	24.899.432	24.873.644	1.889.018	92,85	4,68
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.913.872	262.915	22.176.787	22.145.346	21.754.272	15.168	99,86	4,16
006.Giustizia	7.973.439	112.582	8.086.020	7.412.261	7.342.969	386.681	91,67	1,39
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.424.358	366.970	11.791.329	11.318.219	11.002.535	249.063	95,99	2,10
008.Soccorso civile	4.939.162	16.832	4.955.994	4.847.273	4.824.560	72.808	97,81	0,91
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.102.449	38.079	1.140.528	1.060.714	1.024.015	7.083	93,00	0,20
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	207.136	186	207.322	205.639	205.660	1.156	99,19	0,04
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.993.656	278.301	5.271.957	4.945.508	4.647.136	27.902	93,81	0,93
012.Regolazione dei mercati	67.143	0	67.143	66.252	66.637	459	98,67	0,01
013.Diritto alla mobilita'	8.494.482	135.951	8.630.434	7.687.901	7.968.792	356.941	89,08	1,44
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.036.820	153.487	5.190.307	5.517.495	4.451.817	61.880	106,30	1,04
015.Comunicazioni	1.014.154	0	1.014.154	1.010.104	1.010.516	3.416	99,60	0,19
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	193.898	12.828	206.726	184.820	172.491	1.536	89,40	0,03
017.Ricerca e innovazione	3.106.988	738.663	3.845.651	3.611.591	2.763.536	-12.138	93,91	0,68
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	799.853	27.614	827.467	787.844	768.610	19.764	95,21	0,15
019.Casa e assetto urbanistico	499.873	32.118	531.991	511.470	479.577	495	96,14	0,10
020.Tutela della salute	1.075.060	4.046	1.079.106	1.054.907	1.053.471	16.550	97,76	0,20
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.650.656	4.741	1.655.397	1.602.745	1.604.305	37.439	96,82	0,30
022.Istruzione scolastica	42.221.281	88	42.221.369	41.891.924	41.909.695	-164.338	99,22	7,87
023.Istruzione universitaria	8.196.612	12.000	8.208.612	8.164.997	8.158.651	14.707	99,47	1,52
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	30.964.313	50.286	31.014.598	31.020.075	30.725.473	185.212	100,02	5,82
025.Politiche previdenziali	80.603.939	0	80.603.939	79.264.779	80.532.403	71.536	98,34	14,88
026.Politiche per il lavoro	5.669.218	453.643	6.122.862	5.744.688	5.466.656	60.809	93,82	1,08
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.679.190	12.459	1.691.649	1.652.863	1.650.132	5.040	97,71	0,31
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	3.338.296	7.216.109	10.554.405	3.123.168	1.893.077	1.026	29,59	0,59
	9.000	*0*	*9.000*	*3.124*	*3.124*	*5.876*	*34,71*	*0,00*
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	65.452.209	96.064	65.548.273	59.262.550	59.178.923	6.085.842	90,41	11,13
030.Giovani e sport	623.023	0	623.023	630.452	623.023	0	101,19	0,12
031.Turismo	25.057	0	25.057	25.057	25.057	0	100,00	0,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.055.229	18.268	2.073.496	1.940.281	1.932.530	105.145	93,58	0,36
033.Fondi da ripartire	4.975.432	1.287.022	6.262.455	412.661	216.947	3.133.572	6,59	0,08
034.Debito pubblico	88.351.036	6.156	88.357.192	81.653.230	81.656.015	6.695.021	92,41	15,33
	248.206.725	*3.084*	*248.209.808*	*213.780.981*	*213.775.683*	*34.064.266*	*86,13*	*0,00*
Spese complessive	**803.681.033**	**11.783.234**	**815.464.266**	**746.568.503**	**742.814.339**	**54.343.766**	**91,55**	
Spese finali	**555.277.230**	**11.779.994**	**567.057.224**	**532.601.828**	**528.847.463**	**20.273.614**	**93,92**	**100,00**

in corsivo le spese del titolo III

Tavola 12

Spese per missione
Gestione della cassa - 2012

importi in migliaia di euro — *valori percentuali*

Missione	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizzazioni cassa/massa spendibile (%)	pag. tot/massa spendibile (%)	%pag.tot/spes e finali (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.086.679	3.023.882	2.966.987	2.801.404	165.582	97,97	96,12	0,56
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	615.167	611.802	571.873	565.029	6.843	99,45	92,96	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	146.063.565	117.490.268	110.927.176	104.649.200	6.277.975	80,44	75,94	20,91
004.L'Italia in Europa e nel mondo	27.469.549	26.693.423	24.682.890	24.524.250	158.640	97,17	89,86	4,65
005.Difesa e sicurezza del territorio	26.684.952	22.932.807	22.578.442	19.960.093	2.618.348	85,94	84,61	4,26
006.Giustizia	8.764.199	8.347.753	7.711.736	7.215.463	496.273	95,25	87,99	1,45
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.593.874	11.990.099	11.307.487	10.460.885	846.602	95,25	89,95	2,11
008.Soccorso civile	6.111.472	5.967.678	5.463.445	4.367.375	1.096.071	97,65	89,40	1,03
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.562.368	1.315.939	1.149.019	916.468	232.551	84,23	73,54	0,22
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	211.028	210.644	205.812	204.347	1.465	99,82	97,53	0,04
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	7.610.327	5.813.274	5.092.122	4.267.963	824.159	76,39	66,91	0,96
012.Regolazione dei mercati	88.177	71.233	48.550	38.347	10.203	80,78	55,06	0,01
013.Diritto alla mobilita'	14.087.846	10.990.722	8.415.839	5.046.636	3.369.203	78,02	59,74	1,59
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	12.173.063	6.100.094	4.846.683	1.849.384	2.997.300	50,11	39,81	0,91
015.Comunicazioni	2.418.457	1.591.752	1.405.555	393.365	1.012.190	65,82	58,12	0,26
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	301.371	250.654	202.250	115.249	87.001	83,17	67,11	0,04
017.Ricerca e innovazione	5.280.421	3.778.817	3.435.512	2.242.350	1.193.162	71,56	65,06	0,65
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.755.082	1.327.478	1.029.619	607.768	421.851	75,51	58,45	0,19
019.Casa e assetto urbanistico	1.283.918	562.597	535.741	442.207	93.535	43,82	41,73	0,10
020.Tutela della salute	1.528.704	1.147.128	877.366	750.076	127.290	75,04	57,39	0,17
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.916.042	1.804.162	1.690.476	1.483.503	206.973	94,13	88,17	0,32
022.Istruzione scolastica	42.472.308	42.397.501	42.142.677	41.968.867	173.810	99,82	99,22	7,94
023.Istruzione universitaria	9.185.324	8.597.128	8.070.425	7.276.895	793.529	94,38	88,87	1,51
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.443.356	31.940.410	31.366.941	30.277.253	1.089.688	98,45	96,68	5,91
025.Politiche previdenziali	94.438.878	80.901.043	77.818.592	71.769.697	6.048.896	85,66	82,40	14,67
026.Politiche per il lavoro	9.994.635	7.035.371	6.764.298	4.168.158	2.596.140	70,39	67,68	1,28
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.805.242	1.748.308	1.653.488	1.563.797	89.691	96,85	91,59	0,31
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	9.581.894	3.117.432	3.115.552	1.855.521	1.260.031	32,53	32,51	0,59
	9.000	*9.000*	*3.124*	*3.124*	*0*	*32,53*	*32,51*	*0,59*
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.509.162	66.787.126	59.469.562	57.802.011	1.667.552	97,49	86,81	11,21
030.Giovani e sport	652.857	635.453	628.323	598.489	29.834	97,33	96,24	0,12
031.Turismo	25.085	25.057	25.032	25.004	28	99,89	99,79	0,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.107.101	2.394.897	2.056.226	1.733.388	322.838	77,08	66,18	0,39
033.Fondi da ripartire	5.831.560	10.453.642	419.003	214.926	204.077	179,26	7,19	0,08
034.Debito pubblico	88.789.833	88.355.300	81.930.675	81.499.631	431.044	99,51	92,27	15,45
	248.377.482	*248.311.193*	*213.767.867*	*213.658.778*	*109.089*	*99,51*	*92,27*	*15,45*
Spese complessive	**896.829.975**	**824.731.064**	**744.376.365**	**707.316.901**	**37.059.464**			
Spese finali	**648.138.040**	**576.197.975**	**530.442.476**	**493.524.446**	**36.918.030**			**100,00**

in corsivo le spese del titolo III

Fonte: Elaborazioni corte dei conti su dati RGS

Tavola 13

Spese per missione
Gestione dei residui - 2012

Missione	residui iniziali (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui finali		residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui stanziamenti o c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	165.672	73.920	0	90	0	74.010	0	74.010
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	7.845	12.389	10	145	0	12.534	10	12.545
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	29.560.084	10.950.471	34.551	11.722.307	0	22.672.779	34.551	22.707.330
004.L'Italia in Europa e nel mondo	683.886	349.939	22.456	256.803	0	606.742	22.456	629.197
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.771.080	1.808.968	129.643	1.746.557	0	3.555.525	129.643	3.685.168
006.Giustizia	790.761	324.573	46.721	189.917	17.196	514.491	63.917	578.408
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.169.515	550.899	163.511	178.427	0	729.326	163.511	892.837
008.Soccorso civile	1.172.310	457.309	41.671	58.633	0	515.942	41.671	557.613
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	459.919	107.627	71.272	81.564	0	189.191	71.272	260.463
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.892	1.601	32	1.598	0	3.199	32	3.231
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	2.616.671	385.629	312.163	794.044	0	1.179.673	312.163	1.491.835
012.Regolazione dei mercati	21.034	28.326	11	5.341	0	33.667	11	33.678
013.Diritto alla mobilita'	5.593.363	2.934.988	155.918	1.239.863	0	4.174.851	155.918	4.330.768
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.136.243	2.606.810	518.747	2.504.777	0	5.111.587	518.747	5.630.334
015.Comunicazioni	1.404.302	617.374	0	365.483	0	982.857	0	982.857
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	107.473	57.262	19.850	16.388	0	73.650	19.850	93.500
017.Ricerca e innovazione	2.173.432	542.356	334.421	466.632	0	1.008.989	334.421	1.343.409
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	955.229	161.197	11.124	342.342	0	503.539	11.124	514.663
019.Casa e assetto urbanistico	784.045	43.241	13.931	200.015	0	243.256	13.931	257.187
020.Tutela della salute	453.643	306.837	1.598	233.420	0	540.257	1.598	541.855
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	265.386	123.177	6.537	43.323	112	166.500	6.649	173.149
022.Istruzione scolastica	251.027	246.645	170.108	57.660	0	304.304	170.108	474.412
023.Istruzione universitaria	988.711	883.393	21.617	163.249	0	1.046.642	21.617	1.068.259
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.479.044	448.382	53.466	110.372	0	558.753	53.466	612.219
025.Politiche previdenziali	13.834.938	8.762.706	1	3.642.177	0	12.404.883	1	12.404.883
026.Politiche per il lavoro	4.325.417	1.298.625	141.626	1.488.277	0	2.786.902	141.626	2.928.528
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	126.053	86.422	23.930	17.157	0	103.579	23.930	127.509
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.243.597	38.780	1.442.970	12.781	4.963.201	51.561	6.406.171	6.457.732
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.056.953	1.390.497	173.859	675.040	0	2.065.537	173.859	2.239.396
030.Giovani e sport	29.834	24.534	0	0	0	24.534	0	24.534
031.Turismo	28	53	0	0	0	53	0	53
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.051.872	209.564	7.131	50.881	0	260.445	7.131	267.576
033.Fondi da ripartire	856.127	2.021	1.624.913	1.580	300.000	3.602	1.924.913	1.928.515
034.Debito pubblico	438.797	156.384	0	29	0	156.412	0	156.412
	170.757	*116.905*	*366.775*	*61.668*	*0*	*178.573*	*366.775*	*545.348*
Spese complessive	**93.148.942**	**36.109.805**	**5.910.561**	**26.728.539**	**5.280.509**	**62.838.344**	**11.191.070**	**74.029.414**
Spese finali	**92.860.810**	**35.935.384**	**5.543.786**	**26.587.494**	**5.280.509**	**62.522.879**	**10.824.295**	**73.347.174**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Fonte: Elaborazioni corte dei conti su dati RGS

Tavola 14

Spese per politiche pubbliche
Gestione della competenza - 2012

	importi in migliaia di euro						*valori percentuali*	
Politica	**Stanziamenti definitivi**	**Residui di stanz.to iniziali**	**Massa impegnabile**	**Impegni effettivi totali**	**Di cui in c/comp.za**	**Economie o maggiori spese (*)**	**Impegni / Massa imp. (%)**	**Imp. eff. tot. / Spese complessive (%)**
	a	*b*	*c=a-b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
Politiche economico-finanziarie	406.985.402	1.392.325	408.377.727	355.109.423	354.827.569	49.978.701	0,87	47,57
Politiche istituzionali	196.802.721	1.232.769	198.035.490	193.343.827	192.433.049	3.667.755	0,98	25,90
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	14.057.778	8.284.166	22.341.944	14.235.977	11.811.249	36.316	0,64	1,91
Politiche sociali	169.353.447	520.063	169.873.510	167.771.822	168.469.373	184.476	0,99	22,47
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	16.481.684	353.911	16.835.596	16.107.454	15.273.099	476.518	0,96	2,16
Spese complessive	**803.681.033**	**11.783.234**	**815.464.266**	**746.568.503**	**742.814.339**	**54.343.766**	**0,92**	**100,00**
Spese finali	**555.277.230**	**11.779.994**	**567.057.224**	**532.601.828**	**528.847.463**	**20.273.614**	**0,94**	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 14

Spese per politiche pubbliche/missione
Gestione della competenza - 2012

Politiche economico-finanziarie

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese	Impegni / Massa imp.	Imp. eff. tot. / Spese comples
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	65.452.209	96.064	65.548.273	59.262.550	59.178.923	6.085.842	0,90	16,69
033.Fondi da ripartire	4.975.432	1.287.022	6.262.455	412.661	216.947	3.133.572	0,07	0,12
034.Debito pubblico	336.557.761	9.239	336.567.000	295.434.211	295.431.699	40.759.287	0,88	83,20
Spese complessive	**406.985.402**	**1.392.325**	**408.377.727**	**355.109.423**	**354.827.569**	**49.978.701**	**0,87**	**100,00**
Spese finali	**158.778.678**	**1.389.242**	**160.167.919**	**141.328.441**	**141.051.886**	**15.914.435**	**0,88**	

Politiche istituzionali

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese comples sive (%)
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei	2.921.006	0	2.921.006	2.875.325	2.875.325	45.682	0,98	1,49
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	607.321	208	607.530	580.887	577.413	29.893	0,96	0,30
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.503.481	410.301	116.913.782	115.671.940	115.599.671	869.258	0,99	59,83
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.785.663	32.234	26.817.896	24.899.432	24.873.644	1.889.018	0,93	12,88
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.913.872	262.915	22.176.787	22.145.346	21.754.272	15.168	1,00	11,45
006.Giustizia	7.973.439	112.582	8.086.020	7.412.261	7.342.969	386.681	0,92	3,83
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.424.358	366.970	11.791.329	11.318.219	11.002.535	249.063	0,96	5,85
008.Soccorso civile	4.939.162	16.832	4.955.994	4.847.273	4.824.560	72.808	0,98	2,51
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.679.190	12.459	1.691.649	1.652.863	1.650.132	5.040	0,98	0,85
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.055.229	18.268	2.073.496	1.940.281	1.932.530	105.145	0,94	1,00
Spese complessive	**196.802.721**	**1.232.769**	**198.035.490**	**193.343.827**	**192.433.049**	**3.667.755**	**0,98**	**100,00**
Spese finali	**196.682.217**	**1.232.613**	**197.914.830**	**193.223.177**	**192.312.555**	**3.667.746**	**0,98**	

Tavola 14

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese complessive (%)
	a	*b*	*c=a-b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.102.449	38.079	1.140.528	1.060.714	1.024.015	7.083	0,93	7,45
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	207.136	186	207.322	205.639	205.660	1.156	0,99	1,44
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.993.656	278.301	5.271.957	4.945.508	4.647.136	27.902	0,94	34,74
012.Regolazione dei mercati	67.143	0	67.143	66.252	66.637	459	0,99	0,47
015.Comunicazioni	1.014.154	0	1.014.154	1.010.104	1.010.516	3.416	1,00	7,10
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del	193.898	12.828	206.726	184.820	172.491	1.536	0,89	1,30
017.Ricerca e innovazione	3.106.988	738.663	3.845.651	3.611.591	2.763.536	-12.138	0,94	25,37
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	3.347.296	7.216.109	10.563.405	3.126.292	1.896.201	6.902	0,30	21,96
031.Turismo	25.057	0	25.057	25.057	25.057	0	1,00	0,18
Spese complessive	**14.057.778**	**8.284.166**	**22.341.944**	**14.235.977**	**11.811.249**	**36.316**	**0,64**	**100,00**
Spese finali	**14.048.778**	**8.284.166**	**22.332.944**	**14.232.853**	**11.808.125**	**30.439**	**0,64**	

Politiche sociali

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese complessive (%)
	a	*b*	*c=a-b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
020.Tutela della salute	1.075.060	4.046	1.079.106	1.054.907	1.053.471	16.550	0,98	0,63
022.Istruzione scolastica	42.221.281	88	42.221.369	41.891.924	41.909.695	-164.338	0,99	24,97
023.Istruzione universitaria	8.196.612	12.000	8.208.612	8.164.997	8.158.651	14.707	0,99	4,87
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	30.964.313	50.286	31.014.598	31.020.075	30.725.473	185.212	1,00	18,49
025.Politiche previdenziali	80.603.939	0	80.603.939	79.264.779	80.532.403	71.536	0,98	47,25
026.Politiche per il lavoro	5.669.218	453.643	6.122.862	5.744.688	5.466.656	60.809	0,94	3,42
030.Giovani e sport	623.023	0	623.023	630.452	623.023	0	1,01	0,38
Spese complessive	**169.353.447**	**520.063**	**169.873.510**	**167.771.822**	**168.469.373**	**184.476**	**0,99**	**100,00**
Spese finali	**169.304.811**	**520.063**	**169.824.873**	**167.728.841**	**168.420.737**	**184.475**	**0,99**	

Tavola 14

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

	importi in migliaia di euro						*valori percentuali*	
Missione	**Stanz.ti definitivi**	**Residui di stanz.to iniziali**	**Massa impegnabile**	**Impegni effettivi totali**	**Di cui in c/comp.za**	**Economie o maggiori spese (*)**	**Impegni / Massa imp. (%)**	**Imp. eff. tot. / Spese complessive (%)**
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
013.Diritto alla mobilita'	8.494.482	135.951	8.630.434	7.687.901	7.968.792	356.941	0,89	47,73
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.036.820	153.487	5.190.307	5.517.495	4.451.817	61.880	1,06	34,25
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	799.853	27.614	827.467	787.844	768.610	19.764	0,95	4,89
019.Casa e assetto urbanistico	499.873	32.118	531.991	511.470	479.577	495	0,96	3,18
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	1.650.656	4.741	1.655.397	1.602.745	1.604.305	37.439	0,97	9,95
Spese complessive	**16.481.684**	**353.911**	**16.835.596**	**16.107.454**	**15.273.099**	**476.518**	**0,96**	**100,00**
Spese finali	**16.462.746**	**353.911**	**16.816.657**	**16.088.516**	**15.254.161**	**476.518**	**0,96**	
Totale spese complessive	**803.681.033**	**11.783.234**	**815.464.266**	**746.568.503**	**742.814.339**	**54.343.766**	**0,92**	**100,00**
Totale spese finali	**555.277.230**	**11.779.994**	**567.057.224**	**532.601.828**	**528.847.463**	**20.273.614**	**0,94**	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 15

Spese per politiche pubbliche
Gestione della cassa - 2012

	importi in migliaia di euro					*valori percentuali*		
Politica	**Massa spendibile**	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spendibile**	**Pag. tot. / Massa spendibile (%)**	**Pag. tot. / Spese complessive (%)**
Politiche economico-finanziarie	411.508.037	413.907.260	355.587.108	353.175.346	2.411.762	100,58	86,41	47,77
Politiche istituzionali	236.301.799	201.200.916	189.919.750	177.840.886	12.078.863	85,15	80,37	25,51
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	27.088.127	16.183.802	14.682.526	10.061.736	4.620.790	59,75	54,20	1,97
Politiche sociali	190.716.061	172.654.033	167.668.622	156.809.435	10.859.187	90,53	87,92	22,52
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	31.215.951	20.785.053	16.518.358	9.429.497	7.088.861	66,58	52,92	2,22
Spese complessive	**896.829.975**	**824.731.064**	**744.376.365**	**707.316.901**	**37.059.464**	**91,96**	**83,00**	**100,00**
Spese finali	**648.138.040**	**576.197.975**	**530.442.476**	**493.524.446**	**36.918.030**	**88,90**	**81,84**	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 15

Spese per politiche pubbliche/missione
Gestione della cassa - 2012

Politiche economico-finanziarie

Missione	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spend.	Pag. tot. / Massa spend. (%)	Pag. tot. / Spese compl. (%)
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.509.162	66.787.126	59.469.562	57.802.011	1.667.552	97,49	86,81	16,72
033.Fondi da ripartire	5.831.560	10.453.642	419.003	214.926	204.077	179,26	7,19	0,12
034.Debito pubblico	337.167.315	336.666.493	295.698.543	295.158.410	540.133	99,85	87,70	83,16
Spese complessive	**411.508.037**	**413.907.260**	**355.587.108**	**353.175.346**	**2.411.762**	**100,58**	**86,41**	**100,00**
Spese finali	**163.130.555**	**165.596.067**	**141.819.241**	**139.516.568**	**2.302.673**	**101,51**	**86,94**	

Politiche istituzionali

Missione	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spend.	Pag. tot. / Massa spend. (%)	Pag. tot. / Spese compl. (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e	3.086.679	3.023.882	2.966.987	2.801.404	165.582	97,97	96,12	1,56
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza	615.167	611.802	571.873	565.029	6.843	99,45	92,96	0,30
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	146.063.565	117.490.268	110.927.176	104.649.200	6.277.975	80,44	75,94	58,41
004.L'Italia in Europa e nel mondo	27.469.549	26.693.423	24.682.890	24.524.250	158.640	97,17	89,86	13,00
005.Difesa e sicurezza del territorio	26.684.952	22.932.807	22.578.442	19.960.093	2.618.348	85,94	84,61	11,89
006.Giustizia	8.764.199	8.347.753	7.711.736	7.215.463	496.273	95,25	87,99	4,06
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.593.874	11.990.099	11.307.487	10.460.885	846.602	95,21	89,79	5,95
008.Soccorso civile	6.111.472	5.967.678	5.463.445	4.367.375	1.096.071	97,65	89,40	2,88
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.805.242	1.748.308	1.653.488	1.563.797	89.691	96,85	91,59	0,87
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni	3.107.101	2.394.897	2.056.226	1.733.388	322.838	77,08	66,18	1,08
Spese complessive	**236.301.799**	**201.200.916**	**189.919.750**	**177.840.886**	**12.078.863**	**85,15**	**80,37**	**100,00**
Spese finali	**236.164.740**	**201.075.641**	**189.816.200**	**177.739.644**	**12.076.556**	**85,14**	**80,37**	

Tavola 15

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

	importi in migliaia di euro					*valori percentuali*		
Missione	**Massa spendibile**	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese compl. (%)**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.562.368	1.315.939	1.149.019	916.468	232.551	84,23	73,54	7,83
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	211.028	210.644	205.812	204.347	1.465	99,82	97,53	1,40
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	7.610.327	5.813.274	5.092.122	4.267.963	824.159	76,39	66,91	34,68
012.Regolazione dei mercati	88.177	71.233	48.550	38.347	10.203	80,78	55,06	0,33
015.Comunicazioni	2.418.457	1.591.752	1.405.555	393.365	1.012.190	65,82	58,12	9,57
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del	301.371	250.654	202.250	115.249	87.001	83,17	67,11	1,38
017.Ricerca e innovazione	5.280.421	3.778.817	3.435.512	2.242.350	1.193.162	71,56	65,06	23,40
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	9.590.894	3.126.432	3.118.676	1.858.645	1.260.031	32,60	32,52	21,24
031.Turismo	25.085	25.057	25.032	25.004	28	99,89	99,79	0,17
Spese complessive	**27.088.127**	**16.183.802**	**14.682.526**	**10.061.736**	**4.620.790**	**59,75**	**54,20**	**100,00**
Spese finali	**27.079.127**	**16.174.802**	**14.679.403**	**10.058.612**	**4.620.790**	**59,73**	**54,21**	

Politiche sociali

	importi in migliaia di euro					*valori percentuali*		
Missione	**Massa spendibile**	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese compl. (%)**
020.Tutela della salute	1.528.704	1.147.128	877.366	750.076	127.290	75,04	57,39	0,52
022.Istruzione scolastica	42.472.308	42.397.501	42.142.677	41.968.867	173.810	99,82	99,22	25,13
023.Istruzione universitaria	9.185.324	8.597.128	8.070.425	7.276.895	793.529	93,60	87,86	4,81
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.443.356	31.940.410	31.366.941	30.277.253	1.089.688	98,45	96,68	18,71
025.Politiche previdenziali	94.438.878	80.901.043	77.818.592	71.769.697	6.048.896	85,66	82,40	46,41
026.Politiche per il lavoro	9.994.635	7.035.371	6.764.298	4.168.158	2.596.140	70,39	67,68	4,03
030.Giovani e sport	652.857	635.453	628.323	598.489	29.834	97,33	96,24	0,37
Spese complessive	**190.716.061**	**172.654.033**	**167.668.622**	**156.809.435**	**10.859.187**	**90,53**	**87,92**	**100,00**
Spese finali	**190.566.606**	**172.585.350**	**167.628.212**	**156.799.063**	**10.829.150**	**90,56**	**87,96**	

Tavola 15

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

	importi in migliaia di euro					*valori percentuali*		
Missione	**Massa spendibile**	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese compl. (%)**
013.Diritto alla mobilita'	14.087.846	10.990.722	8.415.839	5.046.636	3.369.203	78,02	59,74	50,95
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	12.173.063	6.100.094	4.846.683	1.849.384	2.997.300	50,11	39,81	29,34
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	1.755.082	1.327.478	1.029.619	607.768	421.851	75,64	58,67	6,23
019.Casa e assetto urbanistico	1.283.918	562.597	535.741	442.207	93.535	43,82	41,73	3,24
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	1.916.042	1.804.162	1.690.476	1.483.503	206.973	94,16	88,23	10,23
Spese complessive	**31.215.951**	**20.785.053**	**16.518.358**	**9.429.497**	**7.088.861**	**66,58**	**52,92**	**100,00**
Spese finali	**31.197.012**	**20.766.114**	**16.499.420**	**9.410.559**	**7.088.861**	**66,56**	**52,89**	
Totale spese complessive	**896.829.975**	**824.731.064**	**744.376.365**	**707.316.901**	**37.059.464**	**91,96**	**83,00**	**100,00**
Totale spese finali	**648.138.040**	**576.197.975**	**530.442.476**	**493.524.446**	**36.918.030**	**88,90**	**81,84**	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 16

Spese per politiche pubbliche
Gestione dei residui - 2012

(in migliaia)

Politica	Residui iniziali (*)	res. nuova		res. vecchia		residui finali		
		Residui propri comp.za	Residui stanz.to comp.za	Residui propri c/residui (*)	Residui stanz.to c/residui	Residui propri finali	Residui stanz.to iniziali	Residui finali
Politiche economico-finanziarie	4.522.634	1.665.808	2.165.548	738.316	300.000	2.404.124	2.465.548	4.869.672
Politiche istituzionali	39.499.079	14.824.455	469.624	14.220.917	17.196	29.045.372	486.820	29.532.192
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	13.030.349	1.779.008	2.180.718	1.743.830	4.963.201	3.522.839	7.143.920	10.666.758
Politiche sociali	21.362.614	11.971.122	388.415	5.695.154	0	17.666.276	388.415	18.054.691
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	14.734.267	5.869.412	706.257	4.330.321	112	10.199.733	706.368	10.906.101
Spese complessive	**93.148.942**	**36.109.805**	**5.910.561**	**26.728.539**	**5.280.509**	**62.838.344**	**11.191.070**	**74.029.414**
Spese finali	**92.860.810**	**35.935.384**	**5.543.786**	**26.587.494**	**5.280.509**	**62.522.879**	**10.824.295**	**73.347.174**

(*) comprensivi delle variazioni in c residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 16

Spese per politiche pubbliche/missione
Gestione dei residui - 2012

Politiche economico-finanziarie

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanz.to iniziali	Residui finali
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.056.953	1.390.497	173.859	675.040	0	2.065.537	173.859	2.239.396
033.Fondi da ripartire	856.127	2.021	1.624.913	1.580	300.000	3.602	1.924.913	1.928.515
034.Debito pubblico	609.554	273.289	366.775	61.696	0	334.986	366.775	701.761
Spese complessive	**4.522.634**	**1.665.808**	**2.165.548**	**738.316**	**300.000**	**2.404.124**	**2.465.548**	**4.869.672**
Spese finali	**4.351.877**	**1.548.902**	**1.798.773**	**676.648**	**300.000**	**2.225.551**	**2.098.773**	**4.324.323**

Politiche istituzionali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanz.to iniziali	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e	165.672	73.920	0	90	0	74.010	0	74.010
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza	7.845	12.389	10	145	0	12.534	10	12.545
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	29.560.084	10.950.471	34.551	11.722.307	0	22.672.779	34.551	22.707.330
004.L'Italia in Europa e nel mondo	683.886	349.939	22.456	256.803	0	606.742	22.456	629.197
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.771.080	1.808.968	129.643	1.746.557	0	3.555.525	129.643	3.685.168
006.Giustizia	790.761	324.573	46.721	189.917	17.196	514.491	63.917	578.408
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.169.515	550.899	163.511	178.427	0	729.326	163.511	892.837
008.Soccorso civile	1.172.310	457.309	41.671	58.633	0	515.942	41.671	557.613
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	126.053	86.422	23.930	17.157	0	103.579	23.930	127.509
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni	1.051.872	209.564	7.131	50.881	0	260.445	7.131	267.576
Spese complessive	**39.499.079**	**14.824.455**	**469.624**	**14.220.917**	**17.196**	**29.045.372**	**486.820**	**29.532.192**
Spese finali	**39.482.522**	**14.805.204**	**469.624**	**14.206.668**	**17.196**	**29.011.871**	**486.820**	**29.498.691**

segue Tavola 16

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanz.to iniziali	Residui finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	459.919	107.627	71.272	81.564	0	189.191	71.272	260.463
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.892	1.601	32	1.598	0	3.199	32	3.231
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	2.616.671	385.629	312.163	794.044	0	1.179.673	312.163	1.491.835
012.Regolazione dei mercati	21.034	28.326	11	5.341	0	33.667	11	33.678
015.Comunicazioni	1.404.302	617.374	0	365.483	0	982.857	0	982.857
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del	107.473	57.262	19.850	16.388	0	73.650	19.850	93.500
017.Ricerca e innovazione	2.173.432	542.356	334.421	466.632	0	1.008.989	334.421	1.343.409
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.243.597	38.780	1.442.970	12.781	4.963.201	51.561	6.406.171	6.457.732
031.Turismo	28	53	0	0	0	53	0	53
Spese complessive	**13.030.349**	**1.779.008**	**2.180.718**	**1.743.830**	**4.963.201**	**3.522.839**	**7.143.920**	**10.666.758**
Spese finali	**13.030.349**	**1.779.008**	**2.180.718**	**1.743.830**	**4.963.201**	**3.522.839**	**7.143.920**	**10.666.758**

Politiche sociali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanz.to iniziali	Residui finali
020.Tutela della salute	453.643	306.837	1.598	233.420	0	540.257	1.598	541.855
022.Istruzione scolastica	251.027	246.645	170.108	57.660	0	304.304	170.108	474.412
023.Istruzione universitaria	988.711	883.393	21.617	163.249	0	1.046.642	21.617	1.068.259
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.479.044	448.382	53.466	110.372	0	558.753	53.466	612.219
025.Politiche previdenziali	13.834.938	8.762.706	1	3.642.177	0	12.404.883	1	12.404.883
026.Politiche per il lavoro	4.325.417	1.298.625	141.626	1.488.277	0	2.786.902	141.626	2.928.528
030.Giovani e sport	29.834	24.534	0	0	0	24.534	0	24.534
Spese complessive	**21.362.614**	**11.971.122**	**388.415**	**5.695.154**	**0**	**17.666.276**	**388.415**	**18.054.691**
Spese finali	**21.261.795**	**11.932.858**	**388.415**	**5.630.027**	**0**	**17.562.885**	**388.415**	**17.951.300**

segue Tavola 16

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri finali	Residui stanz.to iniziali	Residui finali
013.Diritto alla mobilita'	5.593.363	2.934.988	155.918	1.239.863	0	4.174.851	155.918	4.330.768
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.136.243	2.606.810	518.747	2.504.777	0	5.111.587	518.747	5.630.334
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	955.229	161.197	11.124	342.342	0	503.539	11.124	514.663
019.Casa e assetto urbanistico	784.045	43.241	13.931	200.015	0	243.256	13.931	257.187
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	265.386	123.177	6.537	43.323	112	166.500	6.649	173.149
Spese complessive	**14.734.267**	**5.869.412**	**706.257**	**4.330.321**	**112**	**10.199.733**	**706.368**	**10.906.101**
Spese finali	**14.734.267**	**5.869.412**	**706.257**	**4.330.321**	**112**	**10.199.733**	**706.368**	**10.906.101**
Totale spese complessive	**93.148.942**	**36.109.805**	**5.910.561**	**26.728.539**	**5.280.509**	**62.838.344**	**11.191.070**	**74.029.414**
Totale spese finali	**92.860.810**	**35.935.384**	**5.543.786**	**26.587.494**	**5.280.509**	**62.522.879**	**10.824.295**	**73.347.174**

(*) comprensivi delle variazioni in c residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 17

Spese per politiche pubbliche
Gestione della competenza - 2012

Politica	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	**Residui di stanzi.to iniziali**	**Massa impegnabile**	**Impegni effettivi totali**	**Di cui in c/comp.za**	**Economie o maggiori spese (*)**	**Impegni / Massa imp. (%)**	**Imp. eff. tot. / Spese finali (%)**
	a	*b*	*c=a-b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
Politiche economico-finanziarie	158.778.678	1.389.242	160.167.919	141.328.441	141.051.886	15.914.435	88,24	26,54
Politiche istituzionali	196.682.217	1.232.613	197.914.830	193.223.177	192.312.555	3.667.746	97,63	36,28
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	14.048.778	8.284.166	22.332.944	14.232.853	11.808.125	30.439	63,73	2,67
Politiche sociali	169.304.811	520.063	169.824.873	167.728.841	168.420.737	184.475	98,77	31,49
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	16.462.746	353.911	16.816.657	16.088.516	15.254.161	476.518	95,67	3,02
Spese finali	**555.277.230**	**11.779.994**	**567.057.224**	**532.601.828**	**528.847.463**	**20.273.614**	**93,92**	**100,00**

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 17

Spese per politiche pubbliche/missione
Gestione della competenza - 2012

Politiche economico-finanziarie

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	65.452.209	96.064	65.548.273	59.262.550	59.178.923	6.085.842	90,41	41,93
033.Fondi da ripartire	4.975.432	1.287.022	6.262.455	412.661	216.947	3.133.572	6,59	0,29
034.Debito pubblico	88.351.036	6.156	88.357.192	81.653.230	81.656.015	6.695.021	92,41	57,78
Spese finali	**158.778.678**	**1.389.242**	**160.167.919**	**141.328.441**	**141.051.886**	**15.914.435**	**88,24**	**100,00**

Politiche istituzionali

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e	2.921.006	0	2.921.006	2.875.325	2.875.325	45.682	98,44	1,49
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza	607.321	208	607.530	580.887	577.413	29.893	95,61	0,30
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.491.520	410.301	116.901.821	115.659.979	115.587.710	869.258	98,94	59,86
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.785.663	32.234	26.817.896	24.899.432	24.873.644	1.889.018	92,85	12,89
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.913.872	262.915	22.176.787	22.145.346	21.754.272	15.168	99,86	11,46
006.Giustizia	7.973.439	112.582	8.086.020	7.412.261	7.342.969	386.681	91,67	3,84
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.315.816	366.814	11.682.630	11.209.530	10.894.001	249.054	95,95	5,80
008.Soccorso civile	4.939.162	16.832	4.955.994	4.847.273	4.824.560	72.808	97,81	2,51
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.679.190	12.459	1.691.649	1.652.863	1.650.132	5.040	97,71	0,86
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni	2.055.229	18.268	2.073.496	1.940.281	1.932.530	105.145	93,58	1,00
Spese finali	**196.682.217**	**1.232.613**	**197.914.830**	**193.223.177**	**192.312.555**	**3.667.746**	**97,63**	**100,00**

segue Tavola 17

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.102.449	38.079	1.140.528	1.060.714	1.024.015	7.083	93,00	7,45
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	207.136	186	207.322	205.639	205.660	1.156	99,19	1,44
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.993.656	278.301	5.271.957	4.945.508	4.647.136	27.902	93,81	34,75
012.Regolazione dei mercati	67.143	0	67.143	66.252	66.637	459	98,67	0,47
015.Comunicazioni	1.014.154	0	1.014.154	1.010.104	1.010.516	3.416	99,60	7,10
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del	193.898	12.828	206.726	184.820	172.491	1.536	89,40	1,30
017.Ricerca e innovazione	3.106.988	738.663	3.845.651	3.611.591	2.763.536	-12.138	93,91	25,38
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	3.338.296	7.216.109	10.554.405	3.123.168	1.893.077	1.026	29,59	21,94
031.Turismo	25.057	0	25.057	25.057	25.057	0	100,00	0,18
Spese finali	**14.048.778**	**8.284.166**	**22.332.944**	**14.232.853**	**11.808.125**	**30.439**	**63,73**	**100,00**

Politiche sociali

Missione	*importi in migliaia di euro*						*valori percentuali*	
	Stanz.ti definitivi	Residui di stanz.to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/comp.za	Economie o maggiori spese (*)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	*b*	*c=a-b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
020.Tutela della salute	1.075.060	4.046	1.079.106	1.054.907	1.053.471	16.550	97,76	0,63
022.Istruzione scolastica	42.221.281	88	42.221.369	41.891.924	41.909.695	-164.338	99,22	24,98
023.Istruzione universitaria	8.147.976	12.000	8.159.976	8.122.015	8.110.015	14.706	99,53	4,84
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	30.964.313	50.286	31.014.598	31.020.075	30.725.473	185.212	100,02	18,49
025.Politiche previdenziali	80.603.939	0	80.603.939	79.264.779	80.532.403	71.536	98,34	47,26
026.Politiche per il lavoro	5.669.218	453.643	6.122.862	5.744.688	5.466.656	60.809	93,82	3,42
030.Giovani e sport	623.023	0	623.023	630.452	623.023	0	101,19	0,38
Spese finali	**169.304.811**	**520.063**	**169.824.873**	**167.728.841**	**168.420.737**	**184.475**	**98,77**	**100,00**

segue Tavola 17

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

	importi in migliaia di euro						*valori percentuali*	
Missione	**Stanz.ti definitivi**	**Residui di stanz.to iniziali**	**Massa impegnabile**	**Impegni effettivi totali**	**Di cui in c/comp.za**	**Economie o maggiori spese (*)**	**Impegni / Massa imp. (%)**	**Imp. eff. tot. / Spese finali (%)**
	a	*b*	*c=a+b*	*d*	*e*	*f*	*g=d c*	
013.Diritto alla mobilita'	8.494.482	135.951	8.630.434	7.687.901	7.968.792	356.941	89,08	47,79
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.036.820	153.487	5.190.307	5.517.495	4.451.817	61.880	106,30	34,29
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	790.617	27.614	818.231	778.609	759.374	19.764	95,16	4,84
019.Casa e assetto urbanistico	499.873	32.118	531.991	511.470	479.577	495	96,14	3,18
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	1.640.953	4.741	1.645.694	1.593.042	1.594.602	37.439	96,80	9,90
Spese finali	**16.462.746**	**353.911**	**16.816.657**	**16.088.516**	**15.254.161**	**476.518**	**95,67**	**100,00**
Totale spese finali	**555.277.230**	**11.779.994**	**567.057.224**	**532.601.828**	**528.847.463**	**20.273.614**	**93,92**	**100,00**

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 18

Spese per politiche pubbliche
Gestione della cassa - 2012

Politica	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spendibile**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese finali (%)**
Politiche economico-finanziarie	163.130.555	165.596.067	141.819.241	139.516.568	2.302.673	101,51	86,94	26,74
Politiche istituzionali	236.164.740	201.075.641	189.816.200	177.739.644	12.076.556	85,14	80,37	35,78
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	27.079.127	16.174.802	14.679.403	10.058.612	4.620.790	59,73	54,21	2,77
Politiche sociali	190.566.606	172.585.350	167.628.212	156.799.063	10.829.150	90,56	87,96	31,60
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	31.197.012	20.766.114	16.499.420	9.410.559	7.088.861	66,56	52,89	3,11
Spese finali	**648.138.040**	**576.197.975**	**530.442.476**	**493.524.446**	**36.918.030**	**88,90**	**81,84**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 18

Spese per politiche pubbliche/missione
Gestione della cassa - 2012

Politiche economico-finanziarie

Missione	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese finali (%)**
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	68.509.162	66.787.126	59.469.562	57.802.011	1.667.552	97,49	86,81	41,93
033.Fondi da ripartire	5.831.560	10.453.642	419.003	214.926	204.077	179,26	7,19	0,30
034.Debito pubblico	88.789.833	88.355.300	81.930.675	81.499.631	431.044	99,51	92,27	57,77
Spese finali	**163.130.555**	**165.596.067**	**141.819.241**	**139.516.568**	**2.302.673**	**101,51**	**86,94**	**100,00**

Politiche istituzionali

Missione	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese finali (%)**
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e	3.086.679	3.023.882	2.966.987	2.801.404	165.582	97,97	96,12	1,56
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza	615.167	611.802	571.873	565.029	6.843	99,45	92,96	0,30
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	146.051.604	117.478.307	110.915.215	104.637.239	6.277.975	80,44	75,94	58,43
004.L'Italia in Europa e nel mondo	27.469.549	26.693.423	24.682.890	24.524.250	158.640	97,17	89,86	13,00
005.Difesa e sicurezza del territorio	26.684.952	22.932.807	22.578.442	19.960.093	2.618.348	85,94	84,61	11,89
006.Giustizia	8.764.199	8.347.753	7.711.736	7.215.463	496.273	95,25	87,99	4,06
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.468.775	11.876.786	11.215.899	10.371.604	844.295	95,25	89,95	5,91
008.Soccorso civile	6.111.472	5.967.678	5.463.445	4.367.375	1.096.071	97,65	89,40	2,88
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.805.242	1.748.308	1.653.488	1.563.797	89.691	96,85	91,59	0,87
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni	3.107.101	2.394.897	2.056.226	1.733.388	322.838	77,08	66,18	1,08
Spese finali	**236.164.740**	**201.075.641**	**189.816.200**	**177.739.644**	**12.076.556**	**85,14**	**80,37**	**100,00**

segue Tavola 18

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese finali (%)**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.562.368	1.315.939	1.149.019	916.468	232.551	84,23	73,54	7,83
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	211.028	210.644	205.812	204.347	1.465	99,82	97,53	1,40
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	7.610.327	5.813.274	5.092.122	4.267.963	824.159	76,39	66,91	34,69
012.Regolazione dei mercati	88.177	71.233	48.550	38.347	10.203	80,78	55,06	0,33
015.Comunicazioni	2.418.457	1.591.752	1.405.555	393.365	1.012.190	65,82	58,12	9,58
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del	301.371	250.654	202.250	115.249	87.001	83,17	67,11	1,38
017.Ricerca e innovazione	5.280.421	3.778.817	3.435.512	2.242.350	1.193.162	71,56	65,06	23,40
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	9.581.894	3.117.432	3.115.552	1.855.521	1.260.031	32,53	32,51	21,22
031.Turismo	25.085	25.057	25.032	25.004	28	99,89	99,79	0,17
Spese finali	**27.079.127**	**16.174.802**	**14.679.403**	**10.058.612**	**4.620.790**	**59,73**	**54,21**	**100,00**

Politiche sociali

Missione	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese finali (%)**
020.Tutela della salute	1.528.704	1.147.128	877.366	750.076	127.290	75,04	57,39	0,52
022.Istruzione scolastica	42.472.308	42.397.501	42.142.677	41.968.867	173.810	99,82	99,22	25,14
023.Istruzione universitaria	9.035.868	8.528.445	8.030.015	7.266.523	763.492	94,38	88,87	4,79
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.443.356	31.940.410	31.366.941	30.277.253	1.089.688	98,45	96,68	18,71
025.Politiche previdenziali	94.438.878	80.901.043	77.818.592	71.769.697	6.048.896	85,66	82,40	46,42
026.Politiche per il lavoro	9.994.635	7.035.371	6.764.298	4.168.158	2.596.140	70,39	67,68	4,04
030.Giovani e sport	652.857	635.453	628.323	598.489	29.834	97,33	96,24	0,37
Spese finali	**190.566.606**	**172.585.350**	**167.628.212**	**156.799.063**	**10.829.150**	**90,56**	**87,96**	**100,00**

segue Tavola 18

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	*importi in migliaia di euro*					*valori percentuali*		
	Massa spendibile	**Autorizz. di cassa**	**Pagato totale**	**Pagato competenza**	**Pagato residui**	**Autorizz. cassa/ Massa spend.**	**Pag. tot. / Massa spend. (%)**	**Pag. tot. / Spese finali (%)**
013.Diritto alla mobilita'	14.087.846	10.990.722	8.415.839	5.046.636	3.369.203	78,02	59,74	51,01
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	12.173.063	6.100.094	4.846.683	1.849.384	2.997.300	50,11	39,81	29,37
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	1.745.846	1.318.243	1.020.384	598.533	421.851	75,51	58,45	6,18
019.Casa e assetto urbanistico	1.283.918	562.597	535.741	442.207	93.535	43,82	41,73	3,25
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	1.906.339	1.794.459	1.680.773	1.473.800	206.973	94,13	88,17	10,19
Spese finali	**31.197.012**	**20.766.114**	**16.499.420**	**9.410.559**	**7.088.861**	**66,56**	**52,89**	**100,00**
Totale spese finali	**648.138.040**	**576.197.975**	**530.442.476**	**493.524.446**	**36.918.030**	**88,90**	**81,84**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 19

Spese per politiche pubbliche
Gestione dei residui - 2012

(in migliaia)

Politica	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	Residui finali
Politiche economico-finanziarie	4.351.877	1.548.902	1.798.773	676.648	300.000	2.225.551	2.098.773	4.324.323
Politiche istituzionali	39.482.522	14.805.204	469.624	14.206.668	17.196	29.011.871	486.820	29.498.691
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	13.030.349	1.779.008	2.180.718	1.743.830	4.963.201	3.522.839	7.143.920	10.666.758
Politiche sociali	21.261.795	11.932.858	388.415	5.630.027	0	17.562.885	388.415	17.951.300
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio	14.734.267	5.869.412	706.257	4.330.321	112	10.199.733	706.368	10.906.101
Spese finali	**92.860.810**	**35.935.384**	**5.543.786**	**26.587.494**	**5.280.509**	**62.522.879**	**10.824.295**	**73.347.174**

(*) comprensivi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

segue Tavola 19

Spese per politiche pubbliche/missione
Gestione dei residui - 2012

Politiche economico-finanziarie

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri comp.za	Residui stanz.to competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanz.to c/residui	Residui propri	Residui stanz.to	Residui finali
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.056.953	1.390.497	173.859	675.040	0	2.065.537	173.859	2.239.396
033.Fondi da ripartire	1.384.918	2.021	1.624.913	1.580	300.000	3.602	1.924.913	1.928.515
034.Debito pubblico	438.797	156.384	0	29	0	156.412	0	156.412
Spese finali	**4.351.877**	**1.548.902**	**1.798.773**	**676.648**	**300.000**	**2.225.551**	**2.098.773**	**4.324.323**

Politiche istituzionali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri comp.za	Residui stanz.to competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanz.to c/residui	Residui propri	Residui stanz.to	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e	165.672	73.920	0	90	0	74.010	0	74.010
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza	7.845	12.389	10	145	0	12.534	10	12.545
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	29.550.042	10.950.471	34.551	11.722.307	0	22.672.779	34.551	22.707.330
004.L'Italia in Europa e nel mondo	682.502	349.939	22.456	256.803	0	606.742	22.456	629.197
005.Difesa e sicurezza del territorio	4.625.632	1.808.968	129.643	1.746.557	0	3.555.525	129.643	3.685.168
006.Giustizia	790.761	324.573	46.721	189.917	17.196	514.491	63.917	578.408
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.152.959	531.647	163.511	164.178	0	695.825	163.511	859.336
008.Soccorso civile	1.157.310	457.309	41.671	58.633	0	515.942	41.671	557.613
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	126.053	86.422	23.930	17.157	0	103.579	23.930	127.509
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni	1.051.530	209.564	7.131	50.881	0	260.445	7.131	267.576
Spese finali	**39.482.522**	**14.805.204**	**469.624**	**14.206.668**	**17.196**	**29.011.871**	**486.820**	**29.498.691**

segue Tavola 19

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri comp.za	Residui stanz.to competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanz.to c/residui	Residui propri	Residui stanz.to	Residui finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	459.919	107.627	71.272	81.564	0	189.191	71.272	260.463
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	3.892	1.601	32	1.598	0	3.199	32	3.231
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	2.578.686	385.629	312.163	794.044	0	1.179.673	312.163	1.491.835
012.Regolazione dei mercati	21.034	28.326	11	5.341	0	33.667	11	33.678
015.Comunicazioni	1.404.302	617.374	0	365.483	0	982.857	0	982.857
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del	107.473	57.262	19.850	16.388	0	73.650	19.850	93.500
017.Ricerca e innovazione	2.063.593	542.356	334.421	466.632	0	1.008.989	334.421	1.343.409
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.266.263	38.780	1.442.970	12.781	4.963.201	51.561	6.406.171	6.457.732
031.Turismo	28	53	0	0	0	53	0	53
Spese finali	**13.030.349**	**1.779.008**	**2.180.718**	**1.743.830**	**4.963.201**	**3.522.839**	**7.143.920**	**10.666.758**

Politiche sociali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri comp.za	Residui stanz.to competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanz.to c/residui	Residui propri	Residui stanz.to	Residui finali
020.Tutela della salute	453.643	306.837	1.598	233.420	0	540.257	1.598	541.855
022.Istruzione scolastica	251.027	246.645	170.108	57.660	0	304.304	170.108	474.412
023.Istruzione universitaria	887.892	845.129	21.617	98.122	0	943.251	21.617	964.868
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.225.463	448.382	53.466	110.372	0	558.753	53.466	612.219
025.Politiche previdenziali	13.834.938	8.762.706	1	3.642.177	0	12.404.883	1	12.404.883
026.Politiche per il lavoro	4.325.417	1.298.625	141.626	1.488.277	0	2.786.902	141.626	2.928.528
030.Giovani e sport	22.404	24.534	0	0	0	24.534	0	24.534
Spese finali	**21.261.795**	**11.932.858**	**388.415**	**5.630.027**	**0**	**17.562.885**	**388.415**	**17.951.300**

segue Tavola 19

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri comp.za	Residui stanz.to competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanz.to c/residui	Residui propri	Residui stanz.to	Residui finali
013.Diritto alla mobilita'	5.593.363	2.934.988	155.918	1.239.863	0	4.174.851	155.918	4.330.768
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	6.165.838	2.606.810	518.747	2.504.777	0	5.111.587	518.747	5.630.334
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e	955.229	161.197	11.124	342.342	0	503.539	11.124	514.663
019.Casa e assetto urbanistico	784.045	43.241	13.931	200.015	0	243.256	13.931	257.187
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e	265.386	123.177	6.537	43.323	112	166.500	6.649	173.149
Spese finali	**14.734.267**	**5.869.412**	**706.257**	**4.330.321**	**112**	**10.199.733**	**706.368**	**10.906.101**
Totale spese finali	**92.860.810**	**35.935.384**	**5.543.786**	**26.587.494**	**5.280.509**	**62.522.879**	**10.824.295**	**73.347.174**

(*) comprensivi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 20

Spese complessive per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa complessiva. Anni (2009-2012)

Politica	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Politiche economico-finanziarie	48,56	48,37	46,71	50,64	48,35	48,04	46,29	50,08	45,05	45,06	45,55	47,57
Politiche istituzionali	25,61	25,73	26,67	24,49	25,13	25,43	26,62	24,28	27,11	27,11	27,47	25,90
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	2,12	2,13	2,51	1,75	3,04	2,89	2,99	2,74	2,20	2,50	1,94	1,91
Politiche sociali	20,88	21,41	21,98	21,07	20,44	20,97	21,79	20,83	22,65	22,66	22,70	22,47
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	2,84	2,35	2,13	2,05	3,04	2,67	2,32	2,06	2,98	2,68	2,33	2,16
Spesa complessiva	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese complessive per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa complessiva. Anni (2009-2012)

Politica	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Politiche economico-finanziarie	47,49	47,83	45,62	50,19	44,71	44,25	41,45	45,88	45,50	47,02	45,16	47,77
Politiche istituzionali	25,37	25,32	26,80	24,40	26,62	27,22	28,67	26,35	26,76	26,40	27,45	25,51
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	2,86	2,67	2,34	1,96	3,67	3,55	3,67	3,02	2,17	2,48	2,05	1,97
Politiche sociali	20,81	21,29	22,38	20,93	20,40	20,88	22,01	21,27	22,62	22,01	22,77	22,52
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	3,47	2,89	2,87	2,52	4,61	4,09	4,20	3,48	2,94	2,08	2,58	2,22
Spesa complessiva	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese complessive per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa complessiva. Anni (2009-2012)

Politica	Residui Finali				Residui Finali Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Politiche economico-finanziarie	34,11	20,38	11,76	22,03	13,63	6,31	5,42	6,58
Politiche istituzionali	12,91	22,88	10,52	4,35	37,77	42,65	42,20	39,89
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	34,42	36,88	70,31	63,84	15,54	11,53	14,95	14,41
Politiche sociali	2,65	3,94	4,41	3,47	15,40	21,84	22,65	24,39
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	15,92	15,91	2,99	6,31	17,67	17,67	14,78	14,73
Spesa complessiva	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 21

Spese finali per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2009-2012)

Politica	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Politiche economico-finanziarie	28,66	27,05	27,25	28,59	29,02	27,28	27,04	28,25	27,00	25,54	25,90	26,54
Politiche istituzionali	35,52	36,37	36,40	35,42	34,54	35,59	36,15	34,90	36,01	36,73	37,37	36,28
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	2,93	3,00	3,43	2,53	4,17	4,04	4,05	3,94	2,93	3,38	2,65	2,67
Politiche sociali	28,95	30,26	30,02	30,49	28,09	29,35	29,61	29,95	30,09	30,71	30,91	31,49
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	3,93	3,32	2,91	2,96	4,18	3,74	3,15	2,97	3,96	3,64	3,17	3,02
Spesa finale	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2009-2012)

Politica	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Politiche economico-finanziarie	28,03	27,10	26,50	28,74	26,21	24,61	23,63	25,17	27,16	27,15	25,54	26,74
Politiche istituzionali	34,78	35,38	36,22	34,90	35,52	36,81	37,39	36,44	35,77	36,30	37,26	35,78
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	3,91	3,72	3,15	2,81	4,90	4,80	4,78	4,18	2,90	3,41	2,79	2,77
Politiche sociali	28,53	29,75	30,25	29,95	27,22	28,24	28,71	29,40	30,24	30,28	30,92	31,60
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	4,75	4,05	3,87	3,60	6,15	5,54	5,48	4,81	3,93	2,86	3,50	3,11
Spesa finale	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Spese finali per politiche pubbliche

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2009-2012)

Politica	Residui Finali				Residui Finali Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Politiche economico-finanziarie	34,11	20,38	11,74	19,39	12,96	6,25	5,25	5,90
Politiche istituzionali	12,91	22,88	10,52	4,50	38,06	42,68	42,27	40,22
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	34,41	36,87	70,33	66,00	15,65	11,53	14,98	14,54
Politiche sociali	2,65	3,95	4,41	3,59	15,52	21,86	22,70	24,47
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	15,92	15,92	2,99	6,53	17,81	17,68	14,81	14,87
Spesa finali	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 22

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2009-2012)

Politiche economico-finanziarie	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	13,17	12,24	11,77	11,79	13,36	12,12	11,58	11,56	13,29	12,37	11,44	11,13
033.Fondi da ripartire	1,42	1,00	0,76	0,90	2,05	1,80	1,03	1,10	0,14	0,05	0,10	0,08
034.Debito pubblico	14,07	13,81	14,71	15,91	13,62	13,35	14,44	15,58	13,57	13,13	14,35	15,33
inc. % politica/spese finali	**28,66**	**27,05**	**27,25**	**28,59**	**29,02**	**27,28**	**27,04**	**28,25**	**27,00**	**25,54**	**25,90**	**26,54**

Politiche istituzionali	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,59	0,63	0,56	0,53	0,57	0,61	0,55	0,52	0,61	0,65	0,59	0,54
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,10	0,09	0,13	0,11	0,10	0,09	0,13	0,11	0,11	0,09	0,13	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	20,35	21,64	21,27	20,98	19,73	20,96	21,17	20,62	20,90	21,70	21,86	21,72
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4,86	4,71	4,86	4,82	4,72	4,82	4,79	4,73	4,55	4,74	4,90	4,68
005.Difesa e sicurezza del territorio	4,09	4,09	4,20	3,95	3,98	4,01	4,17	3,91	4,27	4,29	4,42	4,16
006.Giustizia	1,54	1,39	1,54	1,44	1,52	1,36	1,53	1,43	1,54	1,40	1,56	1,39
007.Ordine pubblico e sicurezza	2,18	2,05	2,16	2,04	2,14	2,01	2,15	2,06	2,20	2,07	2,17	2,10
008.Soccorso civile	0,96	0,91	1,01	0,89	0,95	0,90	1,00	0,87	0,99	0,96	1,05	0,91
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,29	0,32	0,31	0,30	0,28	0,32	0,33	0,30	0,29	0,31	0,34	0,31
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,55	0,52	0,36	0,37	0,53	0,51	0,35	0,37	0,54	0,52	0,36	0,36
inc. % politica/spese finali	**35,52**	**36,37**	**36,40**	**35,42**	**34,54**	**35,59**	**36,15**	**34,90**	**36,01**	**36,73**	**37,37**	**36,28**

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,24	0,23	0,18	0,20	0,26	0,23	0,19	0,20	0,27	0,24	0,20	0,20
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,01	0,00	0,00	0,04	0,02	0,00	0,00	0,04	0,02	0,00	0,00	0,04
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	1,19	1,26	0,87	0,90	1,37	1,55	0,92	0,93	1,06	1,60	0,88	0,93
012.Regolazione dei mercati	0,02	0,01	0,01	0,01	0,07	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
015.Comunicazioni	0,22	0,25	0,28	0,18	0,22	0,24	0,27	0,18	0,28	0,25	0,29	0,19
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,04	0,06	0,03	0,03	0,04	0,06	0,03	0,04	0,03	0,06	0,03	0,03
017.Ricerca e innovazione	0,80	0,73	0,65	0,56	0,94	0,85	0,76	0,68	0,89	0,80	0,65	0,68
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,40	0,45	1,41	0,60	1,24	1,08	1,86	1,86	0,35	0,40	0,58	0,59
031.Turismo	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
inc. % politica/spese finali	**2,93**	**3,00**	**3,43**	**2,53**	**4,17**	**4,04**	**4,05**	**3,94**	**2,93**	**3,38**	**2,65**	**2,67**

segue Tavola 22

Politiche sociali	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
020.Tutela della salute	0,23	0,19	0,17	0,19	0,22	0,18	0,17	0,19	0,24	0,19	0,18	0,20
022.Istruzione scolastica	8,29	8,27	7,95	7,60	8,02	8,00	7,88	7,45	8,42	8,31	8,32	7,87
023.Istruzione universitaria	1,59	1,54	1,49	1,47	1,54	1,49	1,46	1,44	1,65	1,58	1,54	1,52
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4,73	4,81	5,77	5,58	4,58	4,66	5,68	5,47	4,95	4,87	6,01	5,82
025.Politiche previdenziali	13,38	14,34	13,40	14,52	12,95	13,86	13,15	14,21	13,92	14,53	13,62	14,88
026.Politiche per il lavoro	0,59	0,97	1,11	1,02	0,63	1,00	1,15	1,08	0,78	1,08	1,12	1,08
030.Giovani e sport	0,14	0,15	0,12	0,11	0,14	0,14	0,12	0,11	0,14	0,15	0,13	0,12
inc. % politica/spese finali	**28,95**	**30,26**	**30,02**	**30,49**	**28,09**	**29,35**	**29,61**	**29,95**	**30,09**	**30,71**	**30,91**	**31,49**

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Stanziamento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
013.Diritto alla mobilita'	2,17	1,55	1,65	1,53	2,36	1,70	1,68	1,52	2,27	1,74	1,69	1,44
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,76	1,09	0,66	0,91	0,80	1,16	0,83	0,92	0,81	1,06	0,85	1,04
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,30	0,22	0,20	0,14	0,31	0,24	0,22	0,14	0,31	0,22	0,22	0,15
019.Casa e assetto urbanistico	0,41	0,19	0,09	0,09	0,42	0,36	0,11	0,09	0,27	0,35	0,11	0,10
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,30	0,27	0,30	0,30	0,29	0,27	0,30	0,29	0,31	0,27	0,30	0,30
inc. % politica/spese finali	**3,93**	**3,32**	**2,91**	**2,96**	**4,18**	**3,74**	**3,15**	**2,97**	**3,96**	**3,64**	**3,17**	**3,02**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 23

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2009-2012)

Politiche economico-finanziarie	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	12,49	12,58	11,57	11,59	12,38	11,50	10,50	10,57	13,17	13,16	11,26	11,21
033.Fondi da ripartire	2,02	1,24	0,72	1,81	1,62	1,33	0,84	0,90	0,03	0,16	0,07	0,08
034.Debito pubblico	13,52	13,28	14,21	15,33	12,22	11,78	12,29	13,70	13,97	13,82	14,20	15,45
inc. % politica/spese finali	**28,03**	**27,10**	**26,50**	**28,74**	**26,21**	**24,61**	**23,63**	**25,17**	**27,16**	**27,15**	**25,54**	**26,74**

Politiche istituzionali	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,64	0,64	0,61	0,52	0,68	0,64	0,55	0,48	0,70	0,71	0,66	0,56
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,10	0,09	0,13	0,11	0,09	0,08	0,11	0,09	0,11	0,09	0,13	0,11
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	19,53	20,36	20,91	20,39	20,59	22,22	22,84	22,53	20,19	20,92	21,55	20,91
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4,65	4,79	4,70	4,63	4,31	4,35	4,21	4,24	4,64	4,93	4,86	4,65
005.Difesa e sicurezza del territorio	3,97	4,00	4,28	3,98	4,06	4,18	4,37	4,12	4,24	4,14	4,44	4,26
006.Giustizia	1,59	1,44	1,53	1,45	1,52	1,40	1,41	1,35	1,54	1,55	1,58	1,45
007.Ordine pubblico e sicurezza	2,24	2,16	2,19	2,06	2,16	2,02	2,02	1,92	2,29	2,17	2,21	2,11
008.Soccorso civile	1,11	1,04	1,10	1,04	1,23	1,09	1,07	0,94	1,15	1,08	1,09	1,03
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,29	0,32	0,34	0,30	0,27	0,30	0,30	0,28	0,29	0,32	0,35	0,31
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,65	0,54	0,42	0,42	0,61	0,52	0,49	0,48	0,61	0,38	0,39	0,39
inc. % politica/spese finali	**34,78**	**35,38**	**36,22**	**34,90**	**35,52**	**36,81**	**37,39**	**36,44**	**35,77**	**36,30**	**37,26**	**35,78**

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,35	0,29	0,22	0,23	0,43	0,38	0,30	0,24	0,27	0,26	0,22	0,22
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,01	0,02	0,01	0,04	0,02	0,02	0,02	0,03	0,00	0,00	0,00	0,04
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	1,56	1,66	1,01	1,01	1,71	1,88	1,34	1,17	1,09	1,51	0,97	0,96
012.Regolazione dei mercati	0,08	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
015.Comunicazioni	0,29	0,27	0,28	0,28	0,38	0,41	0,42	0,37	0,19	0,27	0,23	0,26
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,04	0,06	0,05	0,04	0,05	0,08	0,06	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04
017.Ricerca e innovazione	1,03	0,90	0,76	0,66	1,25	1,23	1,02	0,81	0,72	0,86	0,71	0,65
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,54	0,49	0,82	0,54	1,04	0,77	1,61	1,48	0,56	0,41	0,59	0,59
031.Turismo	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
inc. % politica/spese finali	**3,91**	**3,72**	**3,15**	**2,81**	**4,90**	**4,80**	**4,78**	**4,18**	**2,90**	**3,41**	**2,79**	**2,77**

segue Tavola 23

Politiche sociali	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
020.Tutela della salute	0,28	0,28	0,23	0,20	0,34	0,31	0,26	0,24	0,19	0,18	0,18	0,17
022.Istruzione scolastica	8,03	8,05	7,80	7,36	7,27	7,18	6,75	6,55	8,66	8,82	8,34	7,94
023.Istruzione universitaria	1,73	1,77	1,53	1,48	1,83	1,72	1,49	1,39	1,75	1,84	1,62	1,51
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	4,65	4,69	5,72	5,54	4,34	4,35	5,09	5,01	5,03	5,04	6,03	5,91
025.Politiche previdenziali	12,81	13,77	13,77	14,04	12,20	13,10	13,39	14,57	13,83	13,39	13,46	14,67
026.Politiche per il lavoro	0,86	1,04	1,08	1,22	1,08	1,44	1,62	1,54	0,62	0,84	1,15	1,28
030.Giovani e sport	0,16	0,15	0,13	0,11	0,16	0,14	0,12	0,10	0,17	0,17	0,14	0,12
inc. %politica/spese finali	**28,53**	**29,75**	**30,25**	**29,95**	**27,22**	**28,24**	**28,71**	**29,40**	**30,24**	**30,28**	**30,92**	**31,60**

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
013.Diritto alla mobilita'	2,50	1,98	2,30	1,91	3,08	2,47	2,73	2,17	2,24	1,49	2,15	1,59
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,92	1,18	0,82	1,06	1,54	1,88	1,80	1,88	0,65	0,59	0,65	0,91
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,39	0,33	0,26	0,23	0,50	0,45	0,37	0,27	0,28	0,26	0,23	0,19
019.Casa e assetto urbanistico	0,57	0,27	0,16	0,10	0,67	0,45	0,27	0,20	0,38	0,23	0,16	0,10
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,37	0,29	0,33	0,31	0,36	0,28	0,30	0,29	0,38	0,29	0,31	0,32
inc. %politica/spese finali	**4,75**	**4,05**	**3,87**	**3,60**	**6,15**	**5,54**	**5,48**	**4,81**	**3,93**	**2,86**	**3,50**	**3,11**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 24

Spese finali per politiche pubbliche/missione

Composizione percentuale della spesa finale. Anni (2009-2012)

Politiche economico-finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	8,82	1,39	0,82	1,61	7,16	4,13	3,29	3,05
033.Fondi da ripartire	25,29	18,99	10,93	17,78	5,53	1,87	1,49	2,63
034.Debito pubblico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,27	0,24	0,47	0,21
inc. % politica/spese finali	**34,11**	**20,38**	**11,74**	**19,39**	**12,96**	**6,25**	**5,25**	**5,90**

Politiche istituzionali	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	0,49	0,18	0,10
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,00	0,00	0,08	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,95	15,42	3,54	0,32	25,52	31,30	31,77	30,96
004.L'Italia in Europa e nel mondo	8,10	0,93	0,27	0,21	2,32	0,98	0,73	0,86
005.Difesa e sicurezza del territorio	1,73	2,43	2,23	1,20	4,13	5,08	4,98	5,02
006.Giustizia	0,46	0,65	0,96	0,59	1,24	0,75	0,85	0,79
007.Ordine pubblico e sicurezza	0,79	1,81	3,11	1,51	1,45	1,34	1,24	1,17
008.Soccorso civile	0,52	0,23	0,14	0,38	1,95	1,30	1,24	0,76
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,23	1,32	0,11	0,22	0,19	0,30	0,14	0,17
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,12	0,11	0,08	0,07	0,53	1,13	1,12	0,36
inc. % politica/spese finali	**12,91**	**22,88**	**10,52**	**4,50**	**38,06**	**42,68**	**42,27**	**40,22**

segue Tavola 24

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,31	0,81	0,32	0,66	1,17	0,89	0,49	0,36
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,07	0,00	0,00	0,00	0,10	0,09	0,00	0,00
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	10,11	3,08	2,36	2,88	4,96	3,51	2,79	2,03
012.Regolazione dei mercati	0,02	0,00	0,00	0,00	0,05	0,04	0,02	0,05
015.Comunicazioni	0,02	0,00	0,00	0,00	1,34	1,14	1,51	1,34
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,06	0,10	0,11	0,18	0,11	0,19	0,12	0,13
017.Ricerca e innovazione	4,41	7,48	6,28	3,09	3,97	3,05	2,22	1,83
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	19,40	25,39	61,26	59,18	3,95	2,62	7,82	8,80
031.Turismo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
inc. % politica/spese finali	**34,41**	**36,87**	**70,33**	**66,00**	**15,65**	**11,53**	**14,98**	**14,54**

Politiche sociali	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
020.Tutela della salute	0,05	0,00	0,03	0,01	0,94	0,73	0,49	0,74
022.Istruzione scolastica	0,06	0,00	0,00	1,57	0,72	0,39	0,27	0,65
023.Istruzione universitaria	0,00	0,06	0,10	0,20	2,67	1,50	1,06	1,32
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,35	1,00	0,43	0,49	1,43	1,57	1,32	0,83
025.Politiche previdenziali	0,00	0,00	0,00	0,00	6,05	13,48	14,88	16,91
026.Politiche per il lavoro	2,11	2,87	3,85	1,31	3,57	4,13	4,65	3,99
030.Giovani e sport	0,09	0,00	0,00	0,00	0,13	0,07	0,02	0,03
inc. % politica/spese finali	**2,65**	**3,95**	**4,41**	**3,59**	**15,52**	**21,86**	**22,70**	**24,47**

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
013.Diritto alla mobilita'	6,24	2,16	1,15	1,44	7,68	6,98	6,02	5,90
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3,36	10,47	1,30	4,79	6,15	7,65	6,63	7,68
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,78	1,43	0,23	0,10	1,74	1,25	1,03	0,70
019.Casa e assetto urbanistico	5,45	1,51	0,27	0,13	1,94	1,52	0,84	0,35
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,08	0,35	0,03	0,06	0,30	0,28	0,28	0,24
inc. % politica/spese finali	**15,92**	**15,92**	**2,99**	**6,53**	**17,81**	**17,68**	**14,81**	**14,87**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa
2. Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati: *2.1. Le risultanze; 2.2. La concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio.*
3. Analisi delle passività finanziarie: *3.1. Il debito pubblico; 3.2. I residui passivi perenti.*
4. Analisi delle attività finanziarie: *4.1. Il patrimonio mobiliare dello Stato - Le società partecipate*
5. Analisi delle attività non finanziarie prodotte: *5.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato*
6. Gli immobili gestiti dall'Agenzia del Demanio: *6.1. Beni immobili del Ministero della difesa; 6.2. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*
7. Federalismo demaniale: *7.1 Il federalismo demaniale "culturale"*
8. Le risultanze dei conti allegati: *8.1. Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato; 8.2. Istituto agronomico d'oltremare*

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato per il 2012 è stato presentato alla Corte il 31 maggio 2013, contestualmente al Conto del bilancio.

Il "Conto" costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato. Espone, in chiusura di esercizio, la situazione patrimoniale con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'esercizio nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti su i relativi valori. Illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Gli elementi del "Conto" sono attualmente definiti dall'art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009[1], che ha abrogato, tra gli altri, l'art. 22 della legge n. 468 del 1978[2], confermandone peraltro i contenuti.

Esso si articola in quattro sezioni; nella prima si individuano i conti accesi nelle componenti attive e passive del patrimonio dello Stato, suddivisi in quattro macroaggregati - attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non finanziarie non prodotte, passività finanziarie[3]. La seconda e la terza sezione illustrano i vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale e il Conto

[1] Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica".
[2] Legge 5 agosto 1978, n. 468.
[3] Sulla base del SEC'95: 'Attività finanziarie' (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari ed altre attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari); 'Attività non finanziarie prodotte' (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione); 'Attività non finanziarie non prodotte' (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione); 'Passività finanziarie' (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

delle rendite e delle spese, che si presenta come un conto economico dove, peraltro, mancano alcuni elementi (movimenti figurativi, fondi di rischio, di ammortamento ecc.). Nell'ultima sezione sono indicati i prospetti riassuntivi delle attività e delle passività, unitamente ad alcuni allegati che indicano con ulteriori dettagli le componenti attive e passive del patrimonio per Ministeri.

La Ragioneria generale dello Stato ha predisposto, ai sensi dell'art. 36 della legge n. 196 del 2009, un documento di concordanza dei dati del bilancio con quelli del Conto del patrimonio sulla base della classificazione per missioni e programmi, che consente di acquisire informazioni utili in termini di assunzione di impegni complessivi sul "Conto".

La gestione del patrimonio immobiliare dello Stato ormai da diversi anni va assumendo crescente importanza anche in considerazione della necessità di mettere a profitto e valorizzare i beni da destinare alla riduzione del debito pubblico. Ciò nonostante, i tentativi del Legislatore (da ultimo, con la legge finanziaria 2010[4]) di porre in essere un'attività di ricognizione affidata al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze non ha ancora raggiunto l'obiettivo auspicato.

La norma (art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010), finalizzata alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, d'altra parte già prevista dall'art. 6, comma 8, lett. e), del d.P.R. n. 43 del 2008, e del Conto generale del patrimonio dello Stato, ha a tal fine imposto a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco dei beni immobili a qualsiasi titolo utilizzati o detenuti ed ha accompagnato detto obbligo con la previsione della segnalazione alla Corte dei conti degli Enti inadempienti.

A tale riguardo la Corte esprime un vivo auspicio nel senso di completare la predetta valutazione tenendo conto dei prezzi di mercato.

Inoltre, il Legislatore ha inteso, in un primo tempo, ricondurre ad un unico soggetto, l'Agenzia del Demanio, non solo la gestione degli immobili di proprietà dello Stato in uso alle Amministrazioni statali, come peraltro già avveniva, bensì anche le funzioni di razionalizzazione degli spazi (di proprietà pubblica o privata) comunque utilizzati dalle richiamate Amministrazioni[5], affidando l'intero procedimento delle locazioni passive, in qualità di "conduttore unico", all'Agenzia del Demanio, unitamente al coordinamento ed al monitoraggio della spesa. L'opzione per questo modello di gestione nasceva anche dall'esigenza di contenimento della spesa di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, che presuppone interventi di razionalizzazione, pianificazione e monitoraggio delle esigenze allocative, verificando la congruenza delle soluzioni rispetto alle effettive esigenze.

Il richiamato DL n. 201 del 2011, all'art. 27, comma 4, ha modificato il citato comma 222, assegnando all'Agenzia esclusivamente le procedure di rilascio del nulla osta alla stipula dei contratti di locazione alle Amministrazioni interessate, ovvero al rinnovo di quelli in scadenza, ancorché sottoscritti dall'Agenzia del Demanio. Detto intervento si è reso necessario in considerazione delle difficoltà incontrate dall'Agenzia

[4] L'art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010 prevede che tutte le Amministrazioni pubbliche ricomprese nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprietà dello Stato o dei medesimi soggetti pubblici, comunichino entro il 31 marzo 2010, al Dipartimento del tesoro, l'elenco identificativo dei beni.

[5] Sono compresi gli immobili in uso alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ad eccezione dei contratti di locazione dichiarati, con apposito dPCM, indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato, e le Agenzie.

medesima nella stipula dei contratti di locazione per un vasto numero di Amministrazioni.

Nel mese di novembre 2011 è stata avviata una nuova piattaforma elettronica – *Portale Tesoro* – per la comunicazione da parte dei soggetti interessati dei dati relativi al censimento.

Il termine per la comunicazione è stato ulteriormente prorogato al 31 luglio 2012 dall'art. 24, del DL n. 216 del 2011[6].

In attuazione dell'art. 2, comma 222, periodo quattordicesimo, della legge n. 191 del 2009, con d.m. 30 luglio 2010 ha preso l'avvio la rilevazione delle partecipazioni e delle concessioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche, per la quale lo stesso decreto aveva fissato il termine del 31 marzo 2011[7].

I risultati del censimento sono ancora lontani dall'aver raggiunto l'obiettivo previsto, atteso che sono ancora numerosi i soggetti che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione.

2. Conto generale del patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati

2.1. Le risultanze

La gestione dell'esercizio finanziario 2012 ha prodotto, come anche per i precedenti esercizi finanziari, un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 10,5 miliardi. Dal rendiconto patrimoniale 2012 si rileva a fine esercizio un ammontare delle attività pari a 980 miliardi e passività pari a 2.513 miliardi. L'eccedenza passiva è quindi pari 1.533,8 miliardi; tenuto conto dell'eccedenza passiva dell'anno precedente (1.523 miliardi) si determina il citato peggioramento. Disaggregando i dati, si osserva che le attività mostrano un miglioramento, tuttavia compensato da un incremento delle passività in maggior misura.

I risultati dell'Amministrazione dello Stato vanno integrati con i risultati delle Aziende autonome statali per le quali, nel complesso, si registra un peggioramento delle attività di 1.047 milioni e un miglioramento delle passività pari a 1.137 milioni.

Peraltro, pur registrandosi al 31 dicembre 2012 una consistenza delle poste passive superiore a quelle attive, si è rilevato un miglioramento dei risultati della gestione patrimoniale, pari complessivamente a 89 milioni, in conseguenza del minor incremento, rispetto al 2011, delle eccedenze passive.

Con riguardo ai risultati differenziali[8], la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento (con l'avanzo accertato di circa 36 miliardi), peraltro assorbito dalla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali, pari a 26 miliardi e dal peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a circa 20,7 miliardi. Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di circa 10,5 miliardi.

---

[6] I dati comunicati dal Ministero sono riferiti al 31 dicembre 2011. Per quanto riguarda i beni immobili, su 189 amministrazioni centrali hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione in 77; su 10.409 Amministrazioni locali, 6.097; tutti i quattro Enti di previdenza; di "altre Amministrazioni" 276 su 416. Pertanto, su 11.018 comunicazioni attese solo il 56 per cento ha adempiuto a quanto previsto dal comma 222 citato.

[7] L'Amministrazione ha comunicato che tutti i Ministeri hanno fornito i dati, due delle quattro agenzie fiscali, 28 altre Amministrazioni centrali su 163. Mentre con riferimento alle Amministrazioni locali le Regioni e le Province hanno adempiuto tutte all'obbligo di comunicazione, 117 Comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti su 149, e 3.004 su 7.946 Comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti.

[8] Le componenti dei risultati differenziali sono sia finanziarie che prettamente patrimoniali.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

Nella tavola che segue vengono rappresentate le consistenze finali delle attività e delle passività dello Stato nel loro complesso, nonché gli incrementi percentuali delle stesse.

Tavola 1

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività	Incremento/decremento % su anno precedente	Passività	Incremento/decremento % su anno precedente	Eccedenza passività	Incremento/decremento % su anno precedente
2008	619	16,81	2.123	5,95	1.504	6,01
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426	-5,23
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	0,72

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento RGS

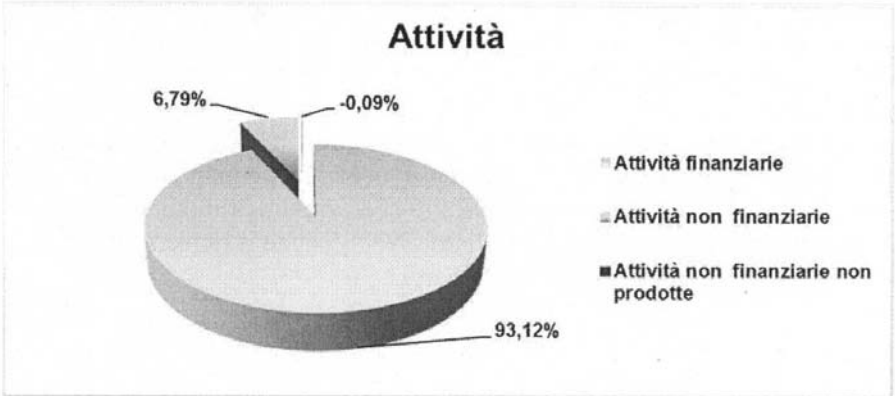
Analizzando distintamente i conti accesi ai componenti attivi si denota come le variazioni registrate si concentrino soprattutto tra gli incrementi delle attività finanziarie (148 miliardi) ed in particolare nella voce "altre partecipazioni" (129 miliardi).

Per quanto riguarda invece le variazioni in aumento riscontrate nelle voci che compongono le passività (+170 miliardi), si segnalano gli incrementi dei debiti (+168 miliardi) e nello specifico nei debiti a medio-lungo termine (+154 miliardi).

Ciò premesso, per effetto delle variazioni intervenute nel corso della gestione 2012, le consistenze dei singoli conti ammontano per le attività finanziarie a 694 miliardi, per le attività non finanziarie prodotte a 281,6 miliardi, per le attività non finanziarie non prodotte a 4 miliardi circa e per le passività finanziarie a 2.513,5 miliardi.

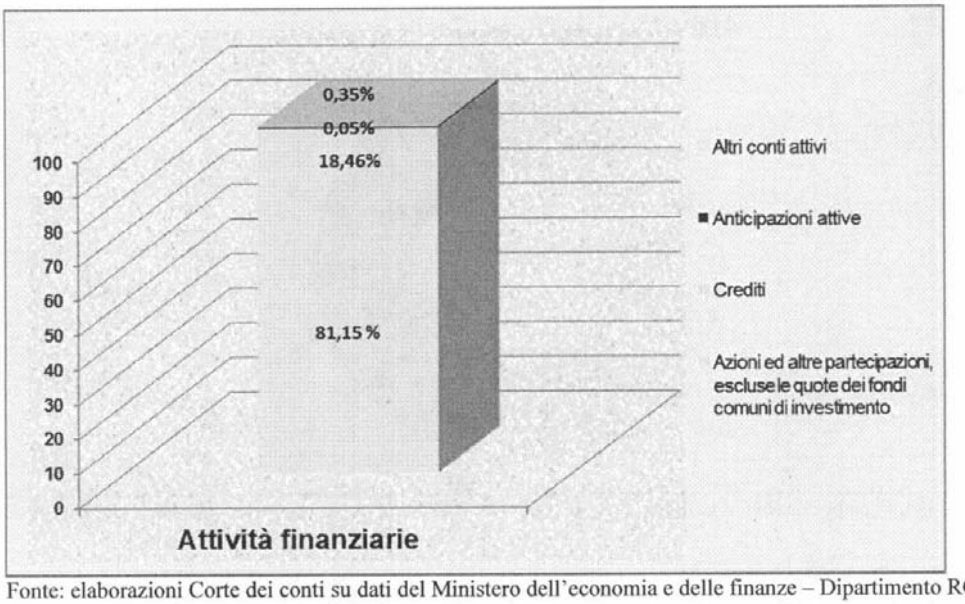
I grafici seguenti hanno lo scopo di raffigurare le variazioni delle classificazioni delle componenti attive e passive maggiormente rappresentative:

Grafico 1



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

Grafico 2



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

Tra l'attivo finanziario, come peraltro già osservato, la voce che ha subito un maggior incremento è rappresentata dalle "azioni ed altre partecipazioni escluse le quote comuni di investimento".

Si tratta nello specifico delle quote di partecipazione dello Stato ad Organismi internazionali quali la sottoscrizione di quote di capitale del Meccanismo europeo di stabilità[9] (E.S.M. 125 miliardi) nonché della partecipazione italiana al sesto aumento di capitale della banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (C.E.B. 916 milioni).

Tra le diminuzione registrate nelle attività finanziarie (-4,7 miliardi) rileva in particolare il trasferimento delle quote della SACE dallo Stato alla Cassa Depositi e Prestiti (C.D.P.).

Sensibile inoltre è stata anche la riduzione delle società non finanziarie controllate per effetto del trasferimento di Fintecna alla C.D.P., con conseguente azzeramento della posta patrimoniale (-2,3 miliardi), e della riduzione della consistenza (-1,2 miliardi) della posta afferente a Poste Italiane S.p.A..

Nell'ambito delle attività finanziarie è cresciuta di 27,4 miliardi la voce "crediti"; tra questi, i residui attivi per denaro da riscuotere sono cresciuti di 22,5 miliardi, quasi interamente riferibili alle entrate correnti. Ulteriori 5,5 miliardi riguardano i residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione.

[9] Il Meccanismo Europeo di stabilità ha sostituito dal luglio del 2012 il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF).

Grafico 3



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

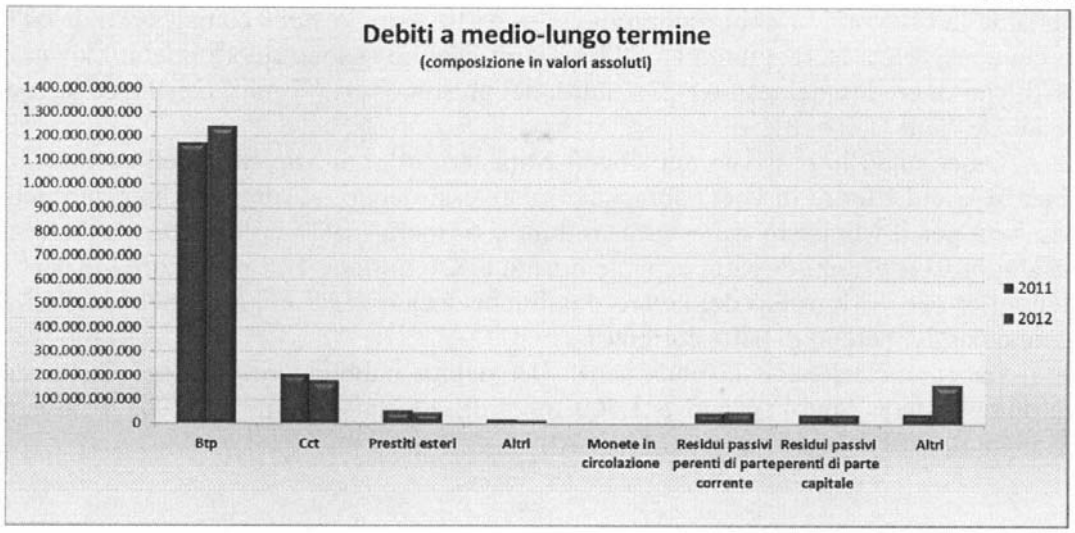
Nelle attività non finanziarie prodotte[10] si registra un incremento complessivo di 10,8 miliardi, da ricondurre in particolare all'incremento della voce "armi e armamenti militari" (6,9 miliardi) e alla voce "equipaggiamenti e vestiari" (+1 miliardo). E' interessante altresì sottolineare l'incremento di 771 milioni della voce "beni immobili di valore culturale", imputabile principalmente all'attività estimale effettuata.

Una riduzione si è verificata nelle attività non finanziarie non prodotte[11] per 150 milioni, quale saldo tra le varie poste che le compongono, riferibile alle voci: "aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela", "altri terreni con relative acque di superficie" e "aree assoggettate a vincoli urbanistici preordinati all'esproprio", a causa di svalutazioni.

[10] Comprendono beni materiali e immateriali prodotti, quali le abitazioni, i fabbricati non residenziali, i beni immobili di valore culturale, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale, impianti, attrezzature, macchinari, mobili e arredi, mezzi di trasporto, materie prime, oggetti di valore e d'arte ed altro.

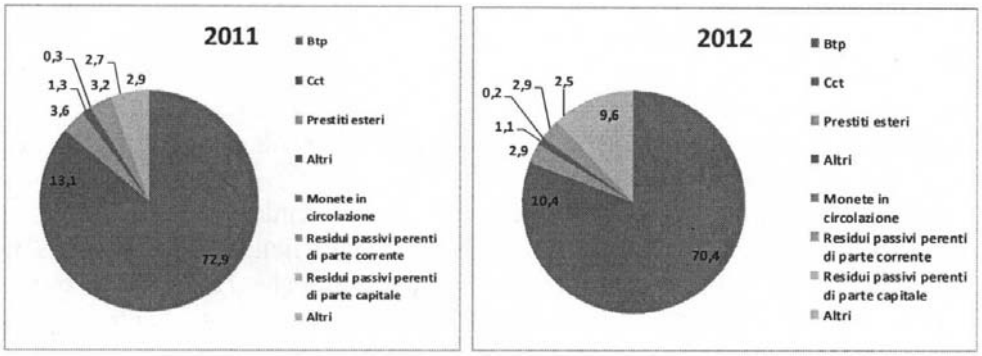
[11] Comprendono beni materiali non prodotti quali il demanio naturale (demanio marittimo, idrico e foreste), terreni (aree edificabili, parchi, aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela), giacimenti (riserve di carbone, di petrolio, di gas naturali e di minerali), brevetti e diritti d'autore.

Grafico 4



Fonte: elaborazioni Cdc su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

Grafico 5



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

Come già osservato, le passività hanno registrato un incremento di 170 miliardi, riconducibile soprattutto ai debiti a medio-lungo termine ed in particolare alle voci "Debiti diversi" - "Altri debiti diversi"[12], il cui aumento è riferibile al capitale sottoscritto ma ancora da pagare a favore del Meccanismo europeo di stabilità (E.S.M.) per 120 miliardi, della Banca Europea degli Investimenti (BEI) per 37 miliardi, nonché della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) per 4 miliardi.

[12] Sotto la voce "Altri debiti diversi" sono annotati: i rimborsi alla Banca d'Italia del controvalore delle monete in lire fuori corso legale ritirate dalla circolazione; gli armamenti e Aereospazio S.p.A. in liquidazione; la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (B.I.R.S.) - partecipazione alla costituzione del capitale; l'Agenzia Multilaterale di Garanzia degli Investimenti (M.I.G.A.) - capitale sottoscritto rimasto da versare; la Banca di Sviluppo dei Caraibi - capitale sottoscritto rimasto da versare; la Banca Interamericana di Sviluppo (B.I.D.) - capitale sottoscritto rimasto da versare; la Banca Asiatica di Sviluppo - capitale sottoscritto rimasto da versare; la Banca Africana di Sviluppo - capitale sottoscritto rimasto da versare; la Banca Europea per gli Investimenti (B.E.I); la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo - capitale sottoscritto rimasto da versare; la Sogesid S.p.A - capitale sociale sottoscritto rimasto da versare; il Meccanismo Europeo di Stabilità. (E.S.M) - capitale sottoscritto rimasto da versare; la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (C.E.B.) - capitale sottoscritto rimasto da versare.

Nella voce "debiti a medio e lungo termine" la componente di maggior peso riguarda la categoria "Debiti redimibili" e, in particolare, lo *stock* complessivo di BTP, la cui consistenza ha raggiunto i 1.243 miliardi, mentre si sono ridotti i debiti dovuti ai certificati di credito del tesoro (-27,2 mld), dei prestiti esteri (-7 mld) nonché della voce residuale "altri" (-2 mld).

Osservando le passività dei singoli Ministeri, oltre al Ministero dell'economia e finanze, a cui riferire le voci sopracitate relative al debito, si rileva un aumento delle passività per il Ministero delle infrastrutture e trasporti (+927 milioni, da attribuire ai residui passivi perenti di parte capitale quanto a 876 milioni, e di parte corrente per 51 milioni) e per il Ministero del lavoro e politiche sociali (+2,9 miliardi, riconducibili ai residui passivi perenti di parte corrente).

La composizione e la consistenza del debito pubblico rilevata nel Conto del patrimonio dello Stato[13] è pari a 1.700 miliardi, con un incremento di 47,4 miliardi (1.594,8 nel 2010 e 1.652,8 miliardi nel 2011).

2.2. La concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio

Per quanto riguarda la concordanza tra Conto del patrimonio e Conto del bilancio se ne è fatto già cenno al paragrafo 1, richiamando il documento predisposto a tal fine dalla RGS. L'art. 36 della legge n. 196 del 2009 ha stabilito infatti che nel conto generale del patrimonio dello Stato vengano dimostrati i vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

La Sezione II del Conto riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di competenza del bilancio ed evidenzia l'ammontare dell'entrata netta e quello della spesa netta corrispondenti al beneficio o alla perdita apportati dalla gestione di competenza al patrimonio.

Al riguardo, si precisa che la differenza tra gli accertamenti e la parte delle entrate che ha generato movimenti compensativi patrimoniali, nonché la differenza tra gli impegni complessivi di bilancio e la parte delle spese che ha generato movimenti compensativi patrimoniali, producono, rispettivamente, le cosiddette "*entrate depurate*" (537,9 miliardi) e "*spese depurate*" (522,4 miliardi).

La differenza tra le "entrate depurate" e le "spese depurate", pari a 15,5 miliardi, esprime l'aumento netto di patrimonio per operazioni di bilancio

Approfondendo l'esame per categorie economiche, si osserva che la voce di maggiore interesse per le entrate afferisce alla categoria "imposte sul patrimonio e sul reddito", che ha rappresentato una entrata netta sul patrimonio di 248,6 miliardi; per la spesa, il maggior impatto è da riferire alla categoria "trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche", con una spesa netta di 231 miliardi.

Altro aspetto di interesse è la concordanza con la classificazione funzionale della spesa per missioni. Le missioni del bilancio che hanno un maggiore impatto sul patrimonio sono quelle relative alle "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (99,1 miliardi), seguita dalla missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (52,5 miliardi), per quanto di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze.

[13] Costituito dal debito fluttuante e dai debiti redimibili; questi ultimi rappresentano l'88 per cento del totale.

3. Analisi delle passività finanziarie

3.1. Il debito pubblico

La consistenza del debito del settore statale[14] al 31 dicembre 2012 è risultata pari a 1.840.497 milioni di euro, di cui circa il 90 per cento è rappresentato dai titoli di Stato, che costituiscono l'oggetto della gestione.

I titoli di Stato in circolazione al 31 dicembre 2012 ammontavano a 1.638.724 milioni di euro, registrando un decremento dello 0,13 per cento rispetto al 30 giugno 2012[15], corrispondente, in termini assoluti, ad una variazione pari a -2.082 milioni di euro, mentre, rispetto al 31 dicembre 2011, si è registrato un incremento del 3,28 per cento, corrispondente ad una variazione pari a +51.983 milioni di euro.

Tavola 2

RIEPILOGO DELLA CONSISTENZA E DELLA VARIAZIONE DEI TITOLI DI STATO NEL SECONDO SEMESTRE 2012

(in milioni)

	Totale	BTP	BTPCi	BTPit	CCT	CTZ	BOT	Estero
Consistenza al 31-12-11	1.586.741	1.054.675	121.110	-	143.727	67.425	131.693	68.111
Consistenza al 30-06-12	1.640.806	1.075.558	129.668	9.130	134.608	67.359	159.554	64.929
Consistenza al 31-12-12	1.638.724	1.094.496	121.829	27.111	122.590	61.312	151.119	60.267
Variazione semestrale	-2.082	18.939	-7.839	17.981	-12.018	-6.047	-8.435	-4.662
Percentuale sul totale al 31-12-2012	100%	66,79%	7,43%	1,65%	7,48	3,74	9,22	3,68

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro

Per quanto riguarda i mercati finanziari e l'evoluzione dei rendimenti nel corso del 2012, le politiche monetarie nei principali Paesi avanzati si sono mantenute espansive, stante la persistente debolezza del contesto macro-economico. Nella prima parte dell'anno il Consiglio direttivo della BCE ha lasciato invariati i tassi di interesse di riferimento. Nel mese di giugno l'inflazione sui dodici mesi nell'area euro misurata sull'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IAPC) è diminuita rispetto a dicembre 2011, collocandosi al 2,4 per cento, con aspettative di permanenza ad un livello superiore al 2 per cento per il resto dell'anno con rischi equilibrati nel medio termine riconducibili, da un lato, ai rincari dei prezzi dell'energia e delle materie prime e agli incrementi delle imposte indirette per la finalità di risanamento dei conti pubblici e, dall'altro, all'impatto di una crescita più debole rispetto alle attese. Successivamente il Consiglio direttivo della BCE ha annunciato la riduzione dei tassi di interesse di riferimento di 25 punti base (p.b.) nella riunione del 5 luglio, a fronte del concretizzarsi di rischi al ribasso per le prospettive economiche dell'area dell'euro.

Tra le diverse misure non convenzionali di politica monetaria adottate a causa della stagnazione dell'area euro, il 29 febbraio è stata attuata l'ultima delle due operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (LTRO) a tre anni. Tali operazioni, introdotte alla fine del precedente semestre, hanno permesso agli Istituti bancari di affrontare le difficoltà di provvista causate anche dall'elevato ammontare

[14] Il debito del settore statale è determinato, oltre che dai titoli di Stato, da altre passività quali mutui, conti correnti depositati presso la Tesoreria, raccolta postale, al netto del saldo attivo delle posizioni del Tesoro con Banca d'Italia.

[15] L'importo comprende le emissioni del Tesoro, le obbligazioni delle Ferrovie dello Stato (cfr. art. 160 della legge 23/12/1996 n. 662), nonché i titoli di Infrastrutture S.p.A. (ISPA).

di obbligazioni bancarie in scadenza nella prima parte del 2012. In seguito, alcune tensioni si sono allentate, grazie alle nuove misure di politica monetaria non convenzionali della BCE, annunciate dalle autorità competenti. Il mese successivo sono state quindi definite le modalità tecniche di intervento delle *Outright Monetary Transactions* (OMT) da condurre nei mercati delle obbligazioni sovrane, per fronteggiare eventuali tensioni e preservare il corretto funzionamento dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria. Nello specifico, tali interventi sono previsti sulle scadenze comprese nell'intervallo tra uno e tre anni, sia perché prossimo all'attuale orizzonte della politica monetaria, sia perché i rendimenti sul segmento a breve della curva sono quelli risultati più esposti agli effetti dell'acuirsi della crisi. L'attuazione delle OMT è tuttavia vincolata al rispetto di condizioni rigorose per i Paesi interessati (cosiddetto requisito di condizionalità) connesse con l'attivazione di un programma di aiuto finanziario da parte dello EFSF o dello ESM. Il programma può essere di aggiustamento macroeconomico o di tipo precauzionale, purché preveda la possibilità di acquisti diretti sul mercato primario da parte dei suddetti programmi di tutela della stabilità finanziaria dell'area dell'euro. Non sono, inoltre, stabiliti *ex ante* limiti temporali né quantitativi sull'entità degli interventi.

I rendimenti dei titoli di Stato a lungo termine dell'area euro con *rating* AAA sono nel complesso diminuiti di 50 punti base nel primo semestre 2012 rispetto al precedente, con oscillazioni particolarmente marcate nel mese di maggio, quando il tasso del *Bund* decennale è sceso sotto all'1,20 per cento per chiudere a fine giugno all'1,58 per cento. La domanda di attività rifugio *(flight to quality)* ha infatti raggiunto nuovamente livelli elevati, sottolineando la fragilità della fiducia da parte degli operatori sui mercati obbligazionari.

Nel secondo semestre, tra agosto e settembre e a partire dalla seconda metà di ottobre, si sono osservati una rilevante riduzione dei tassi sulle varie scadenze e un miglioramento delle condizioni di liquidità in ogni comparto, anche quelli che tradizionalmente risentono maggiormente delle fasi di crisi, come i titoli nominali a tasso variabile e gli indicizzati all'inflazione. A riprova delle mutate condizioni vi è stata l'inversione di tendenza della quota degli investitori esteri detentori del debito italiano, seppure per volumi relativamente ridotti.

La curva dei rendimenti del debito italiano, che all'inizio dell'anno risultava ancora piuttosto appiattita su valori storicamente elevati, ha recuperato una sua configurazione fisiologica, con rendimenti a breve termine largamente inferiori a quelli sulle scadenze a più lungo termine. Rispetto al primo semestre 2012, la flessione dei rendimenti è stata di 169 p.b. per il BOT a un anno, di 191 p.b. per il BTP a cinque anni, di 133 p.b. per il BTP decennale e di 121 p.b. per il titolo trentennale.

Il pieno favore per il BTP Italia manifestato dalla specifica categoria di investitori cui il Tesoro si è rivolto con la politica di emissione è testimoniato dal tipo di sottoscrizioni presentate: per quanto concerne il primo semestre 2012 il numero di contratti validamente conclusi sul Mercato Telematico delle Obbligazioni e Titoli (MOT) di Stato di Borsa Italiana dove si svolgono negoziazioni di piccolo taglio di dimensione inferiore ai 50.000 euro - soglia normalmente considerata per distinguere gli investitori al dettaglio da quelli istituzionali — è stato pari all'83 per cento del totale nell'emissione di marzo e all'87 per cento in quella di giugno.

L'introduzione di questo nuovo strumento è risultata particolarmente importante, perché ha dimostrato al mercato la capacità di assorbimento del debito pubblico da parte degli investitori nazionali, anche non professionali. Questo è un punto di forza della

struttura del risparmio italiano, in quanto i piccoli risparmiatori, nella gran parte degli altri Paesi, non si orientano direttamente sui titoli di Stato nelle loro scelte di investimento.

L'emissione del BTP Italia si è svolta nel mese di ottobre, collocando un ammontare nominale eccezionalmente elevato di 18.018 milioni di euro. Il titolo è stato offerto alla pari nell'arco di 4 giorni lavorativi (periodo di offerta), sia attraverso i canali tradizionali bancario e postale, sia direttamente sul MOT per quegli investitori individuali che utilizzano un sistema di *home banking*. L'introduzione di questo nuovo strumento è risultata particolarmente importante, perché ha dimostrato al mercato la capacità di assorbimento del debito pubblico da parte degli investitori nazionali, anche non professionali. Relativamente al secondo semestre, il numero di contratti validamente conclusi sul MOT di dimensione inferiore ai 50.000 euro - soglia normalmente considerata per distinguere gli investitori al dettaglio da quelli istituzionali - è stato pari all'84 per cento del totale.

In ordine alla gestione della liquidità, va ricordato che, come stabilito dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), il 30 novembre 2011 il Tesoro ha dato attuazione al nuovo sistema di gestione giornaliera della liquidità giacente sul Conto disponibilità, ai sensi del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 25391 del 25 ottobre 2011. La riforma prevede che la giacenza depositata sul suddetto Conto sia remunerata dalla Banca d'Italia fino ad una soglia massima, ed incentiva quindi il Tesoro ad impiegare, almeno in parte, la propria liquidità sul mercato monetario. Il Tesoro ha inoltre la facoltà di investire la liquidità presso la Banca d'Italia, in depositi vincolati a scadenza predeterminata. Pertanto, a partire dal 2011, la disponibilità del Tesoro si compone sia della liquidità giacente su tale Conto detenuto presso la Banca d'Italia, sia della consistenza dei depositi vincolati accesi presso la stessa Banca, sia, infine, degli impieghi effettuati dal Tesoro, attraverso le quotidiane operazioni di tesoreria (OPTES).

Per quanto concerne le operazioni di concambio e riacquisti per mezzo del Fondo ammortamento dei titoli di Stato, all'inizio del secondo semestre 2012 il Tesoro ha svolto un'operazione di concambio gestita per mezzo del sistema telematico di negoziazione, in cui sono stati ritirati quattro BTP indicizzati e sono stati collocati circa 1.157 milioni di euro del BTP 01/02/2012 – 01/05/2017, con cedola annua del 4,75 per cento. Tale operazione si è resa necessaria per prevenire contraccolpi negativi sul mercato secondario, in particolare nel comparto "buoni del Tesoro poliennali indicizzati all'inflazione europea" (BTP€i), a seguito del declassamento del merito di credito della Repubblica Italiana da parte di Moody's a metà luglio. La decisione di *downgrading* ha infatti fatto uscire i BTP€i da uno degli indici di mercato più utilizzato come *benchmark* dagli investitori istituzionali in questo comparto. Offrendo loro l'opportunità di riconsegnare al Tesoro i BTP€i che non potevano più mantenere in portafoglio, si è evitata l'eccessiva riduzione delle quotazioni sul secondario. Gli operatori hanno così avuto la possibilità di presentare in riacquisto quattro diversi BTP€i con scadenza 15/09/2017, 15/09/2019, 15/09/2023 e 15/09/2035. Ritirando dal mercato detti titoli a prezzi ampiamente inferiori al valore nominale, il Tesoro è riuscito inoltre a conseguire un maggior beneficio in termini di riduzione del debito, rispetto al rimborso al momento della scadenza.

Nel corso del secondo semestre sono state inoltre utilizzate le disponibilità sul conto del Fondo ammortamento dei titoli di Stato per effettuare due operazioni di riacquisto sul mercato secondario, tramite attribuzione di incarico ad intermediari

individuati tra gli specialisti in titoli di Stato, ai sensi dell'articolo 48, comma 2, lettera a) del d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398, considerato l'importo piuttosto contenuto delle due operazioni, pari a un valore nominale complessivo di 650 milioni di euro.

L'operazione è stata condotta mirando a ottimizzare, per quanto possibile, l'effetto di riduzione dello *stock* dei titoli in circolazione: analogamente all'operazione di concambio precedentemente descritta, il Tesoro ha infatti sfruttato la possibilità di ricomprare i titoli a prezzi sotto la pari. In tema di Fondo ammortamento, comunque, è da registrare per il 2012 un totale di entrate pari a 6,7 miliardi di euro, di cui 6,1 dovute a versamenti per acquisti da parte di Cassa Depositi e Prestiti di quote azionarie della Simest S.p.A., Sace S.p.A. e Fintecna S.p.A. Poiché esse sono state assegnate nel corso del 2013, ciò contribuisce a spiegare il motivo per cui, come riportato, sono state effettuate operazioni di riacquisto per soli 650 milioni di euro per il 2012. A fine anno risultavano in essere sul Fondo, 170 milioni.

Circa la struttura del debito poi, le tensioni sui mercati obbligazionari, registrate a partire dalla seconda metà del 2011, avevano reso problematici i collocamenti di titoli di Stato sui comparti con scadenza superiore ai dieci anni, data l'estrema volatilità dei corsi di mercato, costringendo il Tesoro ad accrescere il ricorso alle emissioni a breve termine. Di questo fattore ha risentito la vita residua media ponderata dei titoli di Stato che si è ridotta, in misura comunque moderata, attestandosi a 6,62 anni al 31 dicembre 2012, in confronto al valore alla fine del primo semestre, pari a 6,71 anni, e alla fine di dicembre 2011, pari a 6,99 anni.

Nel 2012 il costo medio annuo delle emissioni, misurato in base al rendimento medio ponderato all'emissione per ciascuna tipologia di titolo di Stato, è risultato pari al 3,11 per cento, in confronto allo stesso dato registrato nel 2011, pari al 3,61 per cento, e al 2,10 per cento del 2010.

Per quanto riguarda l'attività di gestione delle passività e del rischio del tasso d'interesse e di cambio, nel corso del primo semestre del 2012 è stata portata avanti la strategia di ristrutturazione e semplificazione del portafoglio in strumenti derivati della Repubblica, analogamente a quanto fatto nei semestri precedenti.

Nel corso del secondo semestre del 2012, a differenza di quanto avvenuto nel semestre precedente, l'attività di gestione delle passività si è concentrata sulla ristrutturazione di sole due posizioni esistenti non più in linea con gli obiettivi strategici del portafoglio in strumenti derivati.

3.2. I residui passivi perenti

Tra gli elementi passivi del rendiconto patrimoniale, tra i debiti a medio-lungo termine, oltre alla voce dei debiti redimibili, vengono classificati anche i debiti diversi, che ricomprendono anche i residui passivi perenti sia di parte corrente sia di parte capitale.

Analizzando i risultati dell'esercizio va sottolineato come lo *stock* a fine esercizio ammonti, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a 95,4 miliardi (+644 milioni rispetto al 2011), di cui 51 miliardi di parte corrente (+539 milioni) e 44 miliardi di parte capitale (+105 milioni).

Le tavole che seguono (3 e 4) hanno lo scopo di rappresentare, in valori assoluti ed in termini percentuali, oltre alle consistenze iniziali e finali, anche le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2008/2012. La tavola 5

illustra in dettaglio le movimentazioni del conto del patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni, distinti per Amministrazione.

Tavola 3

RESIDUI PASSIVI PERENTI: ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2008	2009	2010	2011	2012
Parte corrente	*consistenza iniziale*	46.108	47.100	48.115	47.014	50.838
	aumenti	3.055	3.391	4.263	5.857	16.006
	diminuzioni	2.064	2.376	5.363	2.033	15.466
	consistenza finale	47.100	48.115	47.014	50.838	51.378
Conto capitale	*consistenza iniziale*	36.777	39.655	37.966	39.213	43.960
	aumenti	5.854	3.394	3.367	7.546	5.355
	diminuzioni	2.976	5.084	2.119	2.799	5.251
	consistenza finale	39.655	37.966	39.213	43.960	44.064
Totale	*consistenza iniziale*	82.885	86.754	86.081	86.227	94.798
	aumenti	8.909	6.785	7.990	13.403	21.361
	diminuzioni	5.040	7.460	7.482	4.832	20.717
	consistenza finale	86.754	86.081	86.227	94.798	95.442

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

Tavola 4

Residui passivi perenti	Dati	var % 2008/2007	var % 2009/2008	var % 2010/2009	var % 2011/2010	var % 2012/2011
Parte corrente	*consistenza iniziale*	12,51	2,15	2,15	-2,29	8,13
	aumenti	-63,43	11	36,33	37,39	173,28
	diminuzioni	-36,02	15,12	125,72	-62,09	660,75
	consistenza finale	2,15	2,15	-2,29	8,13	1,06
Conto capitale	*consistenza iniziale*	302,59	7,83	-4,26	3,28	12,11
	aumenti	-80,74	-42,02	-0,8	124,12	-29,04
	diminuzioni	8,02	70,83	-58,32	32,09	87,6
	consistenza finale	7,83	-4,26	3,28	12,11	0,24
Totale	*consistenza iniziale*	65,39	4,67	-0,78	0,17	9,94
	aumenti	-77,01	-23,84	17,76	67,75	59,37
	diminuzioni	-15,75	48,02	0,29	-35,42	328,75
	consistenza finale	4,67	-0,78	0,17	9,94	0,68

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

. Tavola 5

(in migliaia)

	Nuove perenzioni			Reiscrizioni in bilancio			Prescrizioni ed economie		
Ministero	**Titolo I**	**Titolo II**	**Totale**	**Titolo I**	**Titolo II**	**Totale**	**Titolo I**	**Titolo II**	**Totale**
Ministero dell'economia e delle finanze	12.077.442	2.455.205	**14.532.647**	796.529	456.248	**1.252.777**	8.972.750	1.016.215	**9.988.966**
Ministero dello sviluppo economico	19.380	433.143	**452.523**	19.021	311.361	**330.383**	38.377	499.707	**538.083**
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	3.046.705	12.141	**3.058.846**	109.835	27.010	**136.845**	11.819	292	**12.111**
Ministero della giustizia	108.122	39.353	**147.475**	10.099	50.412	**60.511**	324.015	22.110	**346.126**
Ministero degli affari esteri	79.455	2.071	**81.525**	42.903	148	**43.051**	17.511	304	**17.815**
Ministero dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca	15.336	423.807	**439.142**	1.805	38.562	**40.367**	42.860	956	**43.815**
Ministero dell'interno	140.430	35.705	**176.135**	1.206.003	196.267	**1.402.269**	2.573.864	1.057.772	**3.631.636**
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	4.802	172.340	**177.142**	2.268	93.440	**95.708**	214.718	226.361	**441.079**
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	118.686	1.442.526	**1.561.213**	14.850	343.158	**358.008**	53.257	222.898	**276.155**
Ministero della difesa	209.864	183.418	**393.282**	141.665	210.714	**352.379**	285.083	38.419	**323.502**
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	21.341	117.398	**138.739**	113.375	222.392	**335.767**	25.809	163.360	**189.169**
Ministero per i beni e le attivita' culturali	5.034	10.611	**15.645**	3.024	17.627	**20.651**	221.922	12.579	**234.501**
Ministero della salute	151.526	26.629	**178.156**	72.250	20.903	**93.154**	150.535	1.640	**152.176**
Totale	**15.998.123**	**5.354.348**	**21.352.471**	**2.533.628**	**1.988.243**	**4.521.870**	**12.932.522**	**3.262.612**	**16.195.133**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

Rispetto allo scorso anno le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 74,9 per cento la spesa di parte corrente ed il 25 per cento quella di parte capitale.

Il fenomeno della riduzione dei termini è sintetizzato nella tavola 5, dalla quale risulta evidente inoltre che il Ministero dell'economia e delle finanze assorbe la parte maggiormente significativa, con circa il 68,06 per cento dei residui del titolo I e II; segue il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il 14,33 e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il 7,31 per cento. Sull'entità delle somme andate in perenzione incide anche l'applicazione della normativa vigente in materia di mantenimento in bilancio dei residui: i residui delle spese correnti e delle spese in conto capitale, non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendano perenti agli effetti amministrativi

Per una compiuta rappresentazione di quelli che sono stati i flussi nel loro complesso, occorre effettuare un'analisi di ciò che di contro ha determinato variazioni in diminuzione.

Tra le variazioni in diminuzione annotate sui residui passivi perenti, sono contabilizzate sia le somme che vengono riprodotte in bilancio che ammontano a 4,5 miliardi, sia quelle prescritte e andate in economia che totalizzano 16,2 miliardi.

In particolare, si osserva che nel Ministero dell'economia e delle finanze le variazioni registrate tra i residui prescritti sono state di dimensioni notevoli: sono state eliminate somme di parte corrente pari a 9,7 miliardi e 1,5 miliardi di parte capitale.

Tale eliminazione è dovuta principalmente all'iscrizione in bilancio, in sede di assestamento per il 2011, di circa 584,5 milioni quale contributo in conto impianti ANAS S.p.A. e, in sede di assestamento per il 2012, di circa 7,2 miliardi (di cui 7 miliardi di parte corrente e 112 milioni di parte capitale) per trasferimenti alle Regioni sottoposte ai piani di rientro affinché fosse garantita la necessaria liquidità per il finanziamento del servizio sanitario nazionale e per il trasferimento di risorse stanziate in esercizi precedenti quale concorso dello Stato per il ripiano dei disavanzi pregressi sempre del servizio sanitario nazionale. Le somme di cui trattasi non sono state

imputate, come prescrive la legge di contabilità, ai pertinenti Fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti, bensì sono state stanziate direttamente sui relativi capitoli di bilancio[16]. Inoltre, per le effettive prescrizioni, sono stati eliminati 930 milioni di parte corrente, cui devono aggiungersi circa 152 milioni di parte capitale.

Ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. a), del DL n. 1 del 2012, è stata adottata dalla Ragioneria generale dello Stato la circolare n. 6 del 2012, con la quale, tra l'altro, in considerazione della strutturale limitatezza delle richieste di pagamento da parte di terzi creditori - che potrebbe essere ricondotta ad una mancata corrispondenza tra le partite debitorie iscritte nei residui perenti e le reali situazioni giuridiche soggettive perfezionate - è stata disposta un'attività di revisione delle partite medesime da parte degli uffici centrali di bilancio in coordinamento con le Amministrazioni. A conclusione di questo accertamento sono state individuate per tutte le Amministrazioni economie patrimoniali; in particolare, 995 milioni hanno interessato il Ministero dell'economia e delle finanze, 429 milioni il Ministero dell'ambiente, 278 milioni il Ministero della giustizia, 240 milioni il Ministero della difesa, 199 milioni il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 146 milioni il Ministero dell'Interno e 142 milioni il Ministero dello sviluppo economico.

4. Analisi delle attività finanziarie

4.1. Il patrimonio mobiliare dello Stato - Le società partecipate

Nel rendiconto patrimoniale tra le attività finanziarie vengono classificate le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali. La consistenza al 31 dicembre 2012 ammonta complessivamente a 67,3 miliardi, registrando un decremento rispetto all'anno precedente di 8,8 miliardi.

Al conto del patrimonio sono allegate schede informative per individuare, oltre che la qualificazione di società collegate, controllate ed altro, gli elementi più significativi delle società azionarie partecipate dallo Stato quali il risultato di gestione 2011[17], il valore del capitale sociale, il valore della partecipazione statale, la percentuale di partecipazione statale, il numero totale delle azioni, il valore nominale delle azioni, l'utile o la perdita dell'esercizio, la distribuzione degli utili, l'indice di redditività della società quale risultato del rapporto tra utile e capitale sociale.

Le partecipazioni sono detenute direttamente dai Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali nonché dei beni e attività culturali.

Le Amministrazioni dello Stato partecipano a complessive quarantatré società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex-lege* n. 259 del 1958[18]. Di queste, alcune società si trovano in posizioni giuridiche particolari. Si tratta di Alitalia S.p.A. in amministrazione straordinaria (partecipata nel conto del patrimonio con una posta simbolica pari a 1 euro; sempre nel patrimonio viene registrato un credito

[16] Cfr. capitolo sul Ministero dell'economia e delle finanze, paragrafo 3.3.4 di questa Relazione.

[17] L'iscrizione nel conto patrimoniale delle partecipazioni sconta infatti i tempi di approvazione dei bilanci da parte delle società e pertanto i dati iscritti, in termini di consistenze e variazioni intervenute nonché le relative informazioni, si riferiscono ai bilanci chiusi al 31 dicembre dell'anno precedente.

[18] Si tratta di 22 società partecipate dal ministero dell'economia e delle finanze che sono: Cinecittà Luce S.r.l., Anas S.p.A., Cassa depositi e prestiti S.p.A., Coni servizi S.p.A., Consap S.p.A., Consip S.p.A., Enav S.p.A., Eni S.p.A., Enel S.p.A., Eur S.p.A., Expo 2015 S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A., GSE S.p.A., Invitalia S.p.A., Istituto poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Italia Lavoro S.p.A., Poste italiane S.p.A., Sicot S.p.A., Sogei S.p.A., Sogesid S.p.A. e Rai S.p.A..

dello Stato per 447 milioni), Fintecna S.p.A., Sace S.p.A. e Simest S.p.A. cedute a Cassa Depositi e Prestiti.

Con decreti ministeriali del 28 dicembre 2012 il valore definitivo del trasferimento delle partecipazioni Sace S.p.A. e Simest S.p.A. è stato determinato rispettivamente in 6.050 milioni e in 232,5 milioni, mentre, per quanto riguarda la Fintecna S.p.A., il decreto in data 10 aprile 2013 ha fissato il valore definitivo di trasferimento in 2.500 milioni.

Complessivamente, a conclusione dell'operazione, sono entrate nel bilancio dello Stato 8.782 milioni, di cui 6.431 milioni al capitolo 4055 del Ministero dell'economia e delle finanze - Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato -, e il residuo importo al capitolo 2368 - Entrate eventuali e diverse - per il pagamento dei debiti dello Stato.

Nel conto del patrimonio, esercizio finanziario 2012, le consistenze patrimoniali di Sace e Fintecna risultano azzerate, mentre per quanto riguarda la Simest la consistenza è pari a 177,4 milioni.

Si segnala altresì la mancata iscrizione nel conto di alcune società partecipate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ferrovie del sud-est e servizi automobilistici S.r.l., Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l. e Ferrovie della Calabria S.r.l.[19]- . sia dal Ministero della difesa - Difesa Servizi S.p.A..

Per quanto riguarda le società controllate dal Ministero delle infrastrutture si segnala che è in via di definizione il loro trasferimento alle Regioni interessate. Nel corso del 2012 si è perfezionato solo il trasferimento alla Regione Calabria delle Ferrovie della Calabria S.r.l.. Atteso che la proprietà sociale nell'esercizio di riferimento è rimasta al Ministero, nel Conto del Patrimonio dovevano essere registrate le relative poste patrimoniali. Per un approfondimento della problematica afferente al mancato trasferimento delle società di cui trattasi alle Regioni interessate, si rinvia al capitolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del volume II di questa Relazione.

Le società quotate sono partecipate dal solo Ministero dell'economia e delle finanze e sono: ENI S.p.A. (partecipata al 31 dicembre 2012 al 4,34 per cento con un incremento dello 0,41 per cento rispetto al 2011), ENEL S.p.A. (partecipata al 31,24 per cento) e Finmeccanica S.p.A. (partecipata al 30,20 per cento).

Il dPCM del 25 maggio 2012 ha previsto, la cessione alla CCDDPP di una quota non inferiore al 25,1 per cento delle azioni di ENI S.p.A., nonché la separazione proprietaria di SNAM S.p.A. da E.N.I S.p.A., come previsto dall'art. 15 del decreto-legge n. 1 del 2012[20].

La separazione proprietaria è stata adottata al fine di agevolare le condizioni per una maggiore concorrenza sul mercato, pur mantenendosi, attraverso la cessione a CDP S.p.A., un nucleo di capitali stabili così da garantire il permanere delle caratteristiche di servizio di pubblica utilità delle attività svolte dalla società.

Al fine di garantire, al contempo, la più ampia diffusione dell'azionariato, ENI S.p.A. dovrà cedere, successivamente alla transazione con CDP S.p.A., la quota residua nel capitale SNAM S.p.A. attraverso procedure di vendita trasparenti e non discriminatorie tra il pubblico dei risparmiatori e/o degli investitori istituzionali.

In data 9 marzo 2010 è stata creata dagli Stati membri della Comunità Europea la *European Financial Stability Facility* (EFSF) con finalità di salvaguardare la stabilità finanziaria dei Paesi europei, con la configurazione giuridica di una società, come meccanismo (Fondo) temporaneo di aiuto; essa è stata poi sostituita, a partire dall'8

[19] La società Ferrovie della Calabria S.r.l. è divenuta di proprietà della Regione Calabria a dicembre 2012.

[20] Come previsto dall'art. 19 del d.lgs. 1 giugno 2011, 93, attuativo della direttiva comunitaria 2009/73/CE.

ottobre 2012, dal Meccanismo Europeo di stabilità (ESM) con legge n. 116 del 23 luglio 2012 e continua ad operare per i programmi già finanziati a favore della Grecia, del Portogallo e dell'Irlanda.

Nel rendiconto patrimoniale l'ESFS è stata classificata come "altre società finanziarie non bancarie" – azioni non quotate – e presenta una consistenza a fine esercizio pari a 5 milioni, mentre l'ESM è stata iscritta prontamente nel 2012 e classificata come partecipazione presso "organismi internazionali", con una consistenza di 125,4 miliardi.

La tavola che segue rappresenta le società quotate e non quotate partecipate dai vari Dicasteri, così come risultanti dai singoli allegati al rendiconto patrimoniale, con i dati contabili rilevanti ai fini dell'iscrizione nel conto.

Tavola 6

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Capitale sociale	Utile / Perdita d'esercizio	Numero azioni societarie	Indice di redditivita' Utile/Pat.netto %	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2012	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2012 (a)
Ministero dell'Economia e delle Finanze								
CINECITTA' LUCE S.p.A. (*)	100,00	52.025	75.400	-1.653	145	-3,177	53.677	52.025
ISTITUTO LUCE-CINECITTA' S.r.L. (**)	100,00	14	15	-1	0		0	14
Arte, cultura e spettacolo S.p.A. (ARCUS)	100,00	16.414	8.000	1.931	8	11,767	14.482	16.378
Azienda nazionale autonoma delle strade S.p.A.(ANAS)	100,00	2.718.614	2.269.892	8.203	2.269.892	0,306	2.673.291	2.718.614
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,80	4.357	3.915	61	45	1,392	3.819	3.873
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	70,00	14.469.363	3.500	1.611.906	350.000	11,140	9.118.536	9.868.854
Comitato Olimpico Nazionale Italiano S.p.A. (CONI SERVIZI)	100,00	43.754	1.000	2.813	1.000	6,429	40.141	42.954
Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.(CONSAP)	100,00	128.344	5.200	2.435	10.000	1,897	125.909	127.187
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A.(CONSIP)	100,00	25.460	5.200	891	5.200	3,499	24.570	25.460
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	100,00	1.252.270	1.121.744	12.437	1.121.774	0,993	1.238.270	1.242.706
Ente nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI)	3,93	35.254.999	4.005.359	4.212.687	4.005.359	11,949	1.205.194	1.592.136
ST Microelectronics Holding N.V.	50,00	1.928.235	1.180.400	126.842	2.600	6,578	931.559	931.239
FINMECCANICA S.p.A.	30,20	4.931.075	2.543.862	-1.375.551	578.150	-27,896	1.912.719	1.489.009
Ente Nazionale per l'energia Elettrica S.p.A.(ENEL)	31,24	24.189.955	9.403.358	2.466.906	9.403.358	10,198	7.659.615	7.087.802
Esposizione universale di Roma S.p.A.(EUR)	90,00	707.555	645.248	9.430	6.452	1,330	628.313	636.799
EXPO 2015 S.p.A.	40,00	14.479	10.120	-4.161	10.120	-28,741	3.232	5.792
FERROVIE DELLO STATO S.p.A.	100,00	36.103.209	38.790.425	41.305	38.790.425	0,114	36.061.887	36.103.209
Gestore servizi energetici S.p.A.(GSE)	100,00	134.224	26.000	18.960	26.000	14,126	115.263	122.224
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA S.p.A.)	100,00	789.461	836.384	549	1.257.637	0,070	788.894	789.461
Istituto poligrafico zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,00	636.391	340.000	72.370	340.000	11,372	564.020	576.390
ITALIA LAVORO S.p.A.	100,00	85.654	74.786	77	74.786	0,090	85.577	85.654
POSTE ITALIANE S.p.A.	100,00	2.001.813	1.306.110	698.539	1.306.110	34,895	3.263.225	2.001.813
Rete autostrade mediterranee S.p.A. (RAM)	100,00	2.229	1.000	49	1.000	2,215	2.180	2.229
Sistemi di consulenza per il Tesoro S.r.L. (SICOT)	100,00	3.286	2.500	125	0	3,799	3.161	3.286
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100,00	150.010	28.830	26.462	28.830	0,192	19.000	0
Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,00	56.703	54.821	181	107.492	0,319	56.522	56.703
Società gestione impianti nucleari S.p.A.(SOGIN)	100,00	39.728	15.100	5.705	15.100	14,360	34.023	39.728
STUDIARE SVILUPPO S.r.L.	100,00	831	750	9	0	1,109	822	831
FONDO ITALIANO INVESTIMENTO SGR S.p.A.	12,50	5.957	4.000	2.185	4.000	36,832	467	745
Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale (ISVEIMER S.p.A.) in liquidazione dal 1996	33,18	57.373	62.374	5.475	122.302	9,543	19.191	20.856
Radiotelevisione italiana S.p.A. (RAI)	99,56	427.548	242.518	39.339	242.518	9,201	373.147	425.660
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	54,91	2.931	104	157	200	5,373	1.553	1.561
LAMFOR S.r.L. in liquidazione	100,00	756	6.345	-274	6.345	-36,292	1.030	756
Servizi assicurativi del commercio estero S.p.A. (SACE)	100,00	5.713.206	4.340.054	183.963	1.000	3,220	5.520.936	0
Finanziaria per i settori industriali e dei servizi (FINTECNA)	100,00	2.297.022	240.080	196.384	24.008		2.297.022	0
ALITALIA S.p.A.							quota pari a 1 euro	quota pari a 1 euro
ARMAMENTI E AEREOSPAZIO S.p.A. in liquidazione	100	-108.951.949	354.567	156	695.229	0,044	360.615	360.615
Totale							**75.201.862**	**66.432.563**

(*) In liquidazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del D. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111.

(**) Costituita l'11 novembre del 2011 ai sensi dell'art. 14, comma 6, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111.

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

(a) La sola posta patrimoniale relativa all'Eni è riferita alle risultanze del relativo bilancio chiuso al 31 dicembre 2012.

(segue)

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Capitale sociale	Utile / Perdita d'esercizio	Numero azioni societarie	Indice di redditivita' Utile/Pat.netto %	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2012	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2012
Ministero dello Sviluppo economico								
Cooperazione finanza impresa (CFI)	97,87	101.691	83.640	47	162	0,046	100.979	100.109
Società finanziaria per lo sviluppo delle cooperative (So.Fi.Coop.)	99,61	30.251	30.812	-567	597	1,874	30.702	30.123
SIMEST S.p.A.	76,00	239.764	164.646	12.185	316.627	5,082	172.971	177.419
Totale							**304.652**	**307.651**
Ministero delle politiche agricole e forestali								
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,91	24.748	25.610	54	4.963	0,218	964	966
Buonitalia S.p.A. in liquidazione	70,00	362	500	0	500	0,000	253	253
Istituto sviluppo agroalimentare S.p.A. (ISA)	100,00	536.820	300.000	15.024	300.000	2,799	521.796	536.820
Totale							523.013	538.039
Ministero per i beni e le attività culturali								
Arte Lavoro e Servizi S.p.A. (Ales)	100	5.746	5.616	98	5.400	2	5.647	5.746
Totale							**5.647**	**5.746**
Totale generale							**76.035.174**	**67.283.999**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

Tra le società partecipate dal Ministero dell'economie e finanze (non quotate) risultano in perdita la Cinecittà Luce S.p.A.[21] (1,6 milioni), la Finmeccanica S.p.A. (1.376 milioni), l'Expo 2015 S.p.A. (4,2 milioni), l'Istituto Luce Cinecittà S.r.l. (1 milione), la Lam.For. S.r.l. in liquidazione (274 mila).

Le altre partecipate del Ministero presentano un risultato d'esercizio positivo, che si riflette sull'indice di redditività.

In riferimento alle altre società partecipate, per il Ministero dello sviluppo economico la Società finanziaria per la cooperazione di produzione e lavoro chiude l'esercizio 2011 con una perdita pari a 567 mila.

5. Analisi delle attività non finanziarie prodotte

5.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

Dal Conto del patrimonio si evince una consistenza dei beni immobili al 31 dicembre 2012 pari a circa 58,3 miliardi[22] con un incremento di circa 1,2 miliardi, il che conferma l'andamento in crescita degli ultimi anni conseguente ad una più attenta ricognizione dei beni immobili.

In particolare, l'incremento ha interessato soprattutto i fabbricati non residenziali (+561 milioni) e i beni immobili di valore culturale (+771 milioni); risultano, invece, ancora in diminuzione le abitazioni (-19 milioni).

Nelle precedenti relazioni si era segnalato un disallineamento tra la classificazione SEC'95 e la classificazione, all'interno del Conto medesimo, per categoria, disallineamento che permane tutt'ora, seppure con un sempre minor divario. Dal prospetto n. 4 - Appendice 2 – allegato al rendiconto patrimoniale si ha modo di constatare come la consistenza finale ammonti ai citati 58,3 miliardi, mentre nel prospetto 6 venga indicata la consistenza finale pari a 56,7 miliardi.

Inoltre, nel Riepilogo generale degli inventari dei beni immobili redatto e presentato dall'Agenzia del Demanio è indicato un valore complessivo di 56 miliardi.

[21] Per ulteriori dettagli si fa rinvio alla determinazione della Corte dei conti n. 31 del 2013 della Sezione del controllo sugli Enti.

[22] In base alla classificazione SEC'95.

Lo scostamento tra i dati in parte è riconducibile, come per gli anni precedenti, alle poste patrimoniali non validate dai competenti uffici di riscontro centrali e periferici (RGS - Ragionerie territoriali dello Stato- e Agenzia del Demanio - Direzioni regionali-) per le seguenti motivazioni: mancata trasmissione di documentazione, incongruenze, disaccordo sulla valutazione, sulla categoria, sulla classificazione SEC'95.

Anche al fine di eliminare completamente tali scostamenti, il d.m. 16 marzo 2011[23] ha dettato i principi e le direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili riguardanti i beni immobili di proprietà dello Stato, appartenenti al patrimonio disponibile ed indisponibile. In attuazione del decreto, con provvedimento del Ragioniere Generale dello Stato, di concerto con il direttore dell'Agenzia del Demanio, nel mese di dicembre 2011 è stato individuato il nuovo sistema di scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato, ivi compresi i beni del Demanio storico-artistico direttamente gestiti dal Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, dall'Agenzia del Demanio.

In attuazione di tale decreto è stata adottata la circolare n. 28 del 2012 ed è stato realizzato l'applicativo informatico denominato "*Inventario beni immobili dello Stato-IBIS*", operativo dal 1° gennaio 2012.

Successivamente, con circolare n. 25 del 2013, sono state dettate ulteriori disposizioni per la formalizzazione delle operazioni di consegna di immobili alle Amministrazioni dello Stato nonché per la tenuta documentale delle operazioni di riconsegna e di dismissione, a causa delle mutate esigenze, dei beni immobili in precedenza affidati per l'uso governativo.

L'art. 12 del DL n. 98 del 2011[24], al fine di rendere più efficiente la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, ha assegnato all'Agenzia del Demanio il ruolo i "manutentore unico", così accentrando le decisioni di spesa e la funzione di committenza relativamente agli interventi manutentivi da effettuare sugli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato.

L'Agenzia, sulla base di una programmazione pluriennale che deve tenere conto dei fabbisogni rappresentati dalle Amministrazioni e sulla base delle priorità tecniche definite dai Provveditorati alle opere pubbliche, assume le decisioni di spesa, stipula accordi quadro con gli operatori del settore[25] e assicura il monitoraggio degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, sono state definite le attività dei provveditorati, le modalità, i termini, i criteri e le risorse disponibili.

Dal Conto del patrimonio si rileva che la consistenza più elevata di immobili si colloca nella Regione Lazio (circa 16 miliardi); sempre come *stock* di valutazione segue la Regione Campania (circa 7,4 miliardi); la Regione Toscana (circa 5,3 miliardi); la Regione Veneto (4,9 miliardi); la Lombardia (3,9 miliardi) e la Regione Emilia Romagna (circa 3,8 miliardi).

---

[23] D.m. 16 marzo 2011 "Principi e direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato". I flussi informativi sono inviati tre volte l'anno a scadenze predefinite (giugno, novembre e gennaio) e le informazioni relative a ciascun cespite variato sono corredate anche dei dati relativi a identificativi catastali, servitù, utilizzi privati e utilizzi governativi vigenti. Tale procedura deve consentire alle Ragionerie territoriali l'accesso alle basi dati dell'Agenzia al fine di acquisire tutti i documenti che le Filiali del Demanio individuano come rilevanti per le variazioni avvenute sui cespiti.

[24] DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011.

[25] Nel mese di aprile 2013 sono stati pubblicati i bandi di gara per la stipula degli accordi quadro con gli operatori specializzati.

Il Riepilogo degli inventari, compilato dall'Agenzia del Demanio, offre ulteriori informazioni.

Complessivamente, i beni sono 46.962, di cui: 40.978 immobili siti sul territorio nazionale per un valore economico di 35 miliardi; 344 ubicati all'estero; 5.640 beni demaniali e artistici e storici, con un valore di 20,8 miliardi.

6. Gli immobili gestiti dall'Agenzia del Demanio

A decorrere dal 2011, ai sensi del citato comma 222 dell'art. 2 della legge finanziaria 2010[26], all'Agenzia del Demanio, cui già competeva la gestione degli immobili di proprietà dello Stato, sono state affidate le funzioni connesse con la razionalizzazione degli spazi comunque occupati dalle pubbliche Amministrazione.

L'Agenzia è stata, fino alla modifica del ripetuto comma 222 titolare dell'intero procedimento delle locazioni passive, con lo *status* di conduttore unico e responsabile del coordinamento e del monitoraggio della spesa per gli interventi manutentivi. La scelta del legislatore di un unico soggetto responsabile della gestione degli immobili della P.A. rispondeva alla esigenza di contenimento e di razionalizzazione della spesa.

A seguito delle modifiche apportate dall'art. 27, comma 4, del DL n. 201 del 2011[27], l'Agenzia del Demanio, in luogo di stipulare tutti i contratti di locazione, deve rilasciare un nulla-osta alla stipula, con conseguente sottoscrizione dei contratti di locazione da parte delle Amministrazioni statali. Il nulla-osta, senza il quale il contratto è nullo, deve tener conto della coerenza della richiesta con la previsione triennale dei fabbisogni locativi. Nel 2012 l'Agenzia ha rilasciato 240 nulla-osta.

Successivamente il DL n. 95 del 2012[28], al fine di ridurre i costi per le locazioni passive, ha introdotto ulteriori disposizioni: la sospensione dell'aggiornamento ISTAT del canone dovuto dalle amministrazioni per gli anni 2012/2014, la riduzione del 15 per cento del canone di locazione per gli immobili in uso istituzionale, a decorrere dal 1° gennaio 2012 per le locazioni passive già stipulate, e con decorrenza immediata per i contratti di locazione passiva di nuova stipulazione o rinnovati, più stringenti condizioni per i rinnovi, la verifica da parte dell'Agenzia del Demanio della possibilità di utilizzo di immobili di proprietà di Enti pubblici non territoriali in locazione passiva da parte delle Amministrazioni statali.

L'attività di razionalizzazione degli spazi ha comportato la cessazione di locazioni passive per consegna di spazi in immobili in uso governativo per circa 7,3 milioni, la chiusura di locazioni per accorpamento degli spazi per circa 5,9 milioni, la riduzione di canoni per nuove locazioni e per rinnovi con accettazione della riduzione del canone per circa 1,4 milioni[29].

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la facoltà per l'Agenzia del Demanio[30] di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli affittuari il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del

---

[26] Legge 23 dicembre 2009, n. 191.

[27] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

[28] Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

[29] Fonte Agenzia del Demanio.

[30] All'Agenzia del Demanio sono attribuiti i compiti relativi all'Amministrazione dei beni immobili dello Stato (art. 65, del d.lgs. n. 300 del 1999, ed art. 2 dello Statuto), e tra gli altri le cartolarizzazioni di immobili pubblici, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico ed il trasferimento a titolo gratuito agli Enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato). Tali operazioni di vendita hanno interessato 182 immobili per un valore di circa 7 milioni. Le Regioni maggiormente interessate sono state la Sicilia 51, il Friuli Venezia Giulia 31 e la Basilicata 20.

Nel 2012 il valore complessivo registrato a seguito di vendite è stato pari a 10,5[31] milioni, comprensivo della vendita di un bene del Ministero della difesa.

Nell'esercizio di riferimento l'Agenzia ha proceduto a concludere l'acquisto di due immobili con Fondi di altre Amministrazioni, a Trapani e a Palermo, su richiesta del Ministero dell'interno, per un valore di circa 0,5 milioni.

Ai fini della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico gli art. 33 e 33-*bis* – modificati e integrati dal DL n. 95 del 2012 e dalla legge n. 228 del 2012 – del DL n. 98 del 2011, hanno introdotto nuovi strumenti di finanza immobiliare.

Il richiamato art. 33, comma 1, ha previsto la costituzione di una Società di gestione Risparmio (SGR) per l'istituzione di uno o più Fondi d'investimento per partecipare in Fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi o partecipati da Regioni, Provincie, Comuni, anche in forma consorziata o associata ai sensi del d.lgs. n. 267 del 2000[32], ed altri Enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. Il successivo comma 8-*bis* ha disposto che i fondi istituiti dalla SGR possono acquistare immobili ad uso ufficio di proprietà degli Enti territoriali, utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche Amministrazioni nonché altri immobili di proprietà dei medesimi Enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico, qualora inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio.

In attuazione del richiamato art. 33, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 marzo 2013, è stata istituita la InvImIt SGR S.p.A.

Si deve aggiungere che l'art. 33-*bis*, inserito dall'art. 27, comma 1, del DL n. 201 del 2011[33], ha demandato, ugualmente ai fini della valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei comuni, province, città metropolitane, regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali, al Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del Demanio, la promozione di iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o Fondi immobiliari.

Si tratta di due diverse norme che, pur inserite nel medesimo testo normativo, sembrano voler prefigurare due diversi percorsi per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, nel secondo dei quali un ruolo di promotore di iniziative di valorizzazione viene affidato all'Agenzia del Demanio.

Appare opportuno, ad avviso della Corte, un intervento del legislatore volto a coordinare l'azione dei diversi soggetti i quali, in ragione delle specifiche competenze, operano nell'area della "valorizzazione", al fine di evitare sovrapposizioni e il proliferare di differenti veicoli di finanza immobiliare aventi, in ultima analisi, ad oggetto i medesimi beni.

---

[31] Il valore incassato è superiore ai 10,5 milioni in considerazione di ulteriori versamenti. I capitoli di entrata interessati sono stati il 4003, circa 9,6 milioni, il capitolo 4006, circa 2 milioni, ed altri per la minor somma di circa 400 mila euro.

[32] D.lgs. 18 agosto 2000, 67.

[33] DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Peraltro, a seguito di quanto recentemente previsto dall'art. 5, comma 12-*quater*, del DL n. 16 del 2012[34], che ha disposto che, nelle more dell'attuazione delle disposizioni di cui al richiamato art. 5, le Amministrazioni competenti proseguano nella piena gestione del patrimonio immobiliare, ivi comprese le attività di dismissione e valorizzazione, è atteso un riavvio della piena attività di gestione anche di questi immobili, ivi compresa la vendita. Vendita che può procedere in via diretta, nei casi previsti dalla normativa; con avviso di vendita per beni di valore inferiore a 400 mila euro; con bando unico, relativamente a beni di valore superiore a 400 mila euro.

6.1. Beni immobili del Ministero della difesa

Ai sensi dell'art. 307 del Codice dell'ordinamento militare, approvato con decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010, il Ministero della difesa ha adottato un piano di individuazione dei beni immobili da dismettere in quanto non più funzionali alle esigenze di servizio.

A seguito della modifica normativa intervenuta per effetto della legge n. 135 del 2012, il Ministero ha segnalato all'Agenzia del Demanio gli immobili, non più utilizzabili per finalità istituzionali. Si tratta di 1.586 immobili, dei quali 20 potrebbero essere conferiti a Fondi comuni di investimento immobiliari, costituiti dal Ministero dell'economia e delle finanze, 390 oggetto di interesse da parte di Enti locali e 1.146 di modesto valore.

Ancora, in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, si segnala che non ha avuto avvio la procedura di valorizzazione dei beni immobili in uso all'Amministrazione della difesa, per la quale, ai sensi dell'articolo 34 dello stesso decreto legislativo n. 66 del 2010, era stata prevista la costituzione di Fondi comuni di investimento. Ciò in quanto la procedura ristretta per l'individuazione di una o più Società di Gestione Risparmio (SGR), intrapresa il 23 dicembre 2011, non ha trovato positiva conclusione.

Occorre ricordare che l'art. 29, del DL n. 216 del 2011[35] aveva prorogato al 31 dicembre 2012 il termine per la conclusione delle operazioni di dismissione immobiliare.

6.2. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Successivamente alla istituzione, ai sensi del DL n. 4 del 2010[36], dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata (ANBSC), i compiti e le funzioni che erano attribuiti all'Agenzia del Demanio relativamente alla gestione ed alla destinazione dei beni confiscati alla criminalità, sono stati trasferiti al nuovo Ente.

In sede di prima attuazione della norma, è stata sottoscritta tra le due Agenzie, come previsto dall'art. 4, del decreto-legge richiamato, una convenzione della durata di un anno per la disciplina dell'affidamento all'Agenzia del Demanio delle attività istruttorie relative alla gestione dei beni (amministrative, transattive, stragiudiziali,

[34] Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, art. 5, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44.

[35] DL 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14.

[36] DL 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 50.

estimative) propedeutiche alla fase decisionale, rimessa all'esclusiva competenza di ANBSC[37].

E' previsto un graduale passaggio di alcune attività da parte dell'Agenzia del Demanio all'ANBSC in relazione al grado di autonomia che quest'ultima andrà acquisendo.

Dal Conto del patrimonio risulta che complessivamente sono stati confiscati 500 beni immobili con una consistenza di circa 175,2 milioni (con un ulteriore incremento in confronto ai precedenti esercizi 2011 e 2010, quando la consistenza era pari, rispettivamente, a circa 168 e 141 milioni). La variazione annotata sul conto per le nuove confische ammonta a 10,6 milioni.

Tali iscrizioni sono riconducibili ad una specifica annotazione nelle poste patrimoniali come da tavola, che segue.

Tavola 7

Regione	Numero beni 2012	Numero beni 2011	Consistenza al 31 dicembre 2012
Piemonte	17	17	4.988.919,81
Liguria	3	3	669.949,51
Lombardia	65	64	26.812.190,65
Trentino	1	1	78.000,00
Friuli Venezia-Giulia	2	2	549.780,00
Veneto	8	8	1.227,310,00
Emilia Romagna	6	6	1.074.237,00
Toscana	4	3	1.202.000,00
Lazio	25	21	20.169.363,66
Abruzzo	7	7	679.719,00
Campania	43	43	22.376.553,45
Puglia	43	36	12.619.903,00
Calabria	64	55	27.064.265,49
Sicilia	208	202	55.524.505,55
Sardegna	4	4	1.154.616,00
Totale Nazionale	**500**	**472**	**175.191.312,12**

Fonte: elaborazioni Cdc su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS

7. Federalismo demaniale

Il d.lgs. n. 85 del 2010[38] ha avviato il procedimento di federalismo demaniale previsto dalla legge n. 42 del 2009[39], disciplinando le modalità di costituzione del patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni attraverso il trasferimento di beni immobili del patrimonio dello Stato.

Il principio della valorizzazione dei beni che caratterizza il decreto è volto a rendere più efficiente e redditizia la gestione del patrimonio, attraverso forme dirette di amministrazione, con procedimenti di dismissione degli immobili non più strumentali all'esercizio delle funzioni ed eccessivamente onerosi ed attraverso il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

[37] La convenzione ha disciplinato anche le modalità di comunicazione tra l'Agenzia nazionale per i beni confiscati e l'Agenzia del Demanio, nella sua struttura organizzativa: Direzione Beni Confiscati e Filiali (art. 6), nonché le modalità di avvalimento del personale (artt. 7 e 8) e di accesso alle banche dati dell'Agenzia del Demanio.

[38] Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

[39] Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

I beni statali sono attribuiti a titolo non oneroso secondo, in particolare, i principi di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità e della capacità finanziaria di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni medesimi.

Sono esclusi dal trasferimento: gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, i beni appartenenti al patrimonio culturale, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni oggetto di accordi o intese con gli Enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari già sottoscritti alla data di entrata in vigore del decreto. Vengono invece trasferiti i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle Amministrazioni statali, ed idrico con le relative pertinenze, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale diversi da quelli di interesse nazionale e le miniere.

L'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 85 esclude dal trasferimento gli immobili in uso per comprovate ed effettive attività istituzionali alle Amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici destinatari di immobili dello Stato in uso governativo ed alle Agenzie di cui al d.lgs. n. 300 del 1999.

L'Agenzia del Demanio, sulla base delle comunicazioni fornite dalle Amministrazioni interessate, ha predisposto un primo elenco di immobili esclusi dal trasferimento[40]. Peraltro, la Conferenza Unificata non ha ancora espresso il parere di competenza.

Ai sensi dell'art. 3, commi 3 e 4, con riguardo ai beni immobili di natura patrimoniale, ritenuti suscettibili di trasferimento a Rgioni ed Enti locali e gestiti dall'Agenzia, si è proceduto alla redazione dell'elenco dei beni di cui alla tipologia indicata all'art. 5, comma 1, lett. e) – "altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento". Tuttavia, non sono stati ancora emanati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dalla norma per l'individuazione dei beni da attribuire alle Regioni, Province e Comuni.

L'Agenzia del Demanio ha comunicato che nel 2012 non è stato registrato alcun avanzamento nel processo di trasferimento dei beni ad eccezione del c.d. "Federalismo culturale", di cui all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 85.

Analogamente il Ministero della difesa ha comunicato che non si è mai perfezionato il trasferimento, a titolo non oneroso, di immobili alle Regioni, Provincie, Comuni, Città metropolitane. Infatti, il dPCM su proposta del Ministro della difesa, come peraltro accaduto per altre Amministrazioni interessate dal comma 3, dell'articolo 5 del richiamato decreto legislativo n. 85, non è mai stato emanato, in quanto la Conferenza unificata Stato/Regioni, ha espresso parere contrario sull'elenco dei beni proposti per il trasferimento.

L'art. 3 del d.lgs. 85 ha disposto il trasferimento dei beni del demanio marittimo, con le relative pertinenze, alle Regioni. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha predisposto l'elenco dei beni, unitamente a quelli in cui sono ubicati i porti di rilevanza economica nazionale e internazionale, da escludere dal trasferimento.

---

[40] Elenco trasmesso il 26 ottobre 2010 all'Ufficio di coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero per la semplificazione normativa ai fini dell'acquisizione del parere da parte della Conferenza Unificata, che ha formulato alcuni rilievi, in base ai quali l'Agenzia ha modificato l'elenco stesso e inviato nuovamente il 1° dicembre 2010 all'Ufficio di coordinamento legislativo.

Lo stesso art. 3 individua nelle Regioni i soggetti cui trasferire i beni del demanio idrico. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare non ha ancora predisposto gli elenchi richiesti.

7.1. Il federalismo demaniale "culturale"

I beni appartenenti al patrimonio culturale sono esclusi dal trasferimento ad eccezione dei beni che, nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, sono indicati nei suddetti accordi di valorizzazione (in tal senso, art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 85 del 2010).

In attuazione del richiamato art. 5, comma 5, l'Agenzia del Demanio ha sottoscritto, in data 9 febbraio 2011, con il Ministero per i beni e le attività culturali - Segretariato generale un "Protocollo d'Intesa" che, seguito della costituzione di una cabina di regia e dell'emanazione di linee guida tecnico-procedurali, ha consentito di acquisire elementi per l'attuazione della procedura di trasferimento gratuito agli Enti territoriali di beni di proprietà dello Stato con valore storico artistico.

E' stato delineato un percorso procedurale che prevede, a fronte della presentazione di istanza da parte dell'ente territoriale interessato, l'avvio di un percorso di valorizzazione che si sviluppa in tre fasi, tutti governati attraverso Tavoli Tecnici Operativi[41].

Sono pervenute istanze da parte di Enti territoriali per circa 580 beni, di cui circa 450 ritenute conformi al disposto legislativo e pertanto proseguibili. Si tratta di richieste, pervenute in forte prevalenza da parte di Amministrazioni comunali e solo in minima misura da parte di Provincie e Regioni, destinate ad aumentare in quanto il disposto legislativo dell'art. 5, comma 5 è stato portato a regime.

Nel corso del 2012 è stato approvato un programma di valorizzazione per undici iniziative nei territori delle Regioni del Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia, Campania e Umbria per un valore complessivo di 12,5 milioni. E' stato altresì sottoscritto un accordo di valorizzazione per nove iniziative nelle Regioni di Marche e Veneto, per un valore di circa 101,1 milioni. Infine si è perfezionato un atto di trasferimento di dieci immobili siti nelle Regioni di Piemonte, Toscana, Liguria, Umbria e Lombardia per un importo complessivo di circa 77,4 milioni.

[41] Si tratta: 1) della presentazione da parte dell'Ente territoriale richiedente di un Programma di valorizzazione che indichi le finalità della valorizzazione in termini di recupero, conservazione e fruizione pubblica del bene, la sua sostenibilità economico-finanziaria, il relativo cronoprogramma di attuazione e il futuro piano gestionale dell'immobile. Il Programma di Valorizzazione deve essere approvato dal Tavolo Tecnico Operativo; 2) della sottoscrizione da parte di Ministero dei beni e delle attività culturali, Agenzia del Demanio e Ente richiedente dell'Accordo di valorizzazione ai sensi dell'art. 112 del Testo Unico dei Beni Culturali, con cui si fissano gli impegni che l'Ente destinatario del trasferimento si assume e a cui viene allegato il Programma di Valorizzazione di cui al punto precedente; 3) della stipula dell'atto di trasferimento del bene nel quale vengono trascritti gli impegni sanciti dall'Accordo di Valorizzazione di cui al punto precedente.
L'Agenzia del Demanio ha comunicato che, allo stato attuale sono stati concordati tre atti di trasferimento di altrettanti immobili eseguiti e precisamente: ex Convento di San Domenico a San Gimignano (SI), Chiesa di San Lorenzo in Ponte a San Gimignano (SI), Teatro La Pergola a Firenze. Sono stati sottoscritti tre Accordi di Valorizzazione ed i relativi beni sono in corso di trasferimento: ex Caserma Cavalli a Torino, Castello di Masegra a Sondrio, ex Aeroporto Eleuteri a Castiglione del Lago (PG). Sono in attesa di sottoscrizione tre accordi di Valorizzazione: Casa del Boccaccio a Certaldo (FI), ex Carcere di S. Agata a Bergamo, ex Castiglia a Saluzzo (CN).

8. Le risultanze dei conti allegati

Ai risultati concernenti il conto generale del patrimonio dello Stato vanno aggiunti quelli delle Aziende autonome statali, vale a dire dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato e dell'Istituto agronomico per l'oltremare i cui conti patrimoniali sono esposti secondo la classificazione SEC'95.

Si osserva un miglioramento della gestione patrimoniale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di circa 89 milioni. Infatti l'eccedenza passiva al 1° gennaio 2012 era pari a circa 407 milioni, al 31 dicembre raggiunge circa i 318 milioni e determina così l'indicato miglioramento.

La situazione patrimoniale dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare a fine esercizio accerta un miglioramento di lieve entità (366 mila euro) e un patrimonio netto di circa 4,3 milioni; le attività finanziarie complessive sono pari a 9,8 milioni, in flessione rispetto al 2011 (-340 mila euro), flessione che ha interessato anche le passività, pari a 5,6 milioni (-706 mila euro).

8.1. Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato

Come è noto, l'art. 23-*quater* del DL n. 95 del 2012 ha disposto, a decorrere dal 1° dicembre del 2012, l'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, la quale da detta data ha assunto la denominazione di Agenzia delle dogane e dei monopoli di Stato.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 novembre u.s., in attuazione di quanto previsto dalla norma primaria, le funzioni dell'A.A.M.S. sono state attribuite, con la decorrenza su richiamata, all'Agenzia delle dogane ed è stato disposto il contestuale trasferimento delle risorse umane alla stessa Agenzia. Mentre, in assenza di una norma transitoria, le risorse strumentali sono state trasferite dal 1° gennaio del prossimo anno ed è stato previsto che le operazioni contabili per la frazione di anno che residua siano ancora imputate al bilancio di esercizio dell'A.A.M.S..

Pertanto, contabilmente, gli effetti dell'incorporazione decorrono dal 1° gennaio 2013, con ciò consentendo la regolare chiusura dell'esercizio finanziario in corso e la parifica del relativo rendiconto in allegato al rendiconto del Ministero dell'economia e delle finanze come per i precedenti esercizi.

A seguito della riforma, dunque, dal prossimo anno non sarà allegato al bilancio dello Stato e al conto del patrimonio il rendiconto della ex A.A.M.S..

Il rendiconto patrimoniale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, a seguito del decreto interministeriale 18 aprile 2002[42], rappresentato in analogia a quanto previsto per il rendiconto patrimoniale dello Stato, si ripartisce in due Sezioni: Sez. I, con la dimostrazione dei conti accesi ai componenti attivi e passivi del patrimonio[43], raccordati con il SEC'95; Sez. II, con la dimostrazione di concordanza tra gli accertamenti di competenza del bilancio ed il rendiconto patrimoniale. In particolare, questa Sezione riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di competenza del bilancio alla luce della nuova impostazione del bilancio per unità

[42] Emanato in attuazione dei commi 1 e 2, dell'art. 14 del d.lgs. 7 agosto 1977, 279 – "Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio, riordino del sistema di Tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato".

[43] Attività finanziarie (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari), attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione), attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione), passività finanziarie (mezzi di pagamento o strumenti finanziari e simili).

previsionali di base e, in particolare per le spese, secondo le funzioni-obiettivo. Determina l'ammontare dell'entrata netta e quello della spesa netta, corrispondente al beneficio o alla perdita apportati dalla gestione di competenza del bilancio al patrimonio.

Dal riassunto delle attività e delle passività indicate nella Sezione I, si osserva, come già indicato, un miglioramento della gestione patrimoniale di circa 89 milioni. L'eccedenza passiva al 1° gennaio 2012 pari a circa 407 milioni scende infatti a 318 milioni al 31 dicembre.

8.2. Istituto agronomico per l'Oltremare

Il rendiconto dell'Istituto è rappresentato in analogia a quanto previsto per il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato[44].

La situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di circa 4,3 milioni; le attività finanziarie complessive sono pari a 9,9 milioni, in flessione rispetto al 2011 (-340 mila euro), flessione che ha interessato anche le passività, pari a 5,6 milioni (-706 mila euro).

PAGINA BIANCA

L'ORDINAMENTO CONTABILE

1. Premessa: *1.1. La disciplina europea; 1.2. Adeguamento del sistema interno; 1.3. Rigore e crescita*
2. Il nuovo assetto costituzionale: *2.1. La legge "rinforzata"; 2.2. Il controllo di costituzionalità; 2.3. La legge n. 213 del 2012; 2.4. La giurisprudenza costituzionale; 2.5. Corti europee e effetti sui bilanci degli Stati*
3. I provvedimenti contabili del 2012: *3.1. L'assestamento del bilancio dello Stato; 3.2. Il rendiconto del 2011; 3.3. L'anticipo della manovra correttiva; 3.4. La Nota di aggiornamento del DEF; 3.5. Il bilancio 2013-2015; 3.6. La legge di stabilità 2013; 3.7. La legge anticorruzione; 3.8. Anomalie della legislazione di spesa*
4. Attuazione e prospettive della riforma contabile: *4.1. Revisione della struttura del bilancio e potenziamento della cassa; 4.2. Delimitazione dei confini della finanza pubblica; 4.3. La banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche; 4.4. Il rapporto mensile sulle entrate; 4.5. Il rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali; 4.6. La "*spending review*"; 4.7. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio; 4.8. I vincoli del Patto di stabilità interno; 4.9. Il rendiconto del 2012; 4.10. Valutazione e monitoraggio delle opere pubbliche; 4.11. Il ritardo nel pagamento dei debiti pregressi; 4.12. Ritardi e inadempimenti normativi; 4.13. L'integrazione delle contabilità finanziaria e economica; 4.1. Le modifiche alla legge quadro di contabilità*

Premessa

1.1. La disciplina europea

La tempestiva ratifica dei trattati su *fiscal compact* e Meccanismo europeo di stabilità ha segnato, per il nostro Paese, un forte richiamo alla fiducia nella moneta unica e all'evoluzione positiva dell'integrazione europea. I trattati tracciano interventi inseriti in un ampio quadro di revisione della *governance* economica, come risposta alla grave crisi che ha investito i debiti sovrani, risposta fondata, da un lato, sul rafforzamento delle regole per la disciplina fiscale; dall'altro, su meccanismi di sostegno per fronteggiare crisi di liquidità o periodi di difficile accesso ai mercati finanziari da parte di Paesi membri.

La contestuale modifica dell'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'UE ha consentito l'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità, MES, destinato prima ad affiancare, poi a sostituire gli strumenti transitori di stabilizzazione finanziaria, *European financial stabilisation mechanism*, EFSM, e *European financial stability facility*, EFSF, previsti originariamente per 3 anni (fino al 31 dicembre 2012), poi

prorogati fino al 30 giugno 2013. Il MES mira alla tutela della stabilità della zona euro nel suo insieme, fornendo assistenza finanziaria agli Stati con rigorose condizioni. L'organismo è in grado di mobilitare risorse attraverso emissione di strumenti finanziari e accordi con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi, con un capitale sottoscritto di 700 miliardi, di cui 80 versati, e una combinazione di capitale richiamabile e di garanzie degli Stati membri della zona euro per 620 miliardi. Il trattato disciplina le procedure di accertamento del rischio per la stabilità che rende indispensabile l'intervento, della concessione di assistenza con le relative modalità, delle condizioni di utilizzo e del monitoraggio della loro realizzazione da parte degli Stati assistiti. Esso è entrato in vigore l'8 ottobre 2012, con la ratifica dei 17 Stati membri dell'eurozona.

A esso si affiancano strumenti d'intervento *anti-spread,* decisi nel vertice del giugno 2012 e destinati ai Paesi in regola con le raccomandazioni europee, alla ricapitalizzazione del sistema bancario spagnolo e al Patto per crescita e occupazione, con misure di sostegno immediato per l'economia. La decisione della Banca centrale europea di procedere ad acquisti illimitati di titoli sovrani e la sentenza della Corte costituzionale tedesca, favorevole a *fiscal compact* e meccanismo di stabilità, completano il quadro di una solida rete di difesa dell'euro.

Il trattato sul *fiscal compact* è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, con la ratifica di dodici Paesi dell'eurozona (Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Finlandia, Portogallo e Slovenia); a essi, il 17 gennaio 2013, si è aggiunta la Slovacchia. Anche quattro Paesi non aderenti alla zona euro (Lettonia, Lituania, Romania e Danimarca) hanno provveduto alla sua ratifica.

Un ulteriore rafforzamento della sorveglianza di bilancio per i Paesi dell'area euro, in particolare per gli Stati soggetti alla procedura di *deficit* eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria, è previsto dal *two pack*, consistente in due regolamenti presentati dalla Commissione europea nel novembre del 2011 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà. Le proposte del *two pack* hanno seguito la procedura legislativa ordinaria; il Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza, il 12 marzo 2013, le due risoluzioni legislative che recepiscono gli emendamenti concordati con Consiglio e Commissione europea; il 13 maggio scorso i due regolamenti nn. 385 e 386/2011 sono stati definitivamente approvati.

In base all'art. 7, comma 6, lett. a), di quest'ultimo regolamento, a richiesta della Commissione, lo Stato membro soggetto a monitoraggio rinforzato per la correzione dei disavanzi eccessivi "*elabora, in coordinamento con i più importanti istituti nazionali di revisione, una revisione complessiva e indipendente dei conti delle Amministrazioni pubbliche, intesa a valutare l'affidabilità, la completezza e l'esattezza dei conti pubblici ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi*". Pare in proposito evidente, specie sul fronte della verifica della "affidabilità, completezza ed esattezza dei conti pubblici", il contributo che potrà essere offerto dalla Corte dei conti.

1.2. Adeguamento del sistema interno

L'adeguamento del nostro sistema di regole interne alle nuove disposizioni europee è avvenuto con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, che delinea gli aspetti essenziali del pareggio strutturale del bilancio nella Costituzione, rinviandone la disciplina di dettaglio a una legge"rinforzata", approvata poi col n. 243

del 2012, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, entro i termini previsti.

Il nuovo ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio, definito dalla riforma contabile (legge n. 196 del 2009, modificata e integrata dalla legge n. 39 del 2011) e il rafforzamento del controllo sugli obiettivi di riequilibrio dei conti, si muovono sulle linee indicate nel *fiscal compact* e nelle predette leggi, costituzionale e "rinforzata".

Per far fronte ai nuovi impegnativi compiti di garanzia e alta valutazione, con carattere di terzietà, in materia di pubbliche finanze, derivanti da tali fondamentali innovazioni, la Corte dei conti dovrà dotarsi di strumentazioni adeguate, partendo dal potenziamento del sistema di informazioni finanziarie, contabili, di statistica economica e di contabilità economica nazionale, allargando l'orizzonte del sistema informativo integrato all'intero conto della pubblica amministrazione, anche con la collaborazione delle amministrazioni interessate, in primo luogo Ragioneria generale dello Stato e Istituto nazionale di statistica. Preziosa si rivela, in proposito, la banca dati unitaria, disposta dalla riforma contabile presso il Ministero dell'economia e delle finanze, alimentata da tutte le Amministrazioni pubbliche: la realizzazione di tale fondamentale strumento di conoscenza nei tempi previsti dal legislatore, anche prima della conclusione del processo di armonizzazione dei conti pubblici, appare un nodo strategico da sciogliere al più presto, superando difficoltà e resistenze di varia natura.

1.3. Rigore e crescita

Il recente Consiglio europeo del 14 e 15 marzo 2013 ha deciso che, nel pieno rispetto del Patto di stabilità e crescita, le possibilità offerte per equilibrare la necessità di investimenti pubblici produttivi con gli obiettivi della disciplina di bilancio potranno essere sfruttate nella procedura del semestre europeo, per la quale tutti gli Stati membri sono tenuti a presentare, entro aprile, i loro programmi di stabilità e convergenza. Pertanto, gli Stati con *deficit* annuo inferiore al 3 per cento possono sfruttare i margini previsti dal Patto di stabilità, includendo nei documenti di programmazione misure e interventi a favore della crescita, con una valutazione della Commissione più flessibile nel formulare le proprie raccomandazioni, in presenza di un impegno virtuoso verso la stabilità di bilancio.

Il Documento di economia e finanza 2013, presentato tempestivamente alle Camere il 10 aprile scorso, in situazione di *prorogatio* dell'esecutivo, conferma le anticipazioni della relazione di aggiornamento che ha preceduto il varo del decreto-legge sul pagamento dei debiti delle pubbliche Amministrazioni, mantenendo l'obiettivo del pareggio strutturale nel periodo di riferimento, come previsto dalle regole europee e nella nostra novellata Costituzione. Le risoluzioni parlamentari di approvazione impegnano il nuovo Governo ad assumere tutte le iniziative per favorire una positiva conclusione della procedura di disavanzo eccessivo e a riconsiderare in tempi brevi il quadro di finanza pubblica, individuando gli interventi di attuazione delle nuove linee programmatiche, sottoponendole tempestivamente al Parlamento e agli organismi europei.

L'avvenuto sostanziale riequilibrio delle finanze pubbliche, sia pure con indesiderati e in qualche misura inattesi effetti negativi sul sistema economico e sociale, ha consentito l'uscita dell'Italia dalla procedura di disavanzo eccessivo intrapresa a fine 2009, senza ricorrere a proroghe di termini o a richieste di assistenza finanziaria: ciò, se

da un lato riafferma la solidità del nostro sistema, dall'altro sottolinea l'esigenza assoluta di cogliere le opportunità offerte dal contesto europeo, oggi più favorevole agli interventi per la crescita e l'occupazione.

Il riequilibrio del saldo strutturale dovrebbe ridurre il rischio, per il nostro Paese, di nuove crisi di fiducia, con vantaggi in termini di riduzione dello *spread* sui tassi d'interesse. Il saldo strutturale non è tuttavia direttamente misurabile e le metodologie utilizzate per la sua costruzione presentano elementi di discrezionalità che, anche se condivisi a livello europeo, ne rendono incerta la valutazione da parte dei mercati. La persistenza di un disavanzo nominale segnala ancora un fattore di fragilità della nostra finanza pubblica e un elemento di esposizione agli umori dei mercati. In tale situazione, la *spending review*, intesa come metodologia permanente e strategica di governo delle pubbliche finanze, diventa un'occasione per ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, ponendole al servizio di un reale sviluppo competitivo della nostra economia, divenendo anche uno strumento per la stabilizzazione del debito, priorità politica incorporata ora nel *fiscal compact*, nella fase di avvicinamento verso una maggiore integrazione delle politiche comunitarie e dell'orizzonte istituzionale europeo. La revisione della spesa va, pertanto, considerata nel medio-lungo periodo, rivisitando le modalità di produzione dei servizi pubblici, per favorire le tecniche meno costose e le politiche più produttive in termini di sostegno alla crescita, selezionando i programmi con rigore, fino a ridefinire i confini dell'intervento pubblico nell'economia.

In ogni caso, sul piano generale, l'avvitamento della situazione socio-economica, segnalato in più occasioni dalla Corte dei conti, con una mancata crescita nominale del Pil superiore ai 230 miliardi nel periodo 2009-2013 [1], anche per effetto dell'intensità delle politiche di rigore adottate, non deve portare ora a valutazioni men che prudenziali dei margini di flessibilità da concordare in sede europea, nella consapevolezza che il livello crescente dello *stock* di debito obbliga al più rigoroso mantenimento della via del risanamento dei conti pubblici.

2. Il nuovo assetto costituzionale

2.1. La legge "rinforzata"

In attuazione del nuovo sesto comma dell'art. 81 della Costituzione e della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Carta il principio del pareggio strutturale del bilancio, è stata tempestivamente approvata la legge "rinforzata" n. 243 del 2012 [2], aggiungendo un essenziale tassello al complesso processo di revisione della *governance* della finanza pubblica, indotto dai deludenti risultati del precedente assetto e favorito dalle intese intervenute in sede europea.

Dopo la ratifica parlamentare del *fiscal compact*[3], la legge tiene conto anche della raccomandazione del Consiglio europeo del 10 luglio 2012 sul Programma nazionale di riforma dell'Italia, circa l'adozione, nel periodo 2012-2013, di misure volte a "*garantire che il chiarimento delle caratteristiche chiavi del pareggio di bilancio inserito nella Costituzione, ivi compreso un adeguato coordinamento tra i diversi livelli*

[1] Cfr., al riguardo, il "Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica", deliberato il 23 maggio 2013 dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti e presentato il 28 maggio 2013 nella sala Zuccari del Senato della Repubblica.

[2] In materia, la Corte dei conti ha espresso le sue valutazioni sull'A.C. n. 5603, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione", in data 4 dicembre 2012 presso la V Commissione della Camera dei Deputati.

[3] Legge n. 114 del 2012.

amministrativi, sia coerente con il quadro dell'Unione europea". Seguirà, necessariamente entro l'anno in corso, l'adattamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, mediante idonea revisione della vigente legge n. 196, per consentire la concreta attuazione del nuovo assetto a decorrere dal 2014.

Disegnati oggetto e definizioni della materia, esplicitando la non modificabilità delle norme introdotte se non con identico procedimento approvativo e rinviando *per relationem* all'ordinamento dell'Unione, con adeguamento automatico agli eventuali successivi mutamenti della normativa europea (titolo I), la legge specifica i contenuti dell'equilibrio strutturale dei bilanci e della sostenibilità del debito delle Amministrazioni pubbliche, anche mediante l'adozione di un limite all'incremento delle spese (titolo II), da perseguire con idonei meccanismi di monitoraggio e correzione (titolo III). Si focalizzano, poi, aspetti specifici dell'equilibrio dei bilanci e del concorso alla sostenibilità del debito pubblico degli enti territoriali (titolo IV), degli altri enti pubblici (titolo V) e dello Stato, precisando il contenuto della legge di bilancio, che assorbe in unico provvedimento l'attuale legge di stabilità (titolo VI). Infine, viene istituito l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente collegiale di analisi e verifica degli andamenti e valutazione dell'osservanza delle regole (titolo VII), ribadendo le funzioni di controllo della Corte dei conti per il coordinamento dell'intera finanza pubblica e il perseguimento degli equilibri, disponendo l'entrata in vigore del nuovo sistema dal 2014, contestualmente alla modifica costituzionale, tranne che per enti territoriali e legge di bilancio "unificata", posticipate al 1 gennaio 2016 (titolo VIII).

2.1.1. L'equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche è individuato nell'obiettivo di medio termine conforme alle intese europee, ossia nel saldo strutturale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni, corretto degli effetti del ciclo e al netto delle misure *una tantum*[4]; solo in caso di eventi eccezionali e di scostamenti temporanei autorizzati, è consentito un graduale avvicinamento a tale obiettivo, nei tempi stabiliti. Le medesime amministrazioni assicurano la sostenibilità del debito, riducendo l'eventuale eccedenza del rapporto debito/Pil rispetto al valore di riferimento, nella misura e nei tempi indicati.

La verifica della regola sul debito per gli Stati con valore superiore al 60 per cento nel rapporto debito/Pil avviene in tre fasi. In primo luogo, si controlla se lo Stato membro abbia realizzato nel triennio una riduzione del differenziale tra rapporto e valore soglia di un ventesimo l'anno; qualora tale condizione non sia verificata, si valuta congiuntamente se nel biennio successivo all'ultimo anno del triennio il livello di debito, a politiche invariate, è tale da assicurare una riduzione del differenziale di un ventesimo all'anno e se lo scostamento dal *benchmark* di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico. In questo caso, la regola sul debito si considera comunque soddisfatta. La Commissione europea, nell'ambito della sua attività di sorveglianza, valuta l'osservanza delle regole sulla sostenibilità del debito di ciascun Paese, tenendo conto anche di altri fattori, tra cui struttura delle scadenze,

[4] L'obiettivo di medio termine (MTO) è definito da ciascuno Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche tenuto conto delle passività implicite riferibili alla evoluzione attesa dei fattori demografici (in particolare con riferimento alla evoluzione della spesa pensionistica e sanitaria), sulla base di una metodologia di calcolo prefissata, da rivedere, per ciascuno Stato membro, ogni tre anni o nel caso di adozione di riforme strutturali che determinino effetti rilevanti sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

garanzie prestate ed eventuali passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui queste possano configurare potenziali passività per le Amministrazioni pubbliche.

Infine, in funzione di tali obiettivi, viene introdotta la regola del limite all'incremento delle spese, pari al tasso annuo programmato non superiore al tasso di riferimento coerente con la normativa europea, sulla base dei regolamenti sulla sorveglianza multilaterale modificati dal *six pack*. Il nuovo Patto di stabilità e crescita prevede la definizione, per ciascun Paese, di un aggregato di spesa di riferimento (*expenditure benchmark*), corrispondente al totale delle spese a politiche invariate, al netto di taluni oneri (interessi, fondi comunitari e variazioni non discrezionali dell'indennità di disoccupazione), con correttivi per il conto capitale.

Per i Paesi che hanno conseguito il proprio obiettivo di medio termine, l'aggregato di spesa di riferimento, espresso in termini reali, può evolversi in linea con il tasso di crescita di medio periodo del Pil potenziale. Per i Paesi lontani dall'obiettivo, la crescita deve essere invece ridotta rispetto al tasso di crescita potenziale di medio termine, in modo da garantire una riduzione del saldo strutturale del bilancio pubblico di almeno 0,5 punti percentuali ogni anno; eventuali sforamenti nella crescita dell'aggregato devono essere compensati con aumenti di entrate discrezionali. Per l'Italia, il limite massimo di crescita dell'aggregato di spesa per il biennio 2012-2013, definito in sede europea, è lo 0,3 per cento annuo in termini reali, in caso di raggiungimento dell'obiettivo, mentre, nel caso opposto, l'aggregato deve essere ridotto dello 0,8 per cento annuo. Per il triennio 2014-2016 il *benchmark* è stato aggiornato ed è pari, rispettivamente, a meno 1,1 per cento l'anno nel caso di non raggiungimento del MTO e di 0,0 per cento nel caso di conseguimento.

Per rispettare la regola e conseguire gli obiettivi programmatici, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio devono indicare, per il triennio di riferimento, il livello massimo di spesa, in termini nominali, articolato per sottosettori. Ciò implica un livello massimo di spesa del bilancio dello Stato, in termini di competenza e cassa, inclusivo dei trasferimenti alle altre amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, mentre gli enti territoriali devono predisporre i bilanci nel rispetto di limiti annuali nominali, ferma restando la facoltà di superare tali limiti ricorrendo a misure discrezionali sul lato dell'entrata.

2.1.2. L'esclusione degli effetti degli "eventi eccezionali" dal calcolo dell'equilibrio di bilancio, indicati dalla legge costituzionale nelle tre fattispecie delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali, è accolta nella legge "rinforzata" nei due casi di grave recessione economica e di eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato, includendo in essi le gravi calamità naturali. Forse, onde evitare interpretazioni non improntate al rigore, sarebbe stata preferibile una formulazione più aderente alla legge costituzionale. Eventuali scostamenti temporanei dall'obiettivo programmatico, causati da eventi eccezionali, sono autorizzati dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, con piano di rientro decorrente dall'esercizio successivo, per riassorbire l'eccedenza.

Per gli altri scostamenti tra preventivi e consuntivi considerati significativi dalle intese europee, è disposto un meccanismo automatico di correzione nei documenti di programmazione e di bilancio, articolato per sottosettori, previo obbligo del Governo di riferire sulle relative cause, come richiesto nella legge costituzionale.

Con riferimento alle indicazioni numeriche previste per i meccanismi di rientro, appare positivo il rinvio permanente alla disciplina comunitaria, attesa la natura di legge "rinforzata" del provvedimento, con le connesse maggiori difficoltà di adeguamento a successive modifiche in sede europea. Altrettanto importante appare l'effettivo coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure decisionali relative ai piani di rientro.

2.1.3. Per gli Enti territoriali, il doppio vincolo del pareggio nominale, in termini di competenza e cassa, sia delle operazioni finali, sia della parte corrente integrata con le quote capitale delle rate di ammortamento, e il meccanismo di recupero triennale degli eventuali squilibri, appaiono particolarmente stringenti e potrebbero essere vanificati o attenuati se non sostenuti da un idoneo sistema sanzionatorio, espressamente demandato alla successiva legge contabile.

All'iniziativa legislativa è affidata anche la previsione di ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi, subordinandone però l'applicazione, nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, alla compatibilità con i relativi statuti.

Il ricorso all'indebitamento, deliberato contestualmente alla definizione di piani d'ammortamento integralmente coperti, di durata non superiore alla vita utile degli investimenti cui inerisce, è subordinato a intese che assicurino l'equilibrio complessivo della gestione di cassa nelle regioni interessate; l'eventuale squilibrio rilevato a consuntivo va recuperato, nell'anno successivo, con ripartizione proporzionale tra gli enti che hanno concorso alla sua determinazione.

Un fondo straordinario, costituito con quota parte dell'indebitamento consentito per il recupero degli effetti del ciclo economico avverso, assicura il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali, i quali, dal loro canto, concorrono alla sostenibilità del debito pubblico mediante contribuzione, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

L'equilibrio dei bilanci degli altri enti pubblici comporta, analogamente, il pareggio delle operazioni finali in termini di competenza e cassa, per gli enti in contabilità finanziaria, mentre per quelli in contabilità economica la legge ordinaria ne definirà i criteri.

2.1.4. Il recepimento del principio dell'equilibrio nel bilancio dello Stato richiede l'individuazione, nei documenti di programmazione, per ciascuna annualità, del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici, pari, come si è visto, all'obiettivo di medio termine del saldo strutturale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni; conseguentemente, i nuovi e maggiori oneri derivanti dalla legge di bilancio devono risultare compatibili sia con l'equilibrio strutturale tra entrate e spese, sia con il limite massimo della spesa.

Il novellato art. 81 della Costituzione, in coerenza con l'art. 97 e con i principi ispiratori della riforma, prevede che l'equilibrio del bilancio dello Stato sia definito tenendo conto delle fasi, avverse e favorevoli, del ciclo economico e dei relativi effetti sul bilancio. La previsione, in coerenza con l'ordinamento europeo, si colloca in un modello in cui il bilancio pubblico assolve, pur in assenza di politiche discrezionali, il

ruolo di moderazione del ciclo economico attraverso il pieno funzionamento degli stabilizzatori automatici. La medesima norma limita il ricorso all'indebitamento al recupero degli effetti del ciclo economico avverso e di eventi eccezionali, in questo secondo caso previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi membri.

Per il bilancio dello Stato, dunque, la coerenza tra principio dell'equilibrio, definito nei primi due commi del novellato art. 81, e obbligo di copertura di cui al terzo comma, secondo il quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte, richiede necessariamente che l'obbligo di copertura risulti assorbito nell'effettiva attivazione del principio di equilibrio. In altri termini, la legge rinforzata opera un'applicazione sistematica delle nuove disposizioni, prescrivendo che il saldo di competenza del bilancio dello Stato sia definito in coerenza con il saldo del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, indicato nei documenti di programmazione (consentendone, pertanto, anche il peggioramento), in tal modo assicurando il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo[5].

Anche l'adozione della regola sulla spesa può riflettersi sul regime delle coperture finanziarie delle leggi, suggerendo la problematica già esaminata nel corso dell'*iter* parlamentare della vigente legge quadro di contabilità pubblica, quando fu ipotizzato il passaggio a una disciplina più attenta alle componenti del bilancio, con l'impossibilità di travasi nel reperimento delle coperture, limitandole, per le nuove o maggiori spese, alla riduzione di altre spese. Il rispetto della regola sembrerebbe suggerire l'accoglimento, in sede di adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, della copertura "unilaterale" delle nuove o maggiori spese, mentre minori entrate potrebbero essere compensate anche da minori spese.

Ancora più impegnativi appaiono gli aspetti connessi con l'attuazione del nuovo regime di copertura della legge di bilancio, in coerenza con il saldo strutturale programmato per l'intero comparto delle pubbliche Amministrazioni, che, come si è visto, implica anche la possibilità di peggioramento del saldo netto da finanziare o da impiegare. Sulla base del novellato terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, il nuovo sistema dovrebbe riflettersi, nella sostanza, sull'intera disciplina delle coperture, poiché non sembra sussistere alcuna differenza, sotto il profilo costituzionale, tra copertura della legge di bilancio e delle altre leggi di spesa.

Va, peraltro, sottolineato che, una volta individuato nella legge di bilancio il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare compatibile con l'obiettivo di medio termine, le altre leggi di spesa non potranno che rispettare tale vincolo costituzionalmente protetto, tornando così all'obbligo di copertura per così dire "tradizionale", segnato dal non peggioramento dei saldi di finanza pubblica: saldo netto di competenza, fabbisogno e indebitamento netto.

Per il rendiconto, l'assunzione a livello di legge rinforzata dell'analisi, nella relazione al disegno di legge, degli scostamenti dei saldi conseguiti rispetto a quelli

---

[5] In senso conforme, vedasi la pubblicazione del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato- "L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge n. 243 del 2012", che, a pag. 7, recita "Una rilevante innovazione riguarda la definizione del vincolo finanziario a cui soggiace la legge di bilancio. A differenza di quanto attualmente previsto per la legge di stabilità e per la legge di bilancio - la prima soggetta ad un autonomo vincolo di copertura; la seconda al rispetto del vincolo programmatico del saldo netto da finanziare fissato nella nota di Aggiornamento al DEF -, è previsto che la nuova legge di bilancio sia assoggettata esclusivamente ad un vincolo di coerenza tra il saldo netto da finanziare (del bilancio dello Stato) e l'indebitamento netto strutturale delle Amministrazioni pubbliche.".

programmati, tenendo anche conto delle metodologie per il calcolo del saldo strutturale, consolida l'apprezzabile prassi degli ultimi anni, già applicata dalla Corte dei conti nella relazione al Parlamento in sede di parifica. Una notazione quantomeno di inopportunità va, comunque, riferita all'aggettivo "effettivamente" che qualifica il conseguimento del saldo netto da finanziare del consuntivo: a parte l'ovvia constatazione che tale saldo potrebbe anche essere "da impiegare", occorre ribadire che sinora i risultati di consuntivo, sottoposti al vaglio della Corte dei conti nei giudizi di parificazione annuale, sono stati sempre rimessi alla successiva approvazione parlamentare muniti della relativa decisione avente carattere giurisdizionale.

Va ricordata, in proposito, l'affermazione della Corte costituzionale (sentenza n. 70 del 2012) circa la riconducibilità, a legislazione costituzionale vigente, del principio dell'equilibrio, esteso alla legge di bilancio, nell'alveo dell'art. 81, quarto comma, Cost., anche se in proposito merita valorizzazione anche il primo comma vigente, riprodotto nel quarto comma della nuova formulazione, che qualifica in sede di approvazione del bilancio e del rendiconto i rapporti tra esecutivo e Parlamento: in materia, andrebbero maggiormente posti in luce i sottostanti fondamenti in termini veridicità, affidabilità e trasparenza dei conti pubblici.

2.1.5. Circa il contenuto della nuova legge di bilancio, occorre soffermarsi, in particolare, sulle modalità prescelte per l'accorpamento del bilancio a legislazione vigente e della legge di stabilità. La norma prevede che il nuovo disegno di legge di bilancio sia articolato in due sezioni: la prima relativa alle disposizioni in materia di entrata e di spesa funzionali al perseguimento degli obiettivi programmatici, sostanzialmente coincidenti con le innovazioni normative oggi recate dalla legge di stabilità; la seconda, le previsioni, oggi contenute nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, alle quali sono apportate le variazioni derivanti dalla prima sezione.

Ferma restando l'esigenza di dare separata evidenza contabile alle previsioni a legislazione vigente e alle variazioni derivanti dalle innovazioni normative, la scelta delle due distinte sezioni è meritevole di approfondimento tenuto conto del testo costituzionale del nuovo terzo comma dell'art. 81, che, facendo venir meno la natura "formale" della legge di bilancio, dispone la sostanziale unificazione normativa, sul modello, ad esempio, della *loi de finance* francese.

La valenza sostanziale riconosciuta alla legge di bilancio a decorrere dal 2016 implica anche un'attenta valutazione dei suoi eventuali riflessi sul sistema delle aspettative finanziariamente rilevanti; ne discende l'esigenza di idonee clausole di salvaguardia a garanzia della "tenuta" del tetto di spesa.

2.1.6. La classificazione delle voci di bilancio prevede che le entrate siano suddivise in titoli, in base alla natura o alla provenienza dei cespiti; in ricorrenti e non ricorrenti, rispettivamente per i proventi a regime e per quelli limitati soltanto ad alcuni esercizi; in tipologie, ai fini dell'accertamento dei cespiti. Per le spese, l'articolazione prevede le missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici, e i programmi, diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Rispetto alla disciplina vigente (articolo 25, commi 1 e 2, legge n. 196/2009), non compaiono, per le entrate, le categorie e i capitoli, mentre, per le spese, mancano i

capitoli quali unità gestionali. L'innovazione va posta anche in relazione con la sperimentazione prevista nell'ambito della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, disposta dall'art. 40 della vigente legge contabile, il cui esercizio è slittato all'anno in corso[6]. Altra novità è l'estensione della relazione tecnica alle rimodulazioni consentite dalla legge contabile, mentre sono confermati sia la nota tecnico-illustrativa, sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

Ai fini della trasparenza dei conti pubblici, rilevante appare la disposizione che demanda alla legge contabile il progressivo superamento delle gestioni in contabilità speciale o su conti di tesoreria, con la conseguente *reconductio ad unum* in bilancio.

2.1.7. Per i profili più propriamente applicativi e anche per implementare ulteriormente i vincoli di finanza pubblica, la legge rinforzata rinvia alla legislazione ordinaria in materia di contabilità, dando luogo a un sistema normativo caratterizzato da un duplice livello di contenuti, uno di carattere generale "rafforzato", non modificabile se non con identica procedura di approvazione, l'altro più specifico e più agevolmente adeguabile nel tempo alle mutevoli esigenze. La scelta del legislatore si rivela opportuna, poiché consente un processo più graduale, ma anche eventualmente più ambizioso, nella direzione di una piena e convinta applicazione del dettato costituzionale.

Altra notazione di rilievo riguarda l'esplicita assunzione, al primo livello normativo rafforzato, del doppio vincolo della decisione di bilancio in termini di competenza e di cassa, per l'intera platea delle Amministrazioni pubbliche che adottano il sistema di contabilità finanziaria, con chiaro riferimento alla vigente disciplina contabile del bilancio dello Stato. La circostanza potrebbe rivelarsi dirimente nella problematica, insorta nel processo di armonizzazione contabile delle pubbliche Amministrazioni in applicazione della vigente riforma, riguardante il criterio della cosiddetta competenza "a scadenza", sulla quale si è soffermata più volte la Corte dei conti[7]. La sperimentazione, in corso per gli Enti territoriali e prevista per gli altri Enti pubblici, potrebbe, per tale profilo, considerarsi superata, per la sua palese disarmonia con il consolidato criterio della competenza giuridica accolto nel bilancio dello Stato.

Appare necessaria, infine, la disponibilità di quadri di raccordo tra contabilità finanziaria ed economica per lo Stato e per gli altri livelli di governo (*ex ante* ed *ex post*), per consentire l'esercizio del controllo in coerenza con la disciplina europea; in sede di consuntivo, la verifica di coerenza impone l'adozione di criteri diversi e in tempi anticipati rispetto alla parifica del rendiconto generale dello Stato.

2.1.8. La costituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo collegiale indipendente di analisi degli andamenti di finanza pubblica e valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, risponde alla legge costituzionale e alle indicazioni europee. Il legislatore ha scelto l'opzione del dettaglio nel definire funzioni e struttura dell'Ufficio, senza lasciare molto spazio ai regolamenti parlamentari o alle intese dei Presidenti delle Assemblee, con qualche dissonanza con la natura "alta" della

[6] Art. 1, comma 2, legge n. 213 del 2012, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 174 del 2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate del maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa."

[7] Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2011, vol. I, par. 4.1.3.

legge rinforzata, ma con l'indubbio vantaggio di confermare la sua autonomia da qualsiasi condizionamento, tenuto conto che le intese europee fanno riferimento al requisito di indipendenza funzionale anche nei confronti delle autorità di bilancio, individuabili sia nel Governo che nel Parlamento. Viene sancita, tra l'altro, la libertà di accesso dell'Ufficio alle informazioni necessarie per le proprie analisi, presso tutte le banche dati in materia di economia o di finanza pubblica, costituite o alimentate dalle Amministrazioni pubbliche, *in primis* la banca dati unitaria del Ministero dell'economia e delle finanze, istituita dalla riforma contabile e ancora in fase di progettazione.

A chiusura e garanzia del nuovo sistema, è riaffermato il controllo successivo della Corte dei conti sulla gestione, in funzione di coordinamento e garanzia dell'equilibrio dei bilanci pubblici, demandandone forme e modalità alla legge ordinaria. Sembra, pertanto, che la legge "rinforzata" abbia chiarito i rapporti dell'Ufficio parlamentare sia con la Corte dei conti, organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri della finanza delle pubbliche Amministrazioni, sia con lo stesso Parlamento, che esercita "la funzione di controllo sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche Amministrazioni." (art. 5, comma 4, legge cost. n. 1 del 2012).

Come auspicava la Corte dei conti nella relazione sul consuntivo 2011, " *le funzioni che dovrebbe esercitare il nuovo organismo indipendente e quelle intestate alla Corte dovrebbero ad un tempo risultare differenziate e complementari, con ruoli ontologicamente diversi. In linea con le regole dell'Unione europea, l'attività dell'istituendo organismo dovrebbe avere funzione strumentale e di servizio a favore del Parlamento, fornendo in tal modo elementi utili alla stessa Corte dei conti nella propria attività di verifica dell'assenza, negli atti normativi, di profili di criticità, da sottoporre al vaglio del giudice costituzionale*".

2.1.9. Un cenno, infine, alla sperimentazione del bilancio a base zero affidata alla Ragioneria generale dello Stato, con relazione del Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento sui suoi risultati entro il giugno 2014.

Il superamento del criterio della spesa storica è già stato più volte richiamato non solo dal legislatore, quale elemento essenziale per un'effettiva politica di contenimento della spesa, ma anche nelle più recenti circolari della Ragioneria generale dello Stato concernenti le previsioni. La costruzione del bilancio improntata allo *zero basis* comporta, evidentemente, un importante cambio di prospettiva, con adeguamenti rilevanti dei sistemi informativi e della connessa attività amministrativa, che, probabilmente, avrebbero richiesto un tempo più congruo per la predetta sperimentazione, in pratica limitata all'anno in corso. In attesa delle necessarie e imminenti modifiche alla legge quadro di contabilità e finanza pubblica, conseguenti alle innovazioni costituzionali, l'iniziativa sperimentale non ha ancora avuto seguito; è presumibile che, in quella sede, dovrà essere valutato anche un congruo rinvio del termine previsto per la relazione ministeriale sui risultati della sperimentazione, che potrebbe interessare l'esercizio 2014. In ogni caso, anche tale disposizione, ad avviso della Corte, avrebbe potuto, più opportunamente, essere demandata alla legislazione ordinaria.

2.2. Il controllo di costituzionalità

Appare opportuno un cenno alla delicata problematica del controllo di costituzionalità del nuovo parametro dell'equilibrio strutturale introdotto in Costituzione, con particolare riferimento ai novellati primi commi dell'art. 81, 97 e 119.

In effetti, la locuzione "principio del pareggio di bilancio" del *titulum* della legge costituzionale non figura nel suo articolato, che utilizza le espressioni "equilibrio tra entrate e spese" (tre volte) o "equilibrio del bilancio" o "dei bilanci" (quattro volte). Il termine "pareggio" è invece usato sia nel *fiscal compact* (quattro volte), sia nel regolamento (UE) n. 1175/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e per il coordinamento delle politiche economiche (due volte), atti che non adoperano il termine "equilibrio", ma fanno ricorso al termine "saldo" o "saldo strutturale". Il nuovo art. 81, primo comma, evoca chiaramente la nozione europea di "saldo strutturale", nel disporre l'equilibrio tra entrate e spese, tenendo conto del ciclo economico.

Il principio del pareggio sembra in parte non coincidente con il principio di copertura delle leggi di spesa, di cui all'art. 81, terzo comma: mentre quest'ultimo fa riferimento ai bilanci dei singoli enti, in relazione al saldo di competenza delle operazioni finali, quello del pareggio fa riferimento all'equilibrio complessivo dei bilanci degli enti in cui si articola la Repubblica (art. 114 Cost.), in base a un saldo di natura economica (indebitamento netto delle pubbliche Amministrazioni). Il termine di riferimento dell'equilibrio, di cui all'art. 81, primo comma, è costituito dallo "Stato", che, secondo la sentenza n. 179 del 2007, deve intendersi riferito al bilancio di tutti gli altri enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica, cioè il complesso delle pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 97, mentre l'art. 119, primo comma, utilizza l'espressione "equilibrio dei relativi bilanci", in riferimento agli Enti territoriali.

Le asimmetrie terminologiche trovano composizione alla luce della "clausola di rinvio" contenuta nel testo della legge costituzionale (art. 97, primo comma, e art. 119, primo comma, Cost.): "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" e "concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". In particolare, con riferimento al principio del pareggio, il *fiscal compact* prevede un apposito momento di chiusura del sistema (art. 8), in base al quale gli Stati contraenti possono adire la Corte di giustizia per asserito inadempimento da parte di un altro Stato.

Il pareggio consiste, dunque, nell'equilibrio dei bilanci corretto in relazione all'andamento delle fasi (avverse o favorevoli) del ciclo economico, al netto delle misure *una tantum*. Il saldo strutturale può essere calcolato con diverse metodologie, per cui la valenza giuridica del parametro richiederebbe una norma che individui la metodologia prescelta, consentendone la valutazione di rispondenza alla legge. Il rinvio *ex lege* alle intese europee risolve la problematica.

Un'altra questione riguarda l'individuazione dell'oggetto (legge, documento o altro), da raffrontare al parametro giuridicamente definito, che rappresenti l'equilibrio del complesso delle Amministrazioni pubbliche (artt. 81, primo comma, e 97, primo comma, Cost.). Allo stato, non essendo prevista una "legge di bilancio" che rappresenti il complesso dei bilanci degli enti in cui si articola la Repubblica, l'unico atto rinvenibile nel vigente ordinamento sembra essere il Documento di economia e finanza di cui all'art. 10 della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni, mentre, a consuntivo, il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche è elaborato dall'ISTAT e presentato dal Governo all'Unione europea, a dimostrazione del

rispetto degli equilibri di bilancio. Si tratta di documenti privi del valore e della forza di legge, fuori dal circuito di controllabilità giuridica ad opera della Corte costituzionale.

Il regolamento n. 386, nell'ambito del *two pack*, prevede che la Commissione UE possa formulare rilievi ai Governi nazionali prima ancora della pronuncia delle Assemblee parlamentari interessate. Pertanto, l'effettività del principio del pareggio, al momento, rileva come mera assunzione di responsabilità politica da parte del Governo nei confronti delle autorità sovranazionali, oltre che del Parlamento. Sul piano strettamente giuridico, il soggetto di rilevanza costituzionale posto a garanzia del controllo degli equilibri di finanza pubblica, anche dopo l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, rimane la Corte dei conti, che può sollevare questioni di legittimità costituzionale sia in via preventiva, sia in via successiva[8].

Le eccezioni al divieto di indebitarsi sono di due tipi: una legata al ciclo, l'altra al verificarsi di eventi eccezionali. Per il primo aspetto (effetti del ciclo), l'impugnabilità appare legata, anche in questo caso, alla valutazione di alcuni parametri economico-finanziari. Per il secondo aspetto (eventi eccezionali), la valutazione di costituzionalità entra nel merito della sussistenza degli effetti ascritti dalla decisione politica agli eventi ritenuti eccezionali e persino all'adeguatezza del piano di rientro prospettato. Anche il concetto di "sostenibilità" dell'indebitamento (art. 81, sesto comma), è influenzato da scelte di metodologia economico-finanziaria. In entrambi i casi, appare decisivo il rinvio alla disciplina europea.

Sul controllo di costituzionalità, assume grande rilevanza la recente sentenza della Consulta n. 238 del 2013, affermando che alla Corte dei conti è "attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico"[9].

2.3. La legge n. 213 del 2012

Una coerente definizione dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, soprattutto dopo le innovazioni della legge costituzionale n. 1 del 2012, richiedeva l'adeguamento degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica, rivedendo le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli atti e sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali. La legge n. 213 del 2012, di conversione del decreto-legge n. 174[10], colma un'evidente lacuna, affidando alla Corte dei conti il controllo dei principali atti di

[8] Fra le altre, si richiamano, per la via preventiva, le sentenze della Corte costituzionale nn. 226/1967 e 384/1991; per la via successiva, le sentenze nn. 255/1994 e 213/2008.

[9] La sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge di approvazione del rendiconto della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, in quanto la contabilizzazione nel bilancio consuntivo di una rilevante massa di residui attivi risulta, nella specie, essere stata effettuata senza il previo accertamento degli stessi, come previsto, dall'art. 21 della legge quadro in materia di finanza regionale n. 76 del 2000, che costituisce norma interposta statale di principio di coordinamento della finanza pubblica a garanzia della certezza e attendibilità delle risultanze della gestione economica e finanziaria.

[10] Sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 174, A.C. n. 5520, la Corte dei conti ha espresso le sue valutazioni nella specifica audizione del 16 ottobre 2012, presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio e Tesoro) della Camera dei Deputati.

programmazione delle regioni e una pronunzia a livello di parifica sul rendiconto, in coerenza con l'art. 100, secondo comma, Cost. e della giurisprudenza costituzionale[11].

Il nuovo sistema consente all'organo garante degli equilibri di finanza pubblica anche la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio, ai sensi delle novellate norme; l'estensione delle relazioni periodiche sulla legislazione di spesa alle regioni, con cadenza semestrale, arricchendo il patrimonio conoscitivo per le assemblee consiliari; la valutazione sull'attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali, circa la tutela degli equilibri di bilancio, il rispetto del patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento; il rafforzamento del controllo di regioni, enti locali e Servizio sanitario nazionale, anche mediante l'attivazione di monitoraggi e l'esercizio di poteri ispettivi, prevedendo, in caso di assenza o inadeguatezza del controllo interno, l'irrogazione di sanzioni agli amministratori responsabili da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

L'accertamento di squilibri economico-finanziari, di mancata copertura di spese, di violazione di norme sulla sana gestione finanziaria, comporterà l'obbligo, a carico delle amministrazioni interessate, di adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, con la sospensione *medio tempore* dell'attuazione dei programmi di spesa, per i quali siano stati accertati la mancata copertura o l'insussistenza della sostenibilità finanziaria.

L'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse trasferite dall'Assemblea ai gruppi per il finanziamento delle funzioni politico istituzionali consente la pronunzia dell'Organo al termine della procedura intesa ad assicurarne la regolarità, pena la decadenza del diritto all'erogazione e l'obbligo di restituzione.

In sintesi, il provvedimento assume indubbio rilievo, inserendosi in una logica organica e sistematica coerente non solo con il quadro disegnato dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, definito dall'ultradecennale giurisprudenza costituzionale, che esige il rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica; ma anche con il mutato scenario degli impegni assunti in sede europea, cui ha fatto riscontro il recente inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la conseguente legge "rinforzata". In particolare, per le regioni, il controllo preventivo è incentrato sulla verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, del Patto di stabilità e degli obblighi costituzionali.

Nella stessa direzione vanno talune disposizioni inserite nell'ultima legge di stabilità e nel recente provvedimento recante ulteriori misure urgenti per la crescita. Quanto alla prima, trattasi dell'affidamento alla Corte dei conti del controllo preventivo sui decreti di valorizzazione del patrimonio immobiliare e della giurisdizione sulle controversie in materia di inserimento nell'ambito delle pubbliche Amministrazioni (art. unico, commi 140 e 169, legge n. 228 del 2012); per il secondo, si segnalano le misure per l'informatizzazione delle attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti (art. 20 *bis*, legge n. 221, di conversione del decreto-legge n. 179 del 2012).

Ancora, rilevante appare l'obbligo di informazione riconosciuto alla Corte, oltre che a Parlamento, Regioni e Province autonome, in materia di procedimenti

[11] Le prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni a statuto ordinario sono state varate dalla Corte dei conti-Sezione delle autonomie, con delibera n. 9/2013 del 26 marzo 2013, mentre le regioni ad autonomia differenziata già applicano da tempo l'istituto, in forza delle relative norme statutarie, tranne la Valle d'Aosta, che dovrà adeguare il proprio ordinamento ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012. Notevole rilievo assume anche la delibera n. 7 del 2013 delle Sezioni riunite in sede di controllo in tema di parificazione dei rendiconti generali delle regioni a statuto ordinario.

giurisdizionali e di pre-contenzioso instaurati a carico dell'Italia in sede europea, corredate da una relazione semestrale sulle relative conseguenze finanziarie (art.14, legge n. 234 del 2012).

2.4. La giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 229/2011), oltre ad elaborare una nozione ampia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), ha precisato che esso implica l'estensione della competenza statale all'esercizio "di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo", al di là del solo esercizio del potere legislativo. Inoltre, esplicitando il significato di disposizioni statali di coordinamento, ha messo in rilievo il suo carattere "finalistico" e, quindi, l'esigenza che a livello centrale si possano collocare anche "i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento sia concretamente realizzata", specie se correlati con l'esigenza della verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, in un ambito, come quello del Patto di stabilità interno, strettamente legato al rispetto dei vincoli comunitari.

Particolare interesse riveste la recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di obbligo di copertura [12], sulla quale conviene soffermarsi.

Anzitutto, la Corte costituzionale ha precisato che lo scrutinio della Corte dei conti, con riguardo all'art. 81, quarto comma, deve essere effettuato in riferimento al testo vigente della norma, poiché la revisione introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 2012, si applica a decorrere dal 2014, ai sensi dell'art. 6 della stessa legge.

La Consulta ha altresì riaffermato taluni principi che conviene riassumere:

- l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte; a tale obbligo non sfuggono le norme regionali, ivi incluse quelle delle Regioni e Province ad autonomia differenziata;
- l'art. 17 della legge quadro n. 196 costituisce regola specificativa del principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, e trova applicazione anche per le leggi regionali, non comportando innovazione al principio della copertura, ma semplice puntualizzazione tecnica;
- le modalità di copertura di cui all'art. 17, comma 1, sono coerenti con l'art. 81, mentre tipologie di coperture diverse da quelle ivi previste non godono della medesima garanzia;
- le leggi comportanti nuovi o maggiori oneri devono contenere esplicita indicazione dei relativi mezzi di copertura, in modo credibile, sufficientemente sicuro, non arbitrario o irrazionale, ancorato a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza;
- solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale;
- la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e non può essere consentita *ex post*, perché non appare congrua con la specifica finalità del riequilibrio;

[12] Trattasi, in particolare, delle sentenze nn. 70 , 115, 118, 131, 192, 212, 214 e 309 del 2012 e delle sentenze nn. 18, 26, 28 e 51 del 2013.

- la tecnica di copertura esige un'analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità, in ossequio al principio finanziario immanente dell'ordinamento;
- la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che "non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della così detta copertura, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa".

La Corte costituzionale ha anche affermato che la legge di bilancio non si sottrae al principio dell'equilibrio, che deve essere effettivo e non solo nominale, assistito dai necessari elementi idonei a comprovarne attendibilità e sostenibilità, in coerenza con il principio della copertura, considerato che i commi terzo e quarto dell'art. 81 fanno tra loro sistema. Ne consegue che l'equilibrio del bilancio in sede preventiva comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati i profili di spesa e di entrata; inoltre, la salvaguardia degli equilibri di bilancio risulta inscindibilmente connessa con il coordinamento della finanza pubblica.

Nuovo o maggior onere e copertura devono essere necessariamente contestuali (principio della autosufficienza delle leggi di spesa) e la copertura non può essere demandata agli organi di gestione, in sede diversa e in un momento successivo. L'obbligo di copertura si espande alle spese di carattere pluriennale: a copertura degli oneri a carico degli esercizi futuri, vale il principio dell'equilibrio di bilancio come statuito dall'art. 17, comma 1, e cioè la legge di spesa pluriennale deve indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare eventuali eccedenze.

Nello scrutinio di legittimità costituzionale, è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti la "relazione tecnica", obbligo anche del legislatore regionale; essa deve indicare ogni elemento utile per assicurare l'attendibilità delle quantificazioni. In assenza di dette componenti, la clausola di salvaguardia diventerebbe elemento puramente formale, senza possibilità di operare in modo efficace se l'andamento degli oneri dovesse discostarsi in aumento rispetto alle previsioni iniziali.

Va segnalata, inoltre, la sentenza n. 60 del 2013, con la quale la Consulta ha rimarcato il ruolo della Corte dei conti, cui è "*attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico*".

La Corte costituzionale ha anche evidenziato come il controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche Amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

2.5. Corti europee e effetti sui bilanci degli Stati

Un cenno, infine, alla riflessione in corso presso le Corti europee sugli effetti delle loro decisioni sui bilanci degli Stati membri, problematica che si riconnette con la "gerarchia dei diritti fondamentali": il consueto seminario che si svolge presso la Corte di Strasburgo, in coincidenza con l'inaugurazione dell'anno giudiziario, è stato quest'anno dedicato all'"attuazione della Convenzione dei diritti dell'uomo in periodo di crisi economica".

Sul ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella *governance* economica, va segnalato che, con l'approvazione del *fiscal compact* e del MES, si apre una nuova fase sulla "giurisdizionalizzazione" del controllo della politica economica, dopo i cauti interventi sul ricorso della Commissione per l'annullamento delle decisioni del Consiglio di non adottare, nei confronti di Francia e Germania, i provvedimenti formali raccomandati dalla Commissione nel quadro della procedura dei disavanzi eccessivi.

Sul tema, va ricordato l'orientamento della Corte costituzionale, che ha negato fondamento alla tesi che consente allo Stato di derogare alle procedure statutarie e costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), considerata l'eccezionale urgenza di far fronte a una gravissima crisi finanziaria. In particolare – ha affermato la Consulta – il principio *salus rei publicae suprema lex esto,* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli Enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale.

3. I provvedimenti contabili del 2012

3.1. L'assestamento del bilancio dello Stato

L'assestamento 2012 comporta una significativa inversione di segno nel saldo netto di competenza, che passa da un valore negativo di 1.568 a uno positivo di 3.446 milioni, soprattutto per la diminuzione di spese correnti, in particolare interessi sul debito pubblico, e l'incremento delle entrate tributarie. Il peggioramento del ricorso al mercato, connesso con il previsto incremento del rimborso prestiti per eventuali concambi, riacquisti e prestiti internazionali, si inserisce nel quadro complessivo della correzione di finanza pubblica, in armonia con la disciplina introdotta con la riforma contabile.

Il disegno di legge conferma la scarsa rilevanza del ricorso delle amministrazioni allo strumento della flessibilità di bilancio, fenomeno più volte stigmatizzato dalla Corte dei conti anche nelle precedenti relazioni: solo talune Amministrazioni espongono in allegato le variazioni compensative proposte, per importi non significativi e con riferimenti normativi impropri[13]. Sulle variazioni tra missioni diverse del Ministero delle politiche agricole, le sole disposte in applicazione dell'art. 2, comma 1, del

[13] Trattasi dei Dicasteri dello sviluppo economico, dell'ambiente, della difesa, delle politiche agricole, dei beni culturali e della salute, che espongono le variazioni proposte in allegati facenti riferimento all'art. 60, comma 3, ultimo periodo, del decreto-legge n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008, norma transitoria ormai superata dall'art. 23, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 196 del 2009 e ss.mm..

decreto-legge n. 78 del 2010, va sottolineata la mancata rappresentazione delle motivate esigenze alla base delle compensazioni.

Non si rinvengono nell'assestamento indicazioni sugli effetti finanziari di importanti trattati internazionali, come quello istitutivo del meccanismo europeo di stabilità (MES), ratificato con legge n. 115 del 2012, la cui copertura dovrebbe derivare da emissioni di titoli di Stato a medio-lungo termine, che si aggiungono a quelle già autorizzate. Tali emissioni dedicate saranno distintamente valutate in ambito europeo con riguardo al rapporto debito-prodotto interno lordo; andrebbero, comunque, considerati i riflessi sui saldi, comportando almeno un maggior onere per interessi. Nello stesso contesto, va segnalato l'aumento del limite massimo di emissione di titoli pubblici per la sottoscrizione di nuovi strumenti finanziari a favore del Monte dei Paschi di Siena.

Altra osservazione riguarda l'iscrizione in assestamento di talune poste, di rilevante ammontare, per l'erogazione di residui passivi perenti agli effetti amministrativi: trattasi delle compartecipazioni IVA (6.598 milioni) e del concorso alla spesa sanitaria (567,6 milioni) a favore delle Regioni a statuto ordinario, per complessivi 7,2 miliardi, nonché del contributo in conto impianti ANAS (584,5 milioni), reiscritto in bilancio con l'assestamento precedente e pagato nel 2011; tali partite sono state cancellate dal conto del patrimonio a fine 2012, insieme ad altre eliminate per accertata insussistenza del debito[14]. A parte la tardiva eliminazione di tale ultima partita dal conto patrimoniale, l'insieme di tali operazioni configura comunque una vera e propria elusione della normativa contabile concernente le reiscrizione dei residui passivi perenti, con conseguente violazione del principio dell'annualità di bilancio, analoga a quella verificatasi con l'assestamento 2008 per importi più contenuti[15].

La relazione al disegno di legge, come di consueto, reca una dettagliata analisi dei residui passivi definiti in sede di rendiconto 2011 (struttura, consistenza, impatto sul conto della PA, di nuova formazione, etc.). Sarebbe di grande utilità una corrispondente dettagliata analisi anche dei residui attivi definiti con lo stesso rendiconto, considerata anche la loro dimensione di gran lunga superiore (oltre 215 miliardi, rispetto ai circa 93 miliardi di resti passivi).

Resta irrisolta la problematica riguardante la consuetudinaria mancata considerazione, in sede di assestamento, dei riflessi, soprattutto sulle entrate tributarie, di variazioni rispetto al quadro macroeconomico di riferimento del Documento di economia e finanza, al quale vengono ancorate le previsioni assestate, anche in caso di successivi rilevanti peggioramenti, formalizzati per il 2012 nella Nota di aggiornamento al DEF. Il protrarsi dell'*iter* parlamentare del disegno di legge di assestamento avrebbe consentito, in effetti, la presentazione di specifici emendamenti da parte del Governo, onde dare concreto contenuto alle finalità del provvedimento.

Una particolare notazione merita, infine, l'articolo 3, che autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro dell'interno, ad apportare variazioni compensative, anche tra programmi e missioni diversi, per far fronte alle esigenze del rimpatrio volontario e assistito verso i Paesi d'origine. L'ulteriore deroga

---

[14] L'operazione di *due diligence* sui residui passivi iscritti in bilancio e su quelli perenti agli effetti amministrativi, disposta con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 6 del 2012, ha dato luogo ad economie a fine 2012 per 2,1 miliardi.

[15] Trattasi sempre del contributo in conto impianti all'ANAS, iscritto con l'assestamento al cap. 7372 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per 1.500,7 milioni.

alla disciplina contabile, che amplia, nel particolare settore, la flessibilità di bilancio, senza le limitazioni rinvenibili nelle precedenti deroghe, è concessa nella sede del tutto impropria dell'assestamento, in palese violazione dell'art. 33 della riforma.

3.2. Il rendiconto del 2011

Il disegno di legge di approvazione del rendiconto dello Stato per il 2011 inaugura la serie dei documenti conclusivi della gestione contabile nella configurazione voluta dalla riforma, in corrispondenza col relativo bilancio di previsione, il primo redatto secondo la nuova disciplina. Esso, pertanto, dà conto delle poste contabili aggregate per missioni e programmi, nuove unità di voto parlamentare, in luogo dei macroaggregati precedenti, esponendone il dettaglio a livello di capitolo/articolo nell'analisi gestionale.

I risultati scontano la più ampia flessibilità del bilancio sancita dalla riforma, sia nella fase previsionale e di assestamento, con le variazioni compensative di spese rimodulabili all'interno dei programmi o tra programmi della stessa missione, su proposta delle amministrazioni (art. 23, comma 3, e art. 33, comma 3, legge n. 196 del 2009 e ss.mm.); sia nel corso della gestione, con variazioni compensative interne a ciascun programma per spese di fabbisogno, disposte dal Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti (art. 33, comma 4, legge 196), ovvero dai Ministri competenti all'interno del medesimo macroaggregato (art. 3, comma 5, decreto legislativo n. 279 del 1997 e art. 25, comma 2, lett. b, legge 196).

Il rendiconto 2011 ha accolto anche le variazioni compensative tra missioni diverse disposte, per il triennio 2011-2013, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010, al fine di ampliare ulteriormente la flessibilità in sede previsionale e di assestamento, onde consentire un migliore assorbimento delle riduzioni di stanziamenti.

Sarebbe stata di grande interesse, in sede di relazione al rendiconto, un'analisi complessiva e dettagliata di tali variazioni, nelle quali si sostanzia l'utilizzo dello strumento della flessibilità di bilancio, una delle più rilevanti novità della riforma. Purtroppo, di tale analisi non vi è traccia, nonostante le chiare indicazioni del legislatore in sede previsionale, ad esempio, art. 23, comma 3, ultimo periodo; art. 21, comma 11, lett. b), con la conseguente ovvia esigenza di corrispondente analisi alla resa del conto. Anche sulla base degli specifici allegati ai bilanci di previsione per il 2011 e il 2012, l'assenza di siffatta analisi in sede di rendiconto non può che confermare l'osservazione, già formulata dalla Corte dei conti, sulla sostanziale irrilevanza del ricorso alla flessibilità da parte delle amministrazioni, con pregiudizio del processo gestionale nel suo complesso.

Sono allegati al disegno di legge il rendiconto economico previsto dal comma 5 dell'art. 36 della riforma e l'ecorendiconto di cui al successivo comma 6, quest'ultimo non trasmesso alla Corte dei conti per la parifica.

La Corte dei conti ripropone taluni rilievi circa l'attendibilità del rendiconto delle entrate, per cui il bilancio consuntivo di competenza giuridica appare, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia necessariamente l'effettiva realtà contabile che, peraltro, è, allo stato, di complessa ricostruzione.

3.3. L'anticipo della manovra correttiva

Il decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012 (c.d. *spending review 2*), reca disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento delle imprese del settore bancario; in esso sono confluite, con talune modificazioni, le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 87 del 2012 (c.d "decreto dismissioni"). La revisione della spesa costituisce ormai una strategia di medio termine della politica economica, volta a ridurre il complesso della spesa pubblica, in particolare quella corrente, favorendo una maggiore qualità dei servizi e un'allocazione più efficiente delle risorse, attraverso l'utilizzo di metodologie sistematiche intese a migliorare sia la scelta delle priorità, sia la *performance* in termini di economicità, qualità ed efficienza.

Avviato in via sperimentale nel 2007, il processo di analisi e valutazione della spesa è divenuto permanente con la legge finanziaria del 2008, che ne ha disposto l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato. I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo sono stati in seguito potenziati con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, attraverso strutture specializzate e la loro graduale estensione alle altre Amministrazioni pubbliche. Facendo seguito al decreto-legge n. 52, convertito dalla legge n. 94 del 2012 (c.d. *spending review 1*), il provvedimento avvia un miglioramento dell'efficienza della spesa per beni e servizi, un ulteriore ridimensionamento degli organici di alcune categorie del pubblico impiego, un miglior utilizzo del patrimonio pubblico, nonché interventi in materia di società pubbliche, riduzioni di spese per le Amministrazioni centrali[16] e gli Enti territoriali, un riordino delle province, il contenimento della spesa nel comparto sanitario, norme per la valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico e per le imprese del settore bancario.

3.3.1. In particolare, si interviene sulle inefficienze nell'acquisto di beni e servizi evidenziate dal rilevante divario tra volume di acquisti supportati da CONSIP (società per azioni del Ministero dell'economia e delle finanze dedicata al programma per la razionalizzazione degli acquisti) e approvvigionamenti effettuati in autonomia. Le disposizioni allargano il perimetro degli acquisti tramite CONSIP, escludendo le centrali di acquisto regionali, tenute solo a considerare i relativi parametri di qualità e prezzo; attribuiscono le attività informatiche svolte da CONSIP ad apposita divisione di SOGEI S.p.A. e le attività di committenza svolte da SOGEI a CONSIP; modificano il codice dei contratti pubblici e le norme del mercato elettronico e dell'*e-procurement*; obbligano le amministrazioni e le società pubbliche all'utilizzo delle convenzioni per acquisti energetici e telefonici; dispongono la facoltà di recesso o di rinegoziazione dei contratti in essere; riducono le spese di acquisto di beni e servizi di Ministeri e Presidenza del Consiglio. Per gli Enti pubblici diversi da quelli territoriali, si dispone la riduzione della spesa per consumi intermedi[17]; l'ampliamento dell'utilizzo delle carte elettroniche per i pagamenti; la riduzione delle comunicazioni cartacee con gli utenti e delle spese di telefonia; lo scambio gratuito di dati nel settore pubblico; la

[16] Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento sul riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione è stato trasmesso per il parere parlamentare il 2 maggio 2013, mentre quello sulla riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio è stato inviato il 21 marzo 2013.

[17] La circolare n. 31 del 2012, emanata dal Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, fornisce istruzioni applicative.

razionalizzazione degli uffici collocati nel medesimo comune; la dematerializzazione degli atti.

Un secondo gruppo di misure riguarda il pubblico impiego: riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche, salvo talune esclusioni, in misura non inferiore al 20 per cento per il personale dirigenziale e del 10 per cento per quello non dirigenziale; divieti di trattamenti economici sostitutivi in caso di ferie non fruite e di incarichi a soggetti in quiescenza già dipendenti; limiti in materia di assunzioni e di buoni pasto; estensione della mobilità e dei servizi centralizzati di pagamento degli stipendi; disciplina transitoria in materia di valutazione dei dipendenti e di trattamento accessorio; proroga di un anno delle disposizioni in materia di assunzioni[18].

Ai fini di un uso più efficiente del patrimonio pubblico, sono previsti la riduzione, a decorrere dal 2015, dei canoni e la sospensione per il triennio 2012-2014 degli adeguamenti Istat per le locazioni; parametri obbligatori di riferimento per gli spazi ad uso ufficio e addetti; norme per favorire l'utilizzo di immobili di regioni ed enti locali a titolo gratuito, in condizione di reciprocità, e di enti pubblici non territoriali a canoni agevolati; accelerazioni delle procedure di vendita degli alloggi militari e delle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali.

Per le società controllate che erogano servizi quasi esclusivamente a favore di Amministrazioni pubbliche, è disposto lo scioglimento, o in alternativa, l'alienazione; la riduzione dei membri dei consigli di amministrazione; il limite del trattamento economico del primo presidente della Corte di Cassazione per i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche nelle società non quotate controllate e per i trattamenti economici dei dipendenti.

3.3.2. Per gli Enti territoriali, si ridetermina il concorso di Regioni e Province autonome alla riduzione della spesa e si rivedono gli obiettivi del patto di stabilità, con una riduzione dei trasferimenti e dei fondi sperimentali di riequilibrio o perequativi di comuni e province; si dispone un contributo a Regioni a statuto ordinario, Sicilia e Sardegna, per la rimodulazione degli obiettivi del Patto di stabilità; si consente alle regioni sottoposte a piani di stabilizzazione finanziaria di anticipare al 2013 l'aumento dell'addizionale IRPEF; si prevede un generale riordino delle Province, attraverso un procedimento condiviso con le comunità locali, la ridefinizione delle loro funzioni, la soppressione delle giunte provinciali; si anticipano al 2013 le città metropolitane nei

[18] Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica che reca il regolamento per il blocco della contrattazione e degli automatismi nel pubblico impiego, previsto dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2012, è stato trasmesso alle Camere per il parere parlamentare il 3 maggio 2013. In tema di pubblico impiego, va segnalato che, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con il dPCM 30 ottobre 2012, di natura non regolamentare, in considerazione degli effetti della sentenza n. 223 del 2012, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di talune norme degli articoli 9 e 12 del DL n. 78 del 2010, si è provveduto a dare attuazione all'art. 2, comma 1, ultimo periodo, del medesimo decreto-legge, inserito dalla legge di conversione n. 122 del 2010, in base al quale "dato il vincolo europeo alla stabilizzazione della spesa pubblica, nel caso in cui gli effetti finanziari previsti, in tema di contenimento delle spese di pubblico impiego, risultassero inferiori a quelli previsti, con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, è disposta una ulteriore riduzione lineare delle dotazioni finanziarie sino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato". Tale disposizione a carattere eccezionale e temporaneo (riferendosi al solo triennio 2011-2013), stante la declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 9, comma 2, del predetto decreto-legge n. 78, ha compensato il minor effetto finanziario atteso dal provvedimento di urgenza in termini di riduzione delle spese di personale provvedendo una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle spese rimodulabili previste negli stati di previsione della spesa del bilancio dello Stato.

territori di 10 Province soppresse (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).

Nel comparto sanitario, si riducono il fabbisogno del Servizio sanitario nazionale; gli importi e le prestazioni dei contratti in essere; lo *standard* di posti letto, il tasso di ospedalizzazione e le prestazioni specialistiche e ospedaliere fornite da privati accreditati; si introduce, dal 2013, la quota premiale per le Regioni "virtuose" nella gestione dei bilanci sanitari; si aumentano gli sconti a carico di farmacisti e aziende farmaceutiche, con l'obbligo di modalità prescrittive dei farmaci equivalenti.

3.3.3. In tema di patrimonio pubblico e di imprese bancarie, viene attribuito a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. il diritto di opzione per l'acquisto di talune partecipazioni azionarie detenute dallo Stato (Fintecna, Sace e Simest), per maggiori entrate stimate in 9-10 miliardi, destinate al fondo per l'ammortamento dei titoli o al pagamento dei debiti dello Stato; si modifica la disciplina della Società di gestione del risparmio (SGR) interamente posseduta dal MEF; si dispone, a decorrere dal 1 dicembre 2012, l'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) nell'agenzia delle Dogane, che assume la denominazione di Agenzia delle Dogane e dei Monopoli[19], e dell'agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate; si dispone la sottoscrizione, subordinatamente alla compatibilità con la normativa UE, di nuovi strumenti finanziari emessi dal Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (MPS), a fronte dell'obbligo di un piano di ristrutturazione.

Va notato che la tipologia di copertura di quest'ultima operazione, demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, poteva essere individuata mediante riduzione lineare delle missioni di spesa di ciascun Ministero, o riducendo autorizzazioni legislative, o utilizzando disponibilità su contabilità speciali, ovvero con emissione di titoli del debito pubblico. Stante la dichiarata impossibilità di procedere in altro modo, è stata prescelta quest'ultima opzione. L'operazione ha comportato una delega al Governo a decidere le modalità attuative della norma. Sul provvedimento, inizialmente "comunicato" alla Corte dei conti come previsto dalla legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha, poi, chiesto che la stessa Corte si pronunciasse in sede di controllo preventivo di legittimità, ai sensi della lett. e) dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994[20].

3.3.4. Notevole rilievo assume, nell'ambito del disegno di razionalizzazione dell'apparato pubblico delineato dal provvedimento, l'estensione a tutti i dicasteri dell'obbligo di adottare, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, il piano finanziario dei pagamenti per le spese concernenti somministrazioni, forniture e appalti[21] e le variazioni compensative in termini di sola cassa; la reiscrizione, con legge

---

[19] Istruzioni applicative sulla chiusura della contabilità AAMS sono state emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, con circolare n. 39 del 2012, in applicazione del decreto ministeriale dell' 8 novembre 2012.

[20] Il decreto è stato ammesso al visto e alla conseguente registrazione dalla Corte dei conti-Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e della amministrazioni dello Stato, con delibera n. 4/2013 del 21 febbraio 2013, che ha trasmesso gli atti alle Sezioni riunite in sede di controllo per la verifica, a consuntivo, dell'asserita neutralità nel tempo dell'operazione.

[21] Art. 6, commi 10-12, della legge n. 135, di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012. Cfr., in proposito, la circolare n. 1 del 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze- Ragioneria generale dello Stato.

di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale, e la rimodulazione delle autorizzazione di spesa relative a spese pluriennali non impegnate.

Già la delega contenuta nell'articolo 42 della riforma contabile, disponendo il potenziamento della funzione bilancio di cassa, reca il criterio direttivo di predisporre un piano finanziario dei pagamenti sulla cui base ordinare e pagare le spese. Ampliando e consolidando la sperimentazione in corso presso taluni dicasteri, la norma anticipa sostanzialmente la valorizzazione del bilancio di cassa, collegando direttamente le fasi contabili successive all'impegno all'inserimento dell'operazione nel cronoprogramma dei pagamenti. La programmazione dei pagamenti razionalizza l'utilizzo delle autorizzazioni di cassa, mediante ricorso a variazioni compensative, consentendo anche lo spostamento di risorse dal conto capitale alla parte corrente, una volta accertata la compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, con la sola esclusione dei ruoli di spesa fissa. Va notato che il recente decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013, ha esteso l'obbligo del piano finanziario dei pagamenti a tutte le spese del bilancio dello Stato[22].

La reiscrizione delle autorizzazioni di spesa pluriennali dovrebbe evitare l'assunzione di impegni in assenza dei richiesti presupposti giuridici, come accaduto nel passato per scongiurare non volute economie. Sempre in via sperimentale, si introduce una flessibilità "orizzontale": per le spese pluriennali, le proposte di rimodulazione potranno riguardare gli esercizi del bilancio pluriennale, fermo restando il limite complessivo della spesa autorizzata, avvicinando la fase dell'assunzione dell'impegno a quella del pagamento. Quanto alla reiscrizione di somme perente, si consente la corretta imputazione all'esercizio di competenza dei debiti per somministrazioni, forniture e appalti, corredando la richiesta con i titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dal creditore.

Le disposizioni anticipano, per taluni aspetti, la nuova configurazione del bilancio quale legge sostanziale, ai sensi del novellato art. 81 della Costituzione. Tuttavia, si osserva, sotto il profilo metodologico, l'improprio utilizzo di un decreto-legge per ampliare sperimentazioni già in atto, sia pur nel lodevole intento di potenziare la funzione della cassa, ai fini di una maggiore controllabilità del bilancio, variando in corso d'anno, peraltro, l'assetto ordinamentale vigente in materia di contabilità.

Altrettanto indicativo appare l'assoggettamento al sistema della tesoreria unica, a decorrere dal 12 novembre 2012, delle istituzioni scolastiche e educative statali, che estende ulteriormente l'ambito applicativo del regime unitario delle giacenze, a sollievo del debito pubblico[23].

Rilevante è anche il riordino delle scuole pubbliche di formazione, demandato a regolamenti sottoposti a pareri parlamentari, al fine di ottimizzare l'allocazione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative dei dirigenti e dei funzionari, garantendone l'eccellenza e l'interdisciplinarietà; di tale disegno, accogliendo il parere del Consiglio di Stato, è stato emanato un unico regolamento, che istituisce il Sistema unico di reclutamento e formazione pubblica, nel quale confluiscono i diversi organismi esistenti, rivedendo le disposizioni del corso-concorso per funzionari e dirigenti, al fine

[22] Art. 6, comma 11-*quater*, dell'indicato decreto-legge: "Al comma 10 dell'articolo 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le parole: ", relativo a spese per somministrazioni,forniture e appalti," sono soppresse". Cfr., in proposito, la circolare n. 28 del 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato.

[23] Istruzioni applicative sono state emanate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica-Dipartimento per la programmazione e dal Ministero dell'economia e delle finanze- Ragioneria generale dello Stato, con circolare n. 32 del 2012.

di concentrare, snellire e rendere più economiche le procedure[24]. L'analogo regolamento per le scuole e gli istituti di formazione militari è in attesa del parere parlamentare.

3.3.5. Con particolare riferimento al complesso processo di revisione della spesa, sembra, in via generale, confermato il rischio, segnalato nella precedente relazione, di significativa accentuazione delle difficoltà operative delle amministrazioni interessate, per l'ormai frequente sovrapposizione di norme, con probabili effetti soppressivi, sostitutivi o modificativi della disciplina già in vigore. Ad esempio, non sembrano aver avuto alcun seguito le norme che prevedono la possibilità di individuare il responsabile per l'attività di razionalizzazione, né quelle che obbligano a proposte di revisione e riduzione della spesa da parte di ciascun Ministero, oltre a quelle considerate nel disegno di legge di stabilità[25].

In ogni caso, la *spending review* dovrebbe rendere possibile non soltanto riduzioni, ma sopratutto migliori qualificazione e distribuzione della spesa, favorendo gli investimenti e più elevati *standard* di efficienza finalizzati alla crescita, individuando distorsioni strutturali connesse con assetti organizzativi obsoleti o con l'attuale sistema delle aspettative, anche al fine di ridurre selettivamente l'abnorme livello d'intermediazione del bilancio pubblico, dando così maggior spazio agli operatori privati. In altri termini, l'obiettivo strategico dovrebbe essere la riconsiderazione globale dei processi di produzione e dei confini dei servizi pubblici, mentre le misure sinora adottate hanno perseguito quasi esclusivamente una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa, con particolare riguardo agli oneri di funzionamento (personale e acquisto di beni e servizi), ritenute prioritariamente comprimibili.

3.4. La Nota di aggiornamento del DEF

Dopo il Documento di economia e finanza dell'aprile 2012, lo scenario macroeconomico si è ulteriormente deteriorato per persistenti tensioni sui mercati del debito sovrano e l'incertezza nell'area euro: la Nota di aggiornamento, approvata dal Governo il 20 settembre 2012, prende atto di tale negativo andamento. Conseguito il pareggio di bilancio strutturale nel 2013, non sono previste ulteriori correzioni, con lievi disavanzi nel biennio successivo, all'interno dei margini di tolleranza consentiti. Sarà, in ogni caso, necessario un attento monitoraggio dei conti, nel presupposto della *spending review* come permanente metodo di lavoro delle amministrazioni, a livello sia centrale che locale. Si avrebbe comunque un rallentamento nella discesa del debito.

Come già rilevato dalla Corte dei conti[26], le autorità europee pongono al centro della strategia economico-finanziaria il rigido controllo delle finanze pubbliche dei Paesi in difficoltà, considerando debito e *deficit* cause principali della crisi, mentre i mercati sembrano attribuire un peso maggiore alla vulnerabilità in assenza di reale convergenza economica e politica. D'altro canto, il passaggio a obiettivi di tipo strutturale, ai sensi delle indicazioni europee e delle modifiche costituzionali, rende

[24] Il regolamento, emanato in base all'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 95, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012, è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

[25] Il responsabile della *spending review* è previsto dall' art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 52, convertito dalla legge n. 94 del 2012; l'obbligo di proporre interventi di revisione della spesa è disposto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012.

[26] Audizione della Corte dei conti del 2 ottobre 2012 sulla Nota di aggiornamento del DEF 2012 presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato.

possibile, in linea di principio, il rispetto degli obiettivi, qualunque sia la riduzione del prodotto conseguente alle restrizioni di bilancio, mentre, più a rigore, la flessione "discrezionale" dei livelli di attività indotta da misure di politica economica non dovrebbe dar luogo alla depurazione dagli effetti ciclici, che dovrebbe applicarsi solo in caso di perturbazioni aventi natura esogena o casuale.

In definitiva, il rigore di bilancio, senza una crescita economica idonea a garantire la sostenibilità di lungo periodo, non appare sufficiente. Il nostro caso si palesa emblematico: nonostante gli importanti risultati conseguiti nel controllo della finanza pubblica, i mercati non sembrano normalizzati, mentre il continuo inasprimento delle manovre correttive ha ormai superato il livello di sostenibilità da parte dell'economia reale.

L'esigenza di procedere a modifiche degli obiettivi di finanza pubblica, sancita nella Nota, avrebbe comunque dovuto comportare l'invio, entro il 10 settembre, delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui tempestivo parere avrebbe costituito importante elemento istruttorio per il successivo *iter* parlamentare (art. 10 *bis*, comma 2, della riforma).

Si segnala, inoltre, che la risoluzione parlamentare di approvazione della Nota di aggiornamento non contiene l'elenco dei provvedimenti collegati di riorganizzazione della spesa pubblica (*spendig review*) conseguenti al programma che doveva essere presentato alle Camere entro il 30 settembre 2012 e che non ha avuto seguito [27].

3.5. Il bilancio 2013-2015

Il disegno di legge di bilancio per l'anno 2013 e per il triennio 2013-2015, al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi che il Paese si è impegnato a raggiungere in sede europea, recepisce il contenuto del decreto-legge n. 95, quale componente essenziale della manovra di finanza pubblica, tranne che per la componente relativa alle riduzioni di spesa dei Ministeri, demandata alla legge di stabilità, sulla base delle proposte di ciascuna amministrazione. Come già accaduto per il bilancio precedente, il quadro di riferimento è quello risultante dalla riforma contabile aggiornata per tenere conto del cosiddetto "semestre europeo" per i documenti programmatici (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento) e dei tempi della loro presentazione alle Camere (rispettivamente 10 aprile e 20 settembre di ciascun anno).

Sotto il profilo organizzativo, sulle previsioni si riflettono gli accorpamenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli con l'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio con quella delle entrate; l'assorbimento nel dicastero delle Politiche agricole e nella nuova Agenzia delle dogane e dei monopoli della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico; nonché lo spostamento nella parte corrente del Fondo per l'occupazione.

Nulla è mutato nella struttura del bilancio, articolata in missioni e programmi, né nella formulazione del *budget* economico. Mentre le missioni sono confermate nelle 34 precedenti, i programmi passano da 172 a 174, con l'istituzione di tre nuovi programmi e la soppressione di uno[28]. Le nuove previsioni per il triennio 2013-2015 confermano la

[27] Art. 1, comma 1 *ter*, della legge n. 94, di conversione del decreto- legge n. 52 del 2012.

[28] I tre nuovi programmi riguardano, nell'ambito del MEF, la *Giustizia tributaria,* a seguito del passaggio delle Commissioni tributarie transitate dal Dipartimento delle finanze all'Amministrazione generale, personale e servizi, e il *Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul*

rilevanza dimensionale dei programmi condivisi tra diversi centri di responsabilità amministrativa di uno stesso dicastero o tra dicasteri diversi, come già osservato nelle precedenti relazioni: la condivisione riguarda dotazioni per 391,1 miliardi nel 2013 (418,2 nel 2012), 399,2 miliardi nel 2014 e 434,9 miliardi nel 2015, pari, rispettivamente, al 51,1, 52,1 e 54 per cento degli stanziamenti di competenza del bilancio; al netto del rimborso di prestiti, le incidenze continuano a interessare oltre un terzo delle spese finali. Si torna, pertanto, a sottolineare l'esigenza di adeguati approfondimenti per la revisione, sotto tale profilo, della disciplina vigente, al fine di superare la palese discrasia tra realtà operativa e dettato normativo.

Rispetto alla legislazione vigente, le amministrazioni avevano la facoltà di proporre, in sede di formazione del bilancio, rimodulazioni di spese[29], oltre che tra programmi della stessa missione consentite in via generale dalla riforma (art. 23, comma 3, della legge 196) e in via temporanea tra missioni diverse del proprio stato di previsione (art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010), anche per una più idonea distribuzione rispetto alle autorizzazioni di cassa, in via sperimentale, di spese pluriennali tra gli esercizi del triennio (art. 6, comma 16, del decreto-legge n. 95 del 2012). Di tali rimodulazioni, nonostante le chiare indicazioni normative[30], non viene fornita adeguata analisi nella relazione al disegno di legge, confermando la deleteria prassi che lascia nell'ombra l'effettivo utilizzo della flessibilità previsionale del bilancio, una delle principali innovazioni della riforma contabile.

Le note integrative individuano gli obiettivi sottostanti ai programmi di spesa e i relativi indicatori di risultato, in coerenza con le risorse a disposizione, costituendo in tal modo lo strumento di collegamento fra la programmazione di bilancio e quella strategica.

Quanto alle riduzioni di spesa disposte in precedenza, il bilancio ha recepito, per l'acquisto di beni e servizi e per i trasferimenti a enti e organismi pubblici, le proposte delle amministrazioni validate dal Tesoro, mentre gli interventi correttivi necessari alla realizzazione di altre riduzioni di spese, rimodulabili e non, sono stati inclusi nella legge di stabilità, provvedendo, per la parte mancante, alla riduzione lineare delle dotazioni di ciascun Ministero interessato, seguendo sostanzialmente la metodologia inaugurata con la precedente manovra.

3.5.1. Altre disposizioni innovative hanno interessato il nuovo bilancio: la sperimentazione del piano finanziario dei pagamenti e l'ampliamento della flessibilità, in qualche misura anticipando il previsto potenziamento delle autorizzazioni di cassa

---

territorio, per le nuove attività transitate alle Ragionerie territoriali dal Dipartimento dell'amministrazione generale , personale e servizi; nel dicastero degli Interni, la *Gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali*, in seguito alla soppressione della specifica agenzia. Il programma soppresso, nel dicastero dello Sviluppo economico, concerne lo *Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche*, a seguito della riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (d.P.R. 41/2012).

[29] Va notato che il perimetro delle spese rimodulabili è stato notevolmente ampliato dall'art. 10, comma 15, del decreto-legge n. 98, convertito dalla legge n. 111 del 2011, che ha limitato le spese non rimodulabili (oneri inderogabili) esclusivamente a quelle cosiddette obbligatorie (stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, interessi passivi, spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione).

[30] Art. 23, comma 3, ultimo periodo, legge 196: "In apposito allegato allo stato di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo."; art. 2, comma 1, secondo periodo, decreto-legge n. 78 del 2011: "In appositi allegati agli stati di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propongono le modifiche ed i corrispondenti importi."; art. 10, comma 16, decreto-legge n. 95 del 2012: "assicurandone apposita evidenza".

disposto dalla riforma, nell'ambito del doppio vincolo che caratterizza il nostro bilancio (art. 6, commi 10-16, della legge n. 135 del 2012).

In particolare, la sperimentazione triennale del "cronoprogramma", oltre ad agevolare la tempestività dei pagamenti richiesta anche dalle direttive europee, mira a razionalizzare, in coerenza con gli impegni assunti, l'utilizzo delle disponibilità di cassa, anche mediante specifiche variazioni compensative, rendendo ancora più flessibili i vincoli di bilancio. Dal loro canto, le predette variazioni in termini di sola cassa e la nuova possibilità, in sede di legge di bilancio, di reiscrivere nell'anno successivo a quello terminale le spese pluriennali non impegnate e quella di rimodularne la ripartizione annuale, contribuiscono alla cennata estensione della flessibilità, sia nella fase previsionale che in quella gestionale, al di là dei confini prefigurati dalla riforma contabile. Si sottolinea la circostanza che, una volta accertata la loro compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, le variazioni di sola cassa possono riguardare, indifferentemente, i due comparti di spesa, quindi anche spostando risorse dal conto capitale alla parte corrente[31].

Va precisato, tuttavia, che le disposizioni sulla reiscrizione e rimodulazione di spese pluriennali (commi 15 e 16) non hanno trovato applicazione nel bilancio 2013-2015, causa l'intenso impegno dichiarato dalle amministrazioni sul fronte del contenimento della spesa, che ha limitato la possibilità di valutare con attenzione l'utilizzo del nuovo strumento. Si auspica che, in sede di previsioni per il nuovo bilancio, tali facoltà siano puntualmente utilizzate, per rispecchiare le effettive necessità durante l'arco temporale delle autorizzazioni di spesa, rimodulando le singole annualità e gli importi complessivi tra autorizzazioni diverse, in funzione della realizzabilità tecnica degli interventi.

In linea generale, pur confermando il giudizio favorevole sulla *ratio* di valorizzazione del bilancio di cassa alla base delle innovazioni, nell'ambito della consolidata tendenza verso una maggiore flessibilità della gestione, si rileva che la totale compensabilità delle dotazioni di cassa, con la sola esclusione delle spese fisse, suscita perplessità per alcune importanti implicazioni.

Anzitutto, la possibilità di trasferire risorse dal conto capitale alla parte corrente pone il rischio di ulteriore dequalificazione della spesa, nell'ambito di una sostanziale e costante riduzione degli investimenti. Va, poi, considerato con apprensione il quadro di indebolita controllabilità dei conti pubblici al di fuori del circuito dell'amministrazione, in quanto i singoli "cronoprogrammi" si configurano come atti amministrativi interni; il che rende quanto meno incerta la portata finanziaria della legislazione sia per l'onere che per la relativa copertura. In altri termini, se in qualsiasi momento si possono spostare le dotazioni di cassa, conoscendole forse con una minuziosa ricostruzione solo a consuntivo e, comunque, senza un quadro esaustivo delle movimentazioni, che potrebbero evidenziare solo i risultati netti, potrebbero conseguire serie difficoltà sul piano delle coperture e dei meccanismi a presidio della loro tenuta nel tempo, come le clausole di neutralità e di salvaguardia.

---

[31] Cfr., al riguardo, la circolare n. 27 del 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, recante "Ulteriori indicazioni per la predisposizione delle previsioni di bilancio per l'anno 2013 e per il triennio 2013-2015, nonché per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, commi dal 10 al 16, del decreto-legge n. 95 del 2012". Cfr. anche la circolare n. 1 del 2013 del medesimo dicastero, recante "Indicazioni riguardo alla predisposizione del "piano finanziario dei pagamenti" (c.d. cronoprogramma) ai sensi dell'art. 6, commi 10, 11 e 12, del DL 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012 recante: "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario".

Conclusivamente, alla maggiore flessibilità operativa delle amministrazioni, in vista di un apprezzabile miglior controllo dei flussi di finanza pubblica, non sembra corrispondere una adeguata trasparenza ai fini del controllo da parte del Parlamento.

3.6. La legge di stabilità 2013

La legge di stabilità (legge n. 228 del 2012) prefigura la realizzazione degli obiettivi programmatici definiti nella Nota di aggiornamento del DEF, con il raggiungimento del pareggio strutturale del conto economico della pubblica amministrazione nell'anno in corso e il suo sostanziale mantenimento nel successivo biennio. L'utilizzo del margine positivo di 0,2 punti percentuali di Pil per il 2013 e la pratica neutralità rispetto ai successivi saldi programmatici, confermano la recente prassi di limitato apporto del provvedimento alla correzione dei conti pubblici, in gran parte realizzata in via anticipata, soprattutto a causa della persistenza e dell'intensità della crisi economico-finanziaria[32].

3.6.1. Un aspetto importante che caratterizza la legge di stabilità va sottolineato: la compatibilità del suo assetto con l'ordinamento contabile vigente e con quello *in fieri,* che sarà adottato, a decorrere dal 2014, in base al nuovo testo costituzionale e alla legge rinforzata n. 243 del 2012. Rispetto al bilancio assestato, il saldo in termini di competenza presenta per il 2013 un sensibile peggioramento di oltre 9,5 miliardi, passando da un avanzo di 3.446 milioni a un disavanzo (saldo netto da finanziare) di 6.057 milioni, nonostante la completa copertura dei maggiori oneri di parte corrente, esposta nel consueto prospetto; il saldo negativo viene confermato, sia pure per importi minori, nel successivo biennio. Rispetto alle previsioni a legislazione vigente, il peggioramento previsto va imputato essenzialmente alla legge di bilancio, i cui effetti sono solo in parte compensati dall'apporto positivo delle previsioni contenute nel decreto-legge n. 95.

La circostanza non sembra porre problemi con riferimento alla legislazione contabile vigente, per la verificata compatibilità con i documenti di programmazione economico-finanziaria, in particolare con la Nota di aggiornamento e con le relative risoluzioni parlamentari, ai sensi del successivo comma 7 dell'art. 11 della legge contabile. Peraltro, essa appare anche in linea con il nuovo testo costituzionale dell'art. 81, in vigore dal 1 gennaio 2014, quale risulta concretamente applicato dalla predetta legge rinforzata, che prescrive la compatibilità dei nuovi o maggiori oneri, anche per la legge di bilancio, con il raggiungimento dell'equilibrio strutturale del conto economico delle pubbliche Amministrazioni, senza ricorso all'indebitamento, salvo che questo non sia limitato alla considerazione degli effetti del ciclo economico ovvero non sia intervenuta la qualificata deliberazione parlamentare degli "eventi eccezionali". Nel richiamare, in proposito, quanto precisato nei precedenti paragrafi 2.1.5 e 2.1.6, si sottolinea, nel caso di specie, che il maggior ricorso all'indebitamento, conseguente al peggioramento del saldo di competenza, non risulta formalmente collegato agli effetti del ciclo, né, tantomeno agli "eventi eccezionali".

[32] Cfr., in proposito, la terza Relazione quadrimestrale 2012 sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2012, deliberata dalla Corte dei conti-Sezioni riunite in sede di controllo, il 2 maggio 2013 e comunicata al Parlamento il 6 maggio 2013.

3.6.2. Sul piano ordinamentale, la legge di stabilità, oltre allo svuotamento della sua portata per l'anticipo della manovra correttiva con provvedimenti d'urgenza, non assolve alle funzioni tipiche che l'ordinamento contabile le aveva attribuito, divenendo essenzialmente veicolo di redistribuzione delle risorse raccolte e confermando la mutazione in tutti gli anni di attuazione della riforma. Tra l'altro, la regolazione del patto di stabilità interno, demandatale dalla legge di contabilità, avviene solo per gli aspetti di funzionamento e di distribuzione, mentre i profili finanziari sono definiti nelle manovre d'urgenza, per il 2012 dal decreto-legge n. 95.

La legge introduce numerose norme di carattere ordinamentale, organizzatorio, localistico o microsettoriale, in disapplicazione dell'art. 11, comma 3, secondo periodo, della riforma, nonostante l'ampio stralcio di disposizioni di questo tipo operato dalla Camera. In alcun casi, le norme appaiano prive di riflessi finanziari anche di carattere indiretto, come, ad esempio, in materia di equipollenze di alcuni titoli di studio rilasciati dalle istituzioni facenti parte del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale. Ancora, si sottolinea la presenza di norme che incidono direttamente sulla disciplina di contabilità e finanza pubblica, come nel caso delle disposizioni in materia di ricorsi contro gli atti di ricognizione annuale delle Amministrazioni pubbliche demandati all'ISTAT. Basti osservare, al riguardo, che dagli iniziali 14 articoli per complessivi 245 commi del disegno di legge presentato dal Governo, si è passati all'unico articolo del testo finale con ben 561 commi.

Da tutto ciò, emerge con chiarezza come le regole riguardanti il contenuto proprio della legge di stabilità fissate dalla riforma contabile siano state sostanzialmente travolte. Un tale contenuto deve certamente in buona misura essere ascritto alla scelta, determinata dall'imminente conclusione della legislatura, di includere in essa complessi omogenei di disposizioni che, più propriamente, avrebbero dovuto riguardare altrettanti distinti provvedimenti normativi. Su queste decisioni, in parte imposte dagli eventi, si è innestata, tuttavia, un'attività emendativa articolata e minuta che ha ulteriormente dilatato il contenuto "*omnibus*" del provvedimento.

Appare anche confermata la trasformazione di parte della legge di stabilità in strumento attuativo di precedenti normative sostanziali, contribuendo all'attenuazione della valenza strategica conferitale dall'ordinamento contabile. Il fenomeno, non nuovo, è dovuto anche all'incalzare delle crisi finanziarie degli ultimi anni: esso si è manifestato palesemente sin dagli esordi della passata legislatura, con l'anticipo della parte principale delle manovre correttive in provvedimenti d'urgenza, con effetti già incorporati nei saldi tendenziali all'inizio della sessione di bilancio, che ha in tal modo acquisito un ruolo marginale nella definizione delle correzioni.

3.6.3. In particolare, va osservato che per le spese rimodulabili è disponibile sin dall'inizio l'articolazione delle riduzioni per missioni e programmi, mentre per le spese non rimodulabili si rinviene la sola quantificazione delle singole disposizioni e il riferimento al ministero. Per entrambe le tipologie, l'articolazione delle riduzioni tra spese correnti e in conto capitale e l'analisi per unità gestionali (capitoli e articoli) sono state formalizzate con il decreto di ripartizione di fine anno, quale atto di programmazione operativa finale del nuovo bilancio gestionale, in applicazione delle proposte delle amministrazioni recepite dal Tesoro e, in loro assenza, di quelle sostitutive del Governo, nonché delle modifiche parlamentari, inserite in bilancio con le

note di variazioni. L'analisi di tali riduzioni nella relazione tecnica, operata sui dati disaggregati, consente una valutazione dell'utilizzo della flessibilità di bilancio da parte delle amministrazioni interessate, anche in base ai notevoli ampliamenti operati dal legislatore per rendere meno critica la gestione, incisa massicciamente dalla politica di contenimento delle spese. Da essa emerge che, delle complessive riduzioni per oltre 5 miliardi nel triennio, oltre l'85 per cento deriva da proposte delle amministrazioni assentite, mentre il ricorso necessitato alla riduzione lineare delle spese rimodulabili ha interessato la residua quota. Una specifica analisi in sede di aggiornamento delle Note integrative a conclusione della sessione di bilancio, ai sensi dell'art. 21, comma 11, della legge 196 del 2009, avrebbe potuto fornire preziosi elementi informativi sul consolidamento della flessibilità previsionale su livelli, per la prima volta, molto significativi, valorizzando, di fatto, una delle potenzialità più rilevanti recate dalla riforma contabile.

Sul piano più sostanziale, appare tuttavia necessario considerare i negativi riflessi gestionali che la presumibile conferma della massima incidenza delle riduzioni su consumi intermedi e conto capitale può generare, con particolare riguardo, oltre che alla concreta operatività minima delle amministrazioni, all'alimentazione del fenomeno dei cosiddetti debiti fuori bilancio. In tale contesto, si evidenzia l'intrinseca contraddittorietà del riconoscimento *a posteriori* di comportamenti amministrativi in conflitto con le più elementari regole contabili. Si sottolinea ancora una volta l'esigenza di concrete iniziative per definire procedure idonee a impedire l'assunzione di obbligazioni al di fuori delle dotazioni di bilancio, che si riflettono negativamente sull'attendibilità dei conti. Anzi, le annuali ricognizioni delle situazioni debitorie, che si ripetono dal 2007, e le specifiche autorizzazioni di spesa disposte per la loro estinzione, finiscono per consolidare, di fatto, un sistema per il quale esistono ancora margini per una gestione qualitativamente superiore.

3.6.4. Altro profilo significativo della legge di stabilità attiene alla complessiva dimensione dei nuovi o maggiori oneri di parte corrente, passata dagli iniziali circa 40 a ben 70 miliardi nel triennio alla fine dell'*iter* parlamentare, con un incremento corrispondente dei mezzi di copertura, circa 74 miliardi, per il 56,5 per cento reperite dal lato delle entrate. La circostanza contribuisce ad accentuare il fenomeno, già sottolineato dalla Corte dei conti in precedenti occasioni[33], di ulteriore aumento del livello di intermediazione del bilancio pubblico, che rende l'imminente prospettiva dell'equilibrio strutturale dei conti meno virtuosa e più fragile, in quanto foriera di effetti depressivi indesiderati. L'esigenza di procedere urgentemente nella direzione di un costante e graduale ridimensionamento del predetto livello d'intermediazione, anche attraverso metodologie di *spending review* non limitate all'efficientamento, ma estese a una profonda revisione dei confini dell'attuale intervento pubblico, rendendo in tal modo possibile una significativa riduzione e una razionalizzazione del carico tributario, è stata ribadita di recente[34] e risulta particolarmente importante all'inizio della nuova legislatura.

[33] Cfr., ad esempio, l'audizione della Corte dei conti davanti alle Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza 2012, in data 23 aprile 2012.

[34] Audizione della Corte dei conti dinanzi alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, sul nuovo Documento di economia e finanza 2013, in data 23 aprile 2013.

Ancora, vanno rilevati il ricorso a mezzi non appropriati di copertura, quali le spese per interessi, determinate da variabili esogene, e la contabilità speciale per i rimborsi di imposte, eccedentaria e opportunamente ridotta con la medesima legge; l'istituzione di nuove contabilità speciali con gestione fuori bilancio, in contrasto sia con la legge di contabilità, sia con la legge rinforzata, che ne prevedono il progressivo superamento e la riconduzione della gestione nel bilancio dello Stato; il frequente ricorso a valutazioni quantitative con approccio *"coeteris paribus"*, senza tener conto di probabili effetti di sostituzione, soprattutto nella quantificazione degli effetti di norme tributarie.

3.7. La legge anticorruzione

Di grande rilievo sotto il profilo sistematico si manifesta la legge n. 190 del 2012, normativa organica che implementa l'apparato preventivo e repressivo contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e corrisponde agli obblighi derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (c.d. convenzione di Merida) e dalla convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (convenzione di Strasburgo). La sua importanza va posta in relazione anche con la natura sistemica assunta ormai dal fenomeno corruttivo nel nostro Paese, con negativi riflessi non solo su prestigio, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche sulla stessa economia nazionale[35].

Il provvedimento, sul quale la Corte dei conti è stata audita in due occasioni[36], prevede l'adozione del Piano nazionale anticorruzione, rimedio programmatico ed ordinamentale contro le vicende corruttive, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, anche in base a linee di indirizzo dello specifico Comitato interministeriale[37]; l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione, individuata nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009; l'individuazione in ciascuna Amministrazione di un responsabile per la prevenzione della corruzione; una significativa riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica Amministrazione; l'inserimento, nell'ambito dei reati-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, dei delitti di induzione indebita e di corruzione tra privati, in tal caso limitando la responsabilità all'ente del quale è vertice apicale o dipendente il corruttore. In particolare, si segnala l'aumento delle principali pene previste, la rimodulazione di alcune figure delittuose (corruzione impropria, istigazione alla corruzione, concussione), l'inserimento di nuovi delitti (traffico di influenze illecite, corruzione tra privati). Specifiche istruzioni operative sono state emanate per la concreta attuazione del complesso provvedimento[38].

In esercizio delle deleghe contenute nella legge, sono stati emanati due decreti legislativi[39]: il primo riordina tutte le norme sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e

[35] Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, Roma, 5 febbraio 2013.

[36] Audizione sull'A.S. n. 2156 del 27 luglio 2010 presso le Commissioni I e II del Senato e sull'A.C. n. 4434 del 14 settembre 2011 presso le Commissioni I e II della Camera dei deputati.

[37] Il Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione è stato istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2013; le linee di indirizzo del Piano nazionale anticorruzione (PNA) sono state deliberate dal Comitato il 13 marzo 2013.

[38] Circolare n. 1 del 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per la funzione pubblica.

[39] Trattasi dei decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, con i quali sono state esercitate le deleghe di cui all'art. 1, commi 35, 36, 49 e 50, della legge n. 190 del 2012.

diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche Amministrazioni, introducendo sanzioni per la loro violazione, a fini di controllo democratico sull'attività e di rispetto dei principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia e efficienza dell'azione pubblica; il secondo disciplina i casi di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali e amministrativi di vertice. Entro i termini prescritti, è stato emanato anche il codice di comportamento dei dipendenti pubblici[40].

La Corte dei conti conferma il positivo giudizio, già espresso sul provvedimento nelle predette audizioni, ai fini del contrasto e della prevenzione dei fenomeni corruttivi, apprezzandone in particolare l'approccio non esclusivamente penalistico, com'è nella tradizione del nostro ordinamento, ma anche di ordine amministrativo, inteso all'individuazione di rimedi di natura organizzativa e preventiva, in linea col principio "meglio prevenire che reprimere".

Oltre all'esercizio delle altre deleghe, per una puntuale attuazione del nuovo sistema appare essenziale la tempestiva emanazione degli atti amministrativi generali per la definizione del codice di comportamento dei dipendenti, degli incarichi vietati, delle modalità applicative in materia di trasparenza, delle intese per l'applicazione della disciplina nelle regioni a statuto speciale

3.8. Anomalie della legislazione di spesa

Sembra doveroso accennare, infine, a talune anomalie che continuano a caratterizzare la legislazione di spesa degli ultimi anni e che si sono manifestate anche nel 2012, incidendo sulla qualità e sulla concreta efficacia dei provvedimenti, oltre che sulla loro tenuta a livello costituzionale.

Come rilevato specificamente dalla Corte dei conti nelle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri[41], trattasi dell'eterogeneità e frammentarietà della legislazione, consistente in gran parte in leggi di conversione di decreti legge, che ignorano frequentemente il divieto costituzionale di norme di contenuto differenziato; dell'ampio ricorso a modifiche e integrazioni di precedenti disposizioni, anche recenti, e a provvedimenti amministrativi di attuazione, che complicano notevolmente la concreta e tempestiva efficacia delle leggi, con conseguenze non marginali di variabilità e labilità sugli effetti finanziari attesi; della frequente approvazione di emendamenti privi di adeguata relazione tecnica, connessa con l'urgenza di conclusione dell'*iter* di conversione, quasi sempre con maxiemendamenti; dall'utilizzo di clausole di neutralità finanziaria non sempre supportate da adeguate relazioni tecniche documentate ai sensi dell'art. 17, comma 7, della legge contabile; dal ricorso a forme di copertura consistenti in emissioni di titoli di Stato, in palese contrasto con l'art. 17, comma 1, della riforma, ovvero in tagli lineari di dotazioni di bilancio, che finiscono per rendere non sostenibili le clausole di neutralità e di salvaguardia, inserite in precedenti provvedimenti normativi.

Va segnalato, ancora, il frequente ricorso per finalità di copertura all'utilizzo dell'eccedenza, rispetto al fabbisogno, delle giacenze sulla contabilità speciale destinata alla regolazione contabile di rimborsi e crediti d'imposta, eccedenza non giustificabile con la normale discrasia tra afflussi e prelievi. L'utilizzo di risorse destinate ad altre esigenze di carattere obbligato, conseguentemente compresse, non risulta in linea né con

[40] Decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013, in G.U. n. 129 del 4 giugno 2013.

[41] Cfr., ad esempio, la Rwelazione relativa al secondo quadrimestre 2012, deliberata dalle Sezioni riunite in sede di controllo il 1° febbraio 2013.

la disciplina contabile vigente, né con quella che si prospetta a decorrere dall'anno prossimo.

Analoghe perplessità riguardano la copertura di oneri per interessi su titoli emessi in deroga al limite massimo stabilito[42], che la relazione tecnica precisa effettuata mediante utilizzo delle dotazioni a legislazione vigente, nel presupposto che l'andamento favorevole dei tassi renda disponibile l'importo necessario: a parte l'evidente violazione della vigente legge contabile, che esclude l'utilizzo di presunte economie di gestione a fini di copertura, trattasi, infatti, di oneri pluriennali che potrebbero non trovare compensazione negli esercizi successivi, in relazione alla variabilità e all'imponderabilità dei mercati finanziari.

4. Attuazione e prospettive della riforma contabile

4.1. Revisione della struttura del bilancio e potenziamento della cassa

Il completamento della revisione strutturale del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa hanno avuto, nel corso del 2012, una pausa normativa, atteso l'ulteriore rinvio dei termini per l'esercizio delle deleghe[43].

In particolare, il completamento della revisione strutturale del bilancio dovrebbe avvenire nell'anno in corso, ma, di fatto, si prospetta già ora un ulteriore rinvio al prossimo anno della sperimentazione prevista per l'adozione delle "azioni" come unità elementari della gestione e della successiva rendicontazione, in luogo degli attuali capitoli, dalla quale ci si attende una minore frammentazione delle voci di spesa, una semplificazione della gestione e, soprattutto, un più elevato livello di flessibilità gestionale.

L'individuazione delle nuove unità gestionali è demandata a un impegnativo e temporalmente concentrato processo, che coinvolge i Nuclei di analisi e valutazione della spesa, tra i cui compiti rientrano proposte in merito all'individuazione delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato". L'apprezzabile definizione di linee guida[44] ha avviato l'attività presso i dicasteri, con l'obiettivo di pervenire alla sua conclusione entro il corrente mese di giugno, in modo da predisporre per il bilancio del prossimo esercizio la necessaria sperimentazione gestionale, mediante affiancamento delle nuove unità elementari ai tradizionali capitoli.

La rilevanza dell'innovazione richiede un approfondito esame degli esiti della sperimentazione, affidata al dipartimento della Ragioneria generale; in quella sede, si dovrà rivedere anche l'attuale struttura di ripartizione in missioni e programmi. Potranno quindi essere valutati gli aspetti, più volte sottolineati dalla Corte dei conti, connessi con il miglioramento della significatività dell'aggregazione funzionale della spesa, attraverso una più appropriata allocazione delle risorse in base alle competenze ministeriali, eliminando squilibri e sovrapposizioni e riducendo l'attuale eccessiva concentrazione in un numero limitato di missioni. In relazione, poi, all'introduzione del nuovo bilancio "sostanziale", che assorbirà l'attuale legge di stabilità a decorrere dall'esercizio 2016, ai sensi della legge "rinforzata" sull'equilibrio strutturale della

---

[42] Art. 3, comma 1, della legge n. 116 del 2012, recante ratifica ed esecuzione del trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES).

[43] Per il completamento della revisione strutturale del bilancio, il termine precedente è stato spostato a fine 2013 dall'art. 1, comma 2, della legge n. 213 del 2012; per il potenziamento del bilancio di cassa, lo spostamento, sempre alla fine del 2013, era avvenuto in forza dell'art. 5, comma 1, della legge n. 39 del 2011.

[44] Linee guida per l'individuazione delle azioni, Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, febbraio 2013.

finanza pubblica attuativa della novellata Costituzione, andrebbe esaminata l'opportunità di adottare le nuove unità gestionali e la connessa revisione dell'aggregazione funzionale contestualmente al nuovo bilancio.

Con la fine del 2012, può considerarsi conclusa la sperimentazione sul potenziamento del bilancio di cassa nell'ambito del sistema a doppio vincolo, in quanto l'attività di programmazione dei pagamenti è stata estesa a tutti i Ministeri, con l'obbligo del relativo piano finanziario da parte dei responsabili della spesa, sancito, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, dall'articolo 6, comma 10, del decreto-legge n. 95 del 2012. In attesa, quindi, degli esiti di tale sperimentazione triennale, occorre valutare con attenzione l'ipotesi di un parallelo rinvio dell'esercizio della delega per il potenziamento del bilancio di cassa, onde procedere alle conseguenti innovazioni, anche in tal caso, contestualmente all'adozione del bilancio "sostanziale".

In tale situazione, anche l'emanazione del testo unico in materia di contabilità e tesoreria di Stato, tenuto conto dell'ormai imminente varo delle modifiche alla legge contabile indotte dalla novellata Costituzione, potrebbe avere un congruo rinvio.

4.2. Delimitazione dei confini della finanza pubblica

Una rilevante innovazione nella delimitazione dei confini degli enti e organismi appartenenti alla finanza pubblica è stata introdotta, a decorrere dal 2012[45], comprendendo nel settore anche le Autorità indipendenti e le altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001; ciò ha comportato, tra l'altro, l'estensione della normativa di contenimento delle spese, anche per consumi intermedi, a tali organismi[46].

Analoga estensione ha riguardato il monitoraggio dei flussi di cassa, disposto dalla riforma contabile, ai fini della migliore gestione del debito pubblico e delle giacenze di tesoreria, conseguente all'ampliamento temporaneo del regime di tesoreria unica, con un notevole incremento della platea degli enti tenuti alle comunicazioni telematiche[47]. Va segnalato, in proposito, il ritardo con cui è stata data attuazione alla

[45] Art. 7, comma 5, del decreto-legge n. 16, convertito dalla legge n. 44 del 2012 , recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributaria, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento": "Nell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, il comma 2 e' sostituito dal seguente: 2. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per Amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonchè a decorrere dall'anno 2012, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità' indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni."

[46] Circolare n. 31 del 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

[47] Art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1, convertito dalla legge n. 27 del 2012, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività": "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle Regioni e delle altre pubbliche Amministrazioni"; cfr. anche la circolare n. 4 del 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato.

relativa disciplina, atteso che le istruzioni operative sul monitoraggio risalgono al decreto ministeriale del 13 luglio 2011 e l'ampliamento del regime di tesoreria unica decorre dal gennaio 2012.

Si confermano le perplessità di fondo sulla tempistica relativa al varo dei bilanci di previsione degli enti del settore pubblico, subordinato, come di consueto, alla conclusione della sessione parlamentare di bilancio per la definizione dei flussi finanziari di rispettivo interesse. Emerge, ancora una volta, la lamentata discrasia temporale, che costringe gli enti alla tardiva decisione di bilancio, rispetto all'inizio dell'esercizio[48]. Ad avviso della Corte dei conti, l'imminente revisione della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, conseguente alla legge "rinforzata" n. 243 del 2012 e alle recenti modifiche costituzionali, fornisce anche l'occasione per una ragionevole soluzione della problematica.

4.3. La banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche

Della banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche prevista dalla riforma contabile, sulla quale la Corte dei conti si era particolarmente soffermata nella relazione al rendiconto del precedente esercizio, non viene fatta menzione specifica nel rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, allegato al Documento di economia e finanza 2013. L'Amministrazione comunica che, nel 2012, è avanzato il consolidamento progettuale della banca dati, con l'avvio dell'innovativo portale, la registrazione dei primi utenti interni, l'integrazione nel patrimonio informativo di varie informazioni disponibili. E' da ritenere, comunque, che i complessi problemi di fattibilità evidenziati l'anno scorso permangano tuttora, anche per i tempi non brevi che si prospettano per la definizione dell'armonizzazione contabile dell'intero comparto pubblico.

Ferma restando l'esigenza di una riconsiderazione degli apparati informatici e telematici per la gestione del sistema, ispirata all'integrazione, allo scambio di informazioni, alla condivisione degli archivi e al coordinamento, emerge che la concreta attivazione del nuovo strumento, indispensabile per assicurare l'auspicato miglioramento del controllo e monitoraggio dei conti pubblici, resta subordinata, così come è stata sinora impostata, alla concreta attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

Si torna ad affermare che tale impostazione non appare condivisibile, poiché la norma istitutiva prevede l'operatività immediata della banca dati, a prescindere dalla conclusione del processo di armonizzazione, giustamente ritenendo essenziale e urgente, per garantire le complessive finalità della riforma, il suo avvio sulla base dei dati disponibili, con la flessibilità idonea a recepire successive modifiche: ne fornisce la riprova anche il raffronto dei tempi previsti per l'esercizio di ciascuna delle numerose deleghe, tra le quali l'adeguamento dei sistemi contabili, con quelli disposti per l'avvio della banca dati, ipotizzata a regime già a decorrere dal 2012.

Il rinvio dell'operatività della banca dati unitaria alla conclusione del processo di riforma, pertanto, rischia di depotenziare l'intero disegno innovatore, proprio nel

[48] Cfr., ad esempio, la circolare n. 2 del 5 febbraio 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, concernente "Enti e organismi pubblici – Bilancio di previsione per l'esercizio 2013", emanata per assicurare comportamenti coerenti con gli obiettivi stabiliti dal legislatore nella predisposizione dei bilanci di previsione, ad esercizio ampiamente inoltrato.

momento in cui esso viene valorizzato dall'assunzione a livello costituzionale dei vincoli europei.

4.4. Il rapporto mensile sulle entrate

Lo scorso anno, la Corte dei conti segnalava l'esigenza di ampliare il rapporto mensile sull'andamento delle entrate tributarie e contributive, previsto dall'art. 14, comma 5, della riforma e attualmente limitato alle variazioni dei grandi aggregati rispetto all'anno precedente e agli scostamenti rispetto alle previsioni. Un più adeguato monitoraggio dei conti pubblici, con l'affinamento delle tecniche e delle metodologie di rilevazione, potrebbe consentire, ad esempio, un'analisi dei fenomeni che incidono sull'andamento del gettito, con maggior dettaglio.

Inoltre, nei rapporti sinora pubblicati, continua a mancare qualsiasi riferimento al monitoraggio degli effetti delle misure tributarie disposte dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno, come prescritto dalla riforma contabile (art. 14, comma 5, secondo periodo), sia pure senza disporne espressamente la pubblicazione; si sottolineava, in proposito, la grande utilità che avrebbe l'inserimento di tale monitoraggio nel rapporto mensile, utilizzando le stime e le rilevazioni effettuate da tempo dal Ministero dell'economia e delle finanze, delle quali si dà conto nel capitolo sulla gestione del bilancio dell'entrata.

Si auspica che tali indicazioni, palesemente intese al miglioramento informativo in un settore cruciale della finanza pubblica, siano responsabilmente riprese al più presto dalle competenti amministrazioni.

4.5. Il rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali

Il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato è stato redatto in ritardo rispetto ai tempi previsti dalla riforma, che ne dispone la prima edizione dall'anno successivo all'istituzione della banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche[49], cioè dal 2011.

Esso si inserisce nel processo di analisi e valutazione avviato con la legge finanziaria per il 2007 e rafforzato negli anni successivi, sino ai recenti interventi del decreto-legge 95 del 2012. Il suo contributo informativo, invero apprezzabile, appare di grande utilità per lo sviluppo della *spending review*, inducendo una maggiore conoscenza della spesa, ai fini dei processi di razionalizzazione e di recupero di efficienza essenziali per il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica. Realizzato con la collaborazione delle amministrazioni competenti all'interno dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, il rapporto esamina l'evoluzione e gli aspetti critici di alcuni dei principali settori, in particolare quelli riconducibili alla produzione di servizi pubblici e al supporto delle imprese, proponendo analisi di efficienza relativa e determinazioni di fabbisogni *standard* per la fornitura di servizi di alcune strutture periferiche e gli indicatori di risultato, articolati secondo le missioni e i programmi.

[49] Art. 41, comma 1, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni: "1. Ogni tre anni, a partire da quello successivo all'istituzione della banca dati di cui all'articolo 13, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, anche sulla base delle attività di cui all'articolo 39, elabora un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato"; art. 13, comma 1, della medesima legge: "Al fine di..., le Amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze ....".

In particolare, i provvedimenti più recenti prevedono la definizione dei costi e fabbisogni dei programmi di spesa delle Amministrazioni statali, avviando un ciclo di razionalizzazione mirato alla definizione dei costi *standard* e di specifiche metodologie per la quantificazione dei costi, nell'ambito del più generale programma di riorganizzazione. Tale programma doveva essere proposto dal Comitato interministeriale e presentato al Parlamento entro il 30 settembre 2012, mentre l'atto d'indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze di giugno 2012 espone obiettivi e linee-guida, con un processo di programmazione finanziaria basato su accordi triennali con le amministrazioni, intesi a definire norme per una graduale convergenza verso gli obiettivi.

L'analisi approfondisce composizione ed evoluzione della spesa, evidenziando che, nella prima decade degli anni duemila, l'incidenza sul Pil della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche in Italia mostra la crescita più contenuta rispetto agli altri principali Paesi europei, ad eccezione della Germania; la sua composizione per funzioni, dal 1990 al 2010, privilegia la spesa per protezione sociale e servizi generali, mentre si riduce il peso della "altre attività" (affari economici, abitazione e assetto del territorio, attività ricreative, culturali e di culto) e, in minor misura, di sanità, istruzione e delle attività "essenziali" (difesa, ordine pubblico, sicurezza e protezione dell'ambiente).

Vengono poi posti in luce alcuni elementi di criticità in settori rilevanti della spesa, quali il pubblico impiego (assenza di un coerente indirizzo di contenimento, disallineamento delle dinamiche retributive rispetto ai parametri fondamentali economici, scambio tra riduzione numerica e crescita retributiva media individuale); i consumi intermedi (formazione di debiti fuori bilancio e aspettative di ripiano, insufficiente livello degli acquisti centralizzati); i trasferimenti e gli incentivi alle imprese (ruolo della tesoreria, esigenza di riordino normativo). Tali problematiche, generalmente, si mostrano coerenti con quanto già rilevato dalla Corte dei conti nelle diverse sedi istituzionali.

Notevole importanza assumono le specifiche indagini condotte sulle strutture periferiche delle amministrazioni, che assorbono più del 90 per cento dei costi di funzionamento dello Stato: Vigili del fuoco, Prefetture, Ragionerie territoriali, Commissioni tributarie, Ispettorati territoriali delle comunicazioni, Direzioni territoriali del lavoro, Istituti penitenziari, sedi periferiche del Ministero degli esteri, Istituzioni scolastiche, Capitanerie di porto, Uffici dell'Ispettorato per la tutela della qualità e la repressione delle frodi, uffici periferici del Ministero dei beni culturali. Da ciascuna di esse, emergono margini di razionalizzazione della spesa, da utilizzare pienamente nei successivi interventi amministrativi e normativi.

*4.6. La "*spending review*"*

Come si accennava, non ha ancora visto la luce il programma di riorganizzazione della spesa pubblica, dapprima affidato al Ministro dell'economia e delle finanze per la presentazione alle Camere entro il 30 novembre 2011 (art. 01 del decreto-legge n. 138, convertito dalla legge n. 148/2011), poi demandato allo specifico Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica, che avrebbe dovuto presentarlo entro il 30 settembre 2012 (art. 1 *bis* del decreto-legge n. 52, convertito dalla legge n. 94/2012).

Né si ha notizia della relazione sull'attività di razionalizzazione della spesa pubblica, che doveva essere presentata al Parlamento e alla Corte dei conti, in prima applicazione, entro il 31 luglio 2012 e, poi, ogni sei mesi[50].

Il Comitato interministeriale ha svolto l'azione di indirizzo nella revisione e razionalizzazione delle spese e nelle altre materie affidategli, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in particolare del Ministro per i rapporti con il Parlamento. Di fatto, tale azione ha contribuito ad attivare la complessa procedura di riorganizzazione, che ha portato alla successiva fase attuativa della *spending review*[51]. Emerge sempre di più, in tale contesto, il ruolo cruciale affidato dal legislatore ai Nuclei di valutazione, che andrebbero maggiormente valorizzati ai fini di un'efficace revisione della spesa. Alle attività in corso, relative ai temi comuni (proposte di "azioni" sostitutive dei capitoli, indicatori di risultato, consumi intermedi, debiti pregressi, monitoraggio misure correttive) e a quelli specifici di ciascun Ministero, dovrebbero aggiungersi prioritariamente quelle più direttamente connesse alla revisione dei programmi e alla verifica di efficacia, efficienza, attualità e congruità delle autorizzazioni di spesa, nonché, con approccio graduale, quelle inerenti all'economicità dei servizi prestati ai cittadini e alla ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico.

4.7. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio

Il processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni pubbliche è proseguito, lungo il percorso stabilito dalle rispettive deleghe, esercitate, da un lato, per gli enti territoriali, con il decreto legislativo n. 118 del 2011, sulla base della legge n. 42 del 2009, all'uopo modificata dalla riforma contabile; dall'altro, per gli altri enti pubblici, con il decreto legislativo n. 91 del 2011, in base ad identica delega direttamente inserita nella legge contabile. Va notato che, dal prossimo anno, la materia dell'armonizzazione passa dalla competenza concorrente Stato–Regioni alla competenza esclusiva statale, ai sensi del novellato art. 117 della Costituzione[52], il che fa presumere che la complessa operazione di armonizzazione possa proseguire più speditamente[53].

Nel comparto degli enti territoriali, sono stati definiti i criteri di applicazione del sistema premiale di riduzione degli obiettivi fissati dal Patto di stabilità interno per gli enti che partecipano alla già avviata sperimentazione biennale 2012-2013[54], intesa ad acquisire concreti elementi di valutazione sulle soluzioni più opportune. Quanto agli

[50] Art. 4 del decreto-legge n 52, convertito dalla legge n. 94 del 2012.

[51] Art. 1, commi da 1-*bis* a 1-*quinquies*, del decreto-legge n. 52, convertito dalla legge n. 94 del 2012, attività propedeutica agli interventi attuati con il decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

[52] Art. 3, comma 1, legge costituzionale n. 1 del 2012.

[53] Ai fini dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, assume rilievo il recepimento della direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, non ancora intervenuta nel nostro ordinamento ma che trova previsione nell'art. 8 dell'A.S. 3510 (XVI legislatura), *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee-Legge comunitaria 2012*, art. 8 (*Criterio direttivo di delega al Governo per il recepimento della direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*), approvato dalla Camera dei Deputati il 3 ottobre 2012. Il disegno di legge prevede la necessità di coordinare l'attuazione del capo IV della direttiva (*regole di bilancio numeriche*) con le disposizioni della legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, da approvare entro il 28 febbraio 2013, cui sono riservate in particolare l'istituzione di un organismo indipendente, al quale attribuire compiti di analisi e di verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio, nonché l'introduzione di specifiche regole di bilancio.

[54] Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno, degli affari regionali e della coesione territoriale, del 21 settembre 2012.

altri enti pubblici, l'analoga sperimentazione riguarda il biennio 2014-2015 e dovrebbe essere disciplinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro l'anno in corso[55].

Per entrambi i comparti, le sperimentazioni dovrebbero fornire elementi di valutazione soprattutto su concreta fattibilità e più idonea rispondenza ai principi della riforma del criterio della competenza "a scadenza", che lega la rilevazione dell'impegno contabile alle sole obbligazioni giuridicamente perfezionate scadenti nell'anno di riferimento. Su tale aspetto, la Corte dei conti ha richiamato più volte l'esigenza di considerare con particolare cautela gli esiti delle sperimentazioni, attesa l'evidente discrasia della competenza "a scadenza" con il consolidato criterio della competenza giuridica, confermato dalla riforma per il bilancio dello Stato, cardine e punto di riferimento del complesso processo riformatore[56].

In tale contesto, è venuta ad inserirsi la legge "rinforzata" n. 243 del 2012, diffusamente esaminata nel punto 2.1 per la sua rilevanza nell'ambito del nuovo ordinamento contabile, conseguente all'adozione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione. Come si notava in precedenza (par. 2.1.7), tale legge comporta il recepimento a livello costituzionale del doppio vincolo di competenza e di cassa nei bilanci delle Amministrazioni pubbliche che adottano il sistema finanziario, con chiari riferimenti alla competenza giuridica accolta da qualche tempo nel bilancio dello Stato. Ciò dovrebbe costituire, ad avviso della Corte dei conti, un elemento di ulteriore riflessione in ordine all'adozione del cosiddetto criterio della competenza "a scadenza".

4.7.1. Soffermandosi sulla sperimentazione degli enti territoriali, avviata nel 2012 per verificare la rispondenza della riforma alle esigenze conoscitive della finanza pubblica, individuandone criticità ed eventuali proposte di modifica, si osserva che taluni enti, tra cui la Regione siciliana, hanno rinunciato a proseguire la sperimentazione nel 2013, a causa di difficoltà organizzative interne[57]. Tra le criticità riscontrate nel primo anno, emergono la ripartizione delle spese di personale tra missioni e programmi e l'esigenza di precisare e integrare i principi contabili applicati, il piano dei conti e gli schemi di bilancio, mentre sembra verificata positivamente l'applicazione del principio della competenza "a scadenza".

Quest'ultima conclusione ha indotto l'amministrazione ad avviare l'attività per proporre a Parlamento e Governo l'adeguamento del decreto legislativo ai risultati della sperimentazione, anche se relativi solo al primo esercizio, in modo da consentirne l'emanazione entro il prossimo mese di luglio; la circostanza appare confermata nella recente audizione della Ragioneria generale dello Stato sul decreto-legge per il pagamento dei debiti scaduti[58].

Su tale indicazione, la Corte continua a manifestare ampie perplessità, tenuto conto sia dell'avvenuto rinvio al biennio 2014-2015 della parallela sperimentazione

---

[55] Art. 25 del decreto legislativo n. 91 del 2012, modificato dall'art. 1, comma 388, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

[56] Cfr., ad esempio, la Relazione sul rendiconto 2011 – vol. I – Ordinamento contabile, par. 4.1.3..

[57] In particolare, la Regione siciliana ha emanato la legge 10 agosto 2012, n. 45, con cui, all'articolo 4, ha stabilito che gli effetti delle disposizioni in materia di sperimentazione dell'armonizzazione del bilancio sono sospesi, nelle more dell'adozione delle procedure di attuazione statutaria previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

[58] Audizione del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, sul decreto-legge n. 35 del 2013, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli Eti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli Enti locali", Commissioni speciali riunite di Camera e Senato, 15 aprile 2013, pag. 4.

relativa agli altri enti pubblici, sia, e soprattutto, della già affermata incompatibilità del principio della competenza "a scadenza" con la competenza giuridica vigente per il bilancio dello Stato, assunta ora a livello costituzionale dalla legge "rinforzata" n. 213 del 2012.

4.7.2. Nell'ambito della delega per l'armonizzazione contabile degli altri Enti pubblici, è stato emanato il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante linee guida per l'individuazione delle missioni, al fine di un risultato coerente con i criteri ispiratori[59]. Il provvedimento conferma, nella sostanza, lo schema classificatorio funzionale adottato dal bilancio statale sin dal 2008, nonostante l'esigenza di una sua profonda revisione, sottolineata più volte dalla Corte dei conti, in relazione sia alla eccessivamente ampia varianza dimensionale delle attuali aggregazioni (dagli oltre 115 miliardi della missione 3-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, a meno di 10 milioni della missione 10-Energia e diversificazione delle fonti energetiche, con una concentrazione di circa il 70 per cento delle spese finali in sole 5 missioni); sia alla promiscuità di taluni aggregati (come gli oneri allocati impropriamente nelle missioni 32-Servizi generali e 33-Fondi da ripartire).

Il comune piano dei conti integrato, che rileva entrate e spese in termini sia di contabilità finanziaria che economico-patrimoniale, è stato approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri del 6 dicembre 2012. L'iter del regolamento non è ancora concluso, in attesa del parere delle competenti Commissioni parlamentari, mentre il termine per la sua emanazione scade il 30 giugno prossimo[60]. L'adozione del piano dei conti integrato comporterà una sperimentazione di due anni, che consentirà alle amministrazioni di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile.

In maniera analoga, sono proseguiti i lavori per la stesura di uno schema di bilancio consolidato, attualmente oggetto di confronto con le amministrazioni interessate; lo schema tipo, con tempi e modalità di adozione e pubblicazione, deve essere definito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, entro il 30 giugno prossimo. Anche questo strumento, che riassume in un unico documento contabile i risultati gestionali delle Amministrazioni pubbliche e delle proprie aziende, società partecipate e altri organismi controllati, costituisce un elemento fondamentale per assicurare un governo unitario della finanza pubblica[61].

E' stato emanato anche il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che definisce le linee guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori, ai fini della misurazione dei risultati dei programmi di bilancio[62].

---

[59] DPCM 12 dicembre 2012, in Gazzetta ufficiale n. 295 del 19 dicembre 2012; vedasi anche la circolare esplicativa del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 23 del 2013.

[60] Art. 1, comma 388, legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

[61] Ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. a), del decreto legislativo n. 91 del 2011, le voci del piano dei conti e il contenuto di ciascuna voce devono essere definiti con regolamento da adottare in base all'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze. L'art. 18 del medesimo decreto legislativo ha stabilito, in attuazione della delega di cui all'art. 2, comma 2, lettera e), della legge n. 196 del 2009, che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, venga individuato uno schema di bilancio consolidato e i tempi e le modalità per la loro adozione e pubblicazione. I termini di emanazione sono stati prorogati dall'art. 1, comma 388, della legge n. 228 del 2012 (legge finanziaria 2013), dal 31 dicembre 2012 al 30 giugno 2013.

[62] DPCM 18 settembre 2012, emanato in base all'art. 23 del decreto legislativo n. 91 del 2011, in Gazzetta ufficiale n. 226 del 26 settembre 2012.

4.8. I vincoli del Patto di stabilità interno

Il comparto degli Enti territoriali è interessato anche da altre disposizioni intese a rendere più stringenti i vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno, allo scopo di migliorare la strumentazione funzionale al rispetto delle intese europee.

In particolare, tali vincoli sono stati estesi, dal 2013, alle aziende speciali e alle istituzioni strumentali degli Enti locali, tranne i gestori di servizi socio-culturali e sanitari[63], con obbligo sin dal 2012 di iscrizione e deposito dei bilanci presso le Camere di commercio, anche per consentire all'Unioncamere la trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze dei relativi elenchi e dati di bilancio, entro il primo semestre di ciascun anno. L'estensione riguarda anche le società cosiddette "*in house*", titolari di affidamenti diretti della gestione di servizi pubblici locali, strumentali o privi di rilevanza economica[64].

Per aziende speciali e istituzioni, il prescritto decreto interministeriale di definizione delle modalità di assoggettamento, previsto entro ottobre 2012, non è stato ancora emanato, mentre la norma su iscrizione e deposito dei bilanci risulta ancora in gran parte disapplicata, nonostante le iniziative di sollecito[65]. Per le società *in house*, addirittura, la definizione delle modalità era prescritta per settembre 2009, con analogo provvedimento amministrativo.

Appare doveroso rimarcare che i notevoli ritardi nell'applicazione della legge finiscono per incidere negativamente, nel caso di specie, sulla concreta efficacia di uno strumento essenziale per il coordinamento e il controllo della finanza pubblica, quale il Patto di stabilità interno.

4.9. Il rendiconto del 2012

Il rendiconto generale dello Stato per il 2012 presenta una rilevante innovazione, costituita dalla dematerializzazione in via sperimentale del documento, avviata di concerto con la Corte dei conti, sia per il conto del bilancio che per il conto del patrimonio, al fine di migliorare l'efficienza e la qualità del procedimento amministrativo. La procedura informatica ha affiancato quella in forma cartacea, con l'obiettivo di sostituirla definitivamente dal prossimo esercizio[66]; l'utilizzo della firma digitale e della posta elettronica certificata (PEC) hanno garantito al processo informatizzato la stessa validità legale e la medesima attendibilità della forma cartacea.

La redazione delle Note integrative di ciascuna amministrazione è avvenuta utilizzando il sistema di compilazione *on line,* mentre le risultanze economiche sono state esposte nello specifico allegato. La norma prevede anche l'allegazione del cosiddetto ecorendiconto[67], ampliando il contenuto informativo alle spese aventi

---

[63] Art. 25, comma 2, del decreto-legge n. 1, convertito dalla legge n. 27 del 2012.

[64] Art. 3 bis, comma 5, del decreto-legge n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011, secondo le modalità definite ai sensi dell'art. 18, comma 2-bis, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

[65] Cfr., tra l'altro, la nota 096420 del 19/11/2012, diretta dal Ministero dell'economia e delle finanze – RGS a Comuni e Province, oltre che, per conoscenza, ai dicasteri interessati e alle associazioni di categoria.

[66] Le relative istruzioni operative sono state emanate con circolari nn. 14 e 20 del 2013 dal Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato; l'iniziativa è un importante passo per l'attuazione del codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005,).

[67] Art. 36, comma 6, legge n. 196 del 2009 e ss.mm.: "Il rendiconto generale dello Stato contiene inoltre, in apposito allegato, l'illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, allo scopo di evidenziare le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela,

contenuto ambientale, ma, per il secondo anno consecutivo, tale importante documento non è stato allegato al rendiconto trasmesso per la parifica della Corte dei conti.

Le soluzioni informatiche definite nell'occasione per il rendiconto generale, atto complesso e articolato, possono considerarsi una *best practice*, da estendere a procedimenti analoghi, non solo nel comparto della pubblica amministrazione.

Le nuove prospettive del documento cardine della resa del conto rendono ancora più evidente l'esigenza di un tempestivo raccordo con le attività concernenti la redazione del conto patrimoniale ai prezzi di mercato[68], in corso da qualche anno, con risultati tuttora in elaborazione per quanto concerne la situazione a fine 2011. In particolare, varie criticità si presentano nella rilevazione telematica di immobili, partecipazioni e concessioni, prima fra tutte la scarsa adesione agli adempimenti informativi, pur obbligatori, da parte delle pubbliche Amministrazioni: per i beni immobili, le amministrazioni adempienti raggiungono il 58,6 per cento; per le partecipazioni il 34 per cento e per le concessioni appena il 18,1 per cento. Si ribadisce, al riguardo, l'esigenza di pervenire a una più adeguata predisposizione dell'allegato al conto generale del patrimonio previsto dalla vigente normativa[69], arricchendolo mediante l'utilizzo delle informazioni acquisite con la predetta procedura, evitando il rischio di una diversa valorizzazione per i medesimi beni dell'attivo, una in sede di rendiconto generale e l'altra in sede di conto patrimoniale ai prezzi di mercato.

Altra notazione di rilievo riguarda l'eliminazione dal conto patrimoniale di partite debitorie di notevole entità, circa 7,8 miliardi, relativi a residui passivi perenti agli effetti amministrativi, corrispondenti a dotazioni iscritte negli assestamenti 2011 e 2012, eludendo le norme contabili che ne regolano la reiscrizione in bilancio, come già notato al paragrafo 4.1. Va ripetuto, in proposito, che il ricorso a simili pratiche, pur se attribuibile a particolari e urgenti esigenze, finisce per incidere sulla significatività della resa del conto.

4.10. Valutazione e monitoraggio delle opere pubbliche

Le nuove disposizioni sulla valutazione e sul monitoraggio delle opere pubbliche, oggetto dei decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011, emanati in base alla delega di cui all'art. 30, commi da 8 a 11, della riforma, riguardano il primo, la valutazione delle spese per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità; il secondo, lo stato di attuazione e l'utilizzo dei finanziamenti per opere pubbliche.

In attuazione del primo di tali decreti, è stato emanato il prescritto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che definisce sia il modello di riferimento per la redazione, da parte delle amministrazioni interessate, di linee guida standardizzate per la valutazione dei fabbisogni e dei progetti di investimento infrastrutturali e per il

---

conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale. A tal fine, le amministrazioni interessate forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie secondo gli schemi contabili e le modalità di rappresentazione stabilite con determina del Ragioniere generale dello Stato in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia."

[68] Art. 2, comma 222, periodi 11,12,14 e 15, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010).

[69] Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 2010, vol. I, pag. 242. La norma sul conto del patrimonio è l'art. 14, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997: "2. Ai fini della loro gestione economica i beni di cui all'articolo 822 del Codice civile, fermi restando la natura giuridica e i vincoli cui sono sottoposti dalle vigenti leggi, sono valutati in base a criteri economici ed inseriti nel Conto generale del patrimonio dello Stato. 3. Per l'analisi economica della gestione dei beni dello Stato, al conto generale del patrimonio è allegato un documento contabile in cui sono rappresentati i componenti positivi e negativi, nonché gli indici di redditività della gestione stessa."

coinvolgimento degli organismi indipendenti di valutazione; sia lo schema tipo del documento pluriennale di pianificazione a cadenza triennale, esteso a tutti gli interventi di competenza di ciascuna amministrazione, con l'analisi dei fabbisogni, delle priorità e della sostenibilità delle opere, della loro fattibilità e dei rischi connessi[70].

Quanto al secondo, è stato emanato di recente il decreto che definisce il contenuto informativo minimo dei sistemi di rilevazione delle Amministrazioni pubbliche e dei soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche, destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato, finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, nonché modalità e regole di trasmissione delle informazioni alla banca dati delle Amministrazioni pubbliche con cadenza bimestrale, a partire dal 30 settembre 2013[71].

Le esigenze di maggiore trasparenza e controllo nel delicato settore delle opere pubbliche potranno ora contare significativamente anche sugli elementi tratti dalle relazioni programmatiche sulle spese d'investimento per ciascuna missione di spesa, sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali, sulle valutazioni ministeriali circa la loro permanenza in bilancio e sui quadri riassuntivi che corredano la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. Vanno apprezzate, in proposito, le recenti istruzioni impartite alle amministrazioni su tali adempimenti, anche mediante specifiche applicazioni telematiche[72].

Sarebbe di grande interesse un'analisi complessiva sull'attuazione della nuova disciplina, con specifico riferimento, tra l'altro, agli obblighi di rilevazione informatica e di comunicazione introdotti con il secondo decreto legislativo; l'analisi potrebbe opportunamente essere allocata nel rapporto annuale sulla riforma contabile allegato al Documento di economia e finanza.

4.11. Il ritardo nel pagamento dei debiti pregressi

L'endemico ritardo nel pagamento dei debiti dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche, esaminato anche la Corte dei conti nelle recenti relazioni al Parlamento, ha dato luogo a misure per favorire la tempestività dei pagamenti e l'estinzione dei debiti commerciali per forniture di beni e servizi.

Uno degli strumenti individuati dal legislatore per limitare il fenomeno entro limiti compatibili con le esigenze delle imprese, nelle linee anche delle indicazioni europee, è quello della certificazione dei crediti per consentirne la cessione al sistema bancario. In proposito, si osserva che solo di recente sono state emanate istruzioni applicative, relativamente ai crediti commerciali vantati dalle imprese nei confronti dello Stato e di enti pubblici nazionali, nonché di enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale[73].

I titolari di crediti commerciali certi, liquidi ed esigibili, per forniture di beni e servizi, di importo superiore a 999 euro, potevano richiederne, entro il 28 giugno 2012,

---

[70] DPCM 3 agosto 2012, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 273 del 22/11/2012.

[71] Trattasi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 febbraio 2013, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 54 del 5 marzo 2013, emanato ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 229 del 2011.

[72] Circolare n. 11 del 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, recante "Leggi pluriennali di spesa – adempimenti previsti dalla legge n. 196 del 2009, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39. Ulteriori disposizioni introdotte dal DL 95 del 2012.".

[73] Rispettivamente, circolari nn. 36 e 37 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in data 27 novembre 2012, mentre i relativi decreti ministeriali risalgono al 22 maggio e al 25 giugno, in seguito modificati dai decreti ministeriali del 24 settembre e del 19 ottobre 2012, per adeguarli alle intervenute modifiche normative. Si rammenta che la prima disposizione sulla certificazione risale all'art. 9 del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009.

l'estinzione con assegnazione di titoli di Stato. E' stata anche introdotta la possibilità di compensare i crediti, previamente certificati, con debiti per imposte, sia erariali che locali, e contributi sociali obbligatori iscritti a ruolo entro il 30 aprile 2009.

I risultati di tali operazioni si dimostrano, tuttavia, ampiamente deludenti. A fronte di richieste di reiscrizione di residui passivi perenti agli effetti amministrativi, transitati dal conto del bilancio al conto del patrimonio, per 12,3 miliardi, è stato possibile procedere alla reiscrizione in bilancio per 4,5 miliardi, mentre di tali stanziamenti, solo 1,3 miliardi sono stati effettivamente utilizzati (32 per cento): il vincolo di non peggiorare l'indebitamento netto della pubblica amministrazione ha inciso soprattutto sul conto capitale. L'estinzione dei debiti con titoli di Stato ha riguardato solo 14,6 milioni[74]; all'inizio del 2013, risultano 1.227 le amministrazioni abilitate all'utilizzo dell'apposita piattaforma informatica, mentre sono state rilasciate solo 71 certificazioni per circa 3 milioni, su 467 istanze presentate dalle imprese per circa 45 milioni; l'effettiva operatività delle certificazioni è, comunque, subordinata al collegamento con l'interfaccia del sistema bancario, definito solo il 2 febbraio 2013.

La direttiva UE n. 7 del 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione), è stata integralmente recepita con il decreto legislativo n. 192 del 2012; pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2013, è scattato l'obbligo per la pubblica amministrazione italiana di pagare i propri fornitori entro 30 giorni. Il termine, valido per tutte le nuove transazioni commerciali, si estende a 60 giorni per la sanità e in casi eccezionali, da esplicitare negli accordi tra le parti. Il superamento dei termini o il mancato pagamento comporta una maggiorazione del tasso d'interesse legale moratorio, dal 7 all'8 per cento in più rispetto al tasso fissato dalla Banca centrale europea per le operazioni di rifinanziamento, interesse che scatta automaticamente, anche senza richiesta del debitore. Si auspica che la nuova stringente normativa possa contribuire alla soluzione del problema, pur dovendosi tener conto dell'impatto sui saldi di finanza pubblica.

4.11.1. La liquidazione del ragguardevole *stock* di debiti accumulato negli anni è limitata, per l'attuale intenso e rapido consolidamento fiscale. Secondo le regole di contabilità europee, infatti, la liquidazione dei debiti commerciali pregressi determina un corrispondente aumento del debito pubblico, mentre la quota relativa a spese per investimenti si riflette anche sul *deficit*.

Tenendo conto di questi vincoli, l'azione dell'esecutivo ha mirato, da un lato, a individuare un meccanismo di graduale liquidazione dei debiti compatibile con i vincoli di finanza pubblica; dall'altro, a negoziare a livello europeo un margine di flessibilità più ampio all'interno del Patto di stabilità e crescita.

Facendo seguito agli orientamenti del Consigli europei di giugno e dicembre 2012, il recente Consiglio europeo del 14 marzo 2013 ha riconosciuto la necessità di risanamento dei conti pubblici in maniera differenziata e in senso favorevole alla crescita, consentendo una flessibilità controllata per azioni di sostegno a crescita e occupazione, nel rispetto della stabilità finanziaria. In sintonia con tali indicazioni, la Commissione europea ha sottolineato l'urgenza di una pronta risoluzione del tema dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione, chiarendo i termini operativi della flessibilità controllata.

[74] Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze-Dipartimento del tesoro, del 3 dicembre 2012.

Conseguentemente, dopo la presentazione alle Camere di una relazione di aggiornamento sulle prospettive dell'economia e dei conti pubblici, con un peggioramento del PIL (-1,3 per cento) e dell'indebitamento netto (-2,9 per cento), sono state adottate urgenti misure per ampliare la liquidità del sistema, consentendo pagamenti di debiti per circa 20 miliardi nella seconda parte del 2013 e ulteriori 20 miliardi nel 2014, che interessano le amministrazioni centrali (rimborsi fiscali pregressi, con utilizzo delle giacenze di tesoreria), gli enti territoriali (allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno e fondi rotativi) e del Servizio sanitario nazionale (anticipazioni di cassa con piani di rientro), garantendo il limite "precauzionale" dell'indebitamento con monitoraggio mirato a specifica clausola di salvaguardia per l'eventuale tempestiva adozione di misure compensative sulle spese[75]. L'operazione, dettata dalla pressante richiesta delle categorie interessate, assume, in realtà, i caratteri di una sanatoria rispetto a comportamenti amministrativi patologici, che non trovano riscontro in altri Paesi: negli ultimi anni, i tempi di pagamento hanno superato in Italia, mediamente, i 180 giorni, a fronte dei 65 della media europea. Il fenomeno, comunque, sollecita un'approfondita riflessione sulle sue cause, al fine di apprestare strumenti in grado di eliminarlo alla radice.

4.11.2. In tale ambito, un profilo particolarmente preoccupante assume il fenomeno dell'emersione di debiti pregressi fuori bilancio, relativi ad obbligazioni assunte in violazione dei principi e delle norme di contabilità. A fine 2009, i debiti fuori bilancio accertati erano di 2,1 miliardi; malgrado la costituzione di un apposito fondo per ripianarli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e, a fine 2011, il decreto ricognitivo del Ministro dell'economia e delle finanze ne ha accertato un importo aggiuntivo di 997,5 milioni, cui si è fatto fronte con l'utilizzo dell'apposito fondo di bilancio[76]: complessivamente, circa 4,6 miliardi emersi in tre anni.

Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non sono presi in conto nella programmazione finanziaria. In alcune amministrazioni, il loro *stock* incide ancora considerevolmente sulla dotazione annua per acquisto di beni e servizi, fino a oltre un quarto dello stanziamento disponibile nel caso del Ministero dell'interno, nonostante la recente forte riduzione.

Il fenomeno continua a pesare in maniera strutturale, nonostante il ricorso a strumenti temporanei di accertamento e copertura, nelle intenzioni intesi come risolutivi, ma nei fatti rivelatisi forieri di attese di ripiani anche futuri. Largamente connesso appare l'utilizzo anomalo dell'istituto del riconoscimento di debito, previsto dalle norme di contabilità come strumento eccezionale e straordinario e divenuto, nella fattispecie, normale atto di una gestione distorta.

Il recente provvedimento d'urgenza ha ulteriormente portato avanti il processo di liquidazione dei debiti pregressi fuori bilancio: a tal fine, le amministrazioni statali hanno proceduto, entro il 30 aprile scorso, alla loro ricognizione a fine 2012, risultata di ulteriori 1,3 miliardi circa, parzialmente estinti utilizzando l'apposito fondo da ripartire di 500 milioni e definendo, per l'eventuale eccedenza, entro il 15 giugno 2013, un piano

[75] Decreto-legge n. 35 del 2013, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli Enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli Enti locali", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64 del 2013.

[76] Cfr. art. 35, comma 2, del decreto-legge n. 1, convertito dalla legge n. 27 del 2012.

di rientro per conseguire risparmi compensativi con misure di razionalizzazione della spesa[77]; le comunicazioni e relazioni alla Corte dei conti e il monitoraggio dei piani di rientro, affidato ai Nuclei di valutazione, forniscono ora l'occasione per una definitiva soluzione della problematica, a condizione che le amministrazioni e gli organi di controllo interno pongano in essere tutte le misure volte a impedire l'ulteriore protrarsi di comportamenti gestionali inammissibili e palesemente *contra legem,* realizzando così una reale programmazione finanziaria, anche mediante un più ampio e mirato utilizzo della flessibilità di bilancio a favore di spese effettivamente ineludibili e una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni. Tutto ciò in attesa delle imminenti modifiche e integrazioni della legge di contabilità e finanza pubblica indotte dal nuovo assetto costituzionale, la quale legge potrebbe affrontare la problematica delle procedure di spesa e quindi porre un freno, in futuro, al fenomeno dei debiti fuori bilancio.

4.12. Ritardi e inadempimenti normativi

Una notazione particolare merita il ritardo della relazione annuale sui controlli di ragioneria, prevista dall'art. 18 del decreto legislativo n. 123 del 2011, con cui è stata esercitata la delega sulla revisione dei controlli amministrativo-contabili disposta dall'art. 49 della riforma. Tale relazione, contenente l'analisi delle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo da parte del sistema delle ragionerie, non è stata redatta per il 2011 dai competenti Uffici; le relative istruzioni operative[78], emanate peraltro a ridosso della scadenza per il 2012, hanno dato luogo alla prima attuazione della norma con riferimento al decorso esercizio. L'entrata in vigore della disposizione (18 agosto 2011), in assenza di ulteriori specificazioni normative, comportava l'adempimento sin dalla prima scadenza annuale del febbraio 2012, con riferimento all'esercizio 2011; occorre, tuttavia, tener conto della complessità e del rilevante impegno aggiuntivo posto a carico delle strutture interessate, che, di fatto, hanno portato alla segnalata circostanza, che si aggiunge agli altri ritardi riscontrati nell'attuazione della riforma contabile.

Va, altresì, rimarcata, anche per il 2012, la pressoché generalizzata inosservanza dell'art. 17, ultimo comma, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni, con la mancata allocazione nelle pertinenti missioni e, nel loro ambito, nei programmi di competenza, delle variazioni delle dotazioni di bilancio recate da provvedimenti legislativi di iniziativa governativa. Si richiama ancora l'attenzione su tale circostanza, che incide negativamente sulla trasparenza del rapporto tra norma e assetto contabile, alla quale il legislatore della riforma ha dato giustamente particolare importanza, con una disciplina che andrebbe estesa, ad avviso della Corte, a tutti i provvedimenti legislativi.

Neanche l'allegato integrativo del Documento di economia e finanza, relativo al monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle manovre correttive, prescritto dall'art. 10, comma 11, della riforma, risulta presentato alle Camere nel 2012, come l'anno precedente. L'elaborato, mirante a valutare *ex post* i provvedimenti assunti,

[77] Art. 5 del decreto-legge n. 35 del 2013 e circolare Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 18 del 2013; la ricognizione e la ripartizione del fondo di 500 milioni sono state formalizzate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40124.

[78] Circolare n. 3 del 6 febbraio 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, recante "Relazione annuale sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo. Art. 18 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123".

anche al fine di approntare tempestivamente le opportune misure di recupero di eventuali scostamenti, sarebbe di grande utilità per il raggiungimento degli obiettivi, a vantaggio della complessiva efficacia degli interventi: occorre, pertanto, assumere tutte le iniziative affinché, finalmente, sia rispettata la norma.

Continua la tardiva presentazione delle relazioni trimestrali di cassa, già notata lo scorso anno, ben oltre i termini dell'art. 14, comma 4, della legge di riforma; per di più, non risulta ancora presentata la terza trimestrale del 2012, mentre, per le trimestrali sinora presentate, va rilevata ancora una volta la mancata allegazione dell'elenco degli enti inadempienti per le informazioni di cassa SIOPE, come prescritto dal comma 11, secondo periodo, del medesimo articolo.

Anche la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per il 2012 non è stata presentata, in disapplicazione dell'art.12 della legge n. 196 del 2009, né è stato dato seguito alla proposta di eliminazione formalizzata dalla Commissione costituita per la revisione del documento.

Ancora, va di nuovo posta in luce l'assenza del parere degli altri livelli di governo sul Documento di economia e finanza, demandato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza unificata.

Va ricordata l'esigenza di una più convincente attuazione del disposto di cui al vigente art. 13 del d.lgs. 279 del 1994, in base al quale il rendiconto deve consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza e anche "agli scopi delle principali leggi di spesa".

Permane, infine, il ritardo delle relazioni annuali ministeriali sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sull'efficienza dell'azione amministrativa, disposte dalla legge finanziaria 2008: nel 2012, sono state presentate oltre il termine del 15 giugno le relazioni per l'anno 2011 di 11 dicasteri su 13; solo Difesa e Salute sono stati tempestivi.

4.13. L'integrazione delle contabilità finanziaria e economica

Sulla base delle indicazioni della riforma contabile, convergenti verso una graduale e completa integrazione tra contabilità finanziaria ed economica[79], il legislatore ha disposto, in attesa dell'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, l'adozione del sistema informativo SICOGE da parte delle amministrazioni dello Stato, anche ai fini della contabilità integrata economico-patrimoniale analitica[80]. Un unico sistema informativo telematico consentirà, pertanto, la completa integrazione della registrazione degli eventi gestionali, affiancando "in automatico" alle rilevazioni finanziarie già effettuate, quelle di carattere economico-patrimoniale, ispirate al principio della competenza economica *(accrual)*, garantendone in tal modo completezza, trasparenza e omogeneità, in coerenza con le indicazioni europee e le tendenze internazionali.

Le rilevazioni economico-patrimoniali mediante la nuova funzionalità decorrono dall'inizio dell'anno in corso e assicurano le informazioni sui costi, oltre che secondo la

[79] Adeguamento dei sistemi contabili anche mediante affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economica a quella finanziaria (art. 2, comma 2, lett.d, e comma 6, lett. b); *budget* dei costi per ogni stato di previsione, tra gli elementi informativi (art. 21, comma 11, lett. f); rendiconto economico annuale conoscitivo (art. 36, comma 5); completamento revisione del bilancio anche mediante affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economica a quella finanziaria (art. 40, comma 2, lett. n).

[80] Art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

loro natura in base al piano dei conti, anche secondo la finalità in base all'aggregazione funzionale (missioni/programmi), e la responsabilità gestionale (centri di responsabilità e di costo); le relative istruzioni operative sono state emanate con leggero ritardo[81]. Funzionale ad una migliore comprensione dell'iniziativa appare la recente pubblicazione divulgativa della Ragioneria generale dello Stato, parallela alla consueta sintesi relativa al bilancio finanziario di previsione[82].

L'innovazione costituisce un elemento cardine del quadro complessivo di riforma della contabilità di tutte le Amministrazioni pubbliche, alle quali il predetto affiancamento verrà esteso in base ai criteri direttivi e ai decreti legislativi di esercizio delle deleghe[83]. Sul relativo complesso processo attuativo si concentra la particolare attenzione della Corte dei conti, in relazione alla palese esigenza di estendere sollecitamente alla nuova funzionalità economica il sistema informativo integrato RGS-Corte, ai fini della migliore esplicazione dei propri compiti istituzionali.

4.14. Le modifiche alla legge quadro di contabilità

Le problematiche tuttora aperte nel vasto campo della contabilità e della finanza pubblica, alcune delle quali prima accennate, impongono approfondimenti al fine di individuare sollecitamente misure per una razionale e sistematica definizione della materia, da varare entro l'anno in corso, in vista dell'entrata in vigore, dal 2014, delle modifiche costituzionali incentrate sull'assunzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta fondamentale della Repubblica, con le regole delineate nella legge "rinforzata". La sede più appropriata per tale definizione appare la revisione della legge quadro di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

Oltre agli argomenti esplicitamente demandati alla legge ordinaria dalla richiamata "rinforzata", dei quali si è fatto cenno in precedenza, sarà possibile affrontare le accennate problematiche, quali le conseguenze dell'assunzione a livello "rinforzato", costituzionalmente protetto, del sistema contabile a doppio vincolo di competenza e cassa vigente per il bilancio statale, per gli enti e organismi pubblici in contabilità finanziaria; la verifica di coerenza con i vincoli europei e costituzionali, in sede consuntiva, in via anticipata rispetto alla parifica; la definizione delle sperimentazioni già previste per l'adozione delle nuove unità elementari del bilancio gestionale (azioni) e del bilancio a base zero con tempi più realistici; l'esigenza di idonee clausole di salvaguardia in relazione all'esercizio di diritti soggettivi vincolati alle dotazioni del nuovo bilancio "sostanziale"; la copertura "unilaterale" delle nuove o maggiori spese, ai fini del rispetto del tetto; e così via.

Sarà anche possibile considerare ulteriori innovazioni che comportino una più rigorosa disciplina di bilancio e un più severo controllo della dimensione e dell'evoluzione del debito pubblico, quali, ad esempio, la riserva alla riduzione del debito delle entrate straordinarie, non ricorrenti o derivanti da misure di contrasto all'evasione fiscale; l'obbligo, in sede di legge di assestamento, di recepire gli effetti di rilevanti mutamenti del quadro macroeconomico di riferimento; il problema della coerenza tra la tempistica di approvazione della legge di bilancio e la deliberazione dei

[81] Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 7 del 12 febbraio 2013.

[82] "Il budget dello Stato in breve per il triennio 2013-2015", Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, marzo 2013.

[83] Art. 2, comma 2, lett. d, e comma 6, lett. b, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni; decreti legislativi nn. 91 e 118 del 2011.

singoli bilanci da parte degli enti territoriali e degli altri Enti pubblici. In particolare, va notato che il differimento del termine per l'approvazione dei bilanci di previsione degli Enti territoriali, che si è costantemente registrato negli ultimi anni, ha sostanzialmente vanificato il contenuto della programmazione finanziaria annuale, determinando una gestione, non ordinata per un ampio scorcio di esercizio.

Più in generale, andrebbe confermata la possibilità di modificare, in corso d'anno, gli obiettivi di saldo fissati dalla legge di bilancio, parametri di riferimento per il riscontro di copertura delle leggi e degli altri atti normativi, a seguito di eventuali modifiche dell'obiettivo di medio termine concordate in sede europea, come recentemente avvenuto con l'ultima relazione di aggiornamento al Parlamento ai sensi dell'art. 10 *bis*, comma 6, della legge n. 196 del 2009, che ha preceduto il provvedimento d'urgenza sul pagamento dei debiti della pubblica amministrazione.

Ferme restando le scelte operate dalla legge "rinforzata", resta sullo sfondo il tema di un graduale superamento dell'attuale contabilità finanziaria a favore di un sistema di contabilità economica.

PAGINA BIANCA

L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

1. I provvedimenti di riorganizzazione dei ministeri intervenuti in corso d'anno
2. Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa
3. Il funzionamento degli organi di controllo interno
4. Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione

Premessa

L'analisi qui sviluppata muove dalla considerazione secondo cui più che una politica del settore pubblico, sussiste un concorso di politiche alla definizione di sistema in grado di dare servizi di qualità al cittadino.

In tale ottica verranno valutate le politiche di riorganizzazione dell'apparato pubblico, le politiche in materia di semplificazione e di digitalizzazione, di contrasto alla corruzione e, più in generale, gli interventi per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Una menzione particolare va rivolta al tema delle riforme istituzionali, anche a livello costituzionale, che riguarda l'assetto ed il funzionamento dei processi decisionali nonché il riordino del governo del territorio. Ci si riferisce alla semplificazione dei livelli di governo, che mira ad assicurare una più efficiente *governance* delle decisioni pubbliche in un sistema, come il nostro, caratterizzato da un assetto multilivello.

È appena il caso di ricordare che anche l'anno 2012 si inserisce nel quadro di una difficile congiuntura economica, che ha imposto, secondo una linea di tendenza già in atto[1], l'adozione di provvedimenti legislativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica, con inevitabili riflessi sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Nel mese di novembre 2011 si è aperta una fase parzialmente nuova, nella quale, dopo l'adozione del c.d. decreto "Salva Italia"[2], è stato individuato il processo di

---

[1] La politica di revisione della spesa entra nelle riforme del processo di bilancio italiano con la legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") e diviene permanente con la legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"). La c.d. *spending review* viene articolata mediante un programma di analisi della spesa che si muove all'interno di una contestuale revisione della struttura del bilancio dello Stato riorganizzata in missioni e programmi.

[2] DL n. 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

revisione della spesa, già sperimentato in precedenti occasioni, finalizzato a razionalizzare la spesa pubblica mediante recupero di efficienza e, quindi, di risorse da impiegare per la realizzazione di obiettivi di sviluppo e di crescita.

In sequenza si sono posti il DL n. 52/2012[3], con il quale è stata prevista, tra l'altro, la nomina di un Commissario di Governo per la razionalizzazione della spesa, per l'acquisto di beni e servizi, nonché il successivo DL n. 95/2012[4] (c.d. *spending review bis*), che ha introdotto una serie di ulteriori interventi per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e per la riduzione della spesa. Tra questi vanno menzionati il ridimensionamento della spesa per beni e servizi e la riduzione lineare degli organici del personale, dirigenziale e non dirigenziale e, da ultimo, l'avvio di un processo di riordino delle Province come livello intermedio nel sistema delle autonomie, da realizzarsi in parte con norme di rango costituzionale, in parte con legge ordinaria.

Di rilievo, anche il DL n. 158/2012[5], che è intervenuto nello specifico tema della dirigenza sanitaria, con la modifica dei criteri di nomina e l'introduzione di una disciplina analitica dei sistemi di valutazione e verifica dell'attività dei direttori generali, prevedendo un'articolata regolamentazione degli obblighi di pubblicità per la selezione del personale ed il conferimento degli incarichi.

Nel complesso, i provvedimenti di riorganizzazione delle strutture ministeriali, adottati in un più ampio quadro di *spending review*, sono stati orientati, nel tempo, verso le seguenti aree di intervento:

- contenimento della spesa del personale (snellimento degli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, riorganizzazione delle piante organiche, sospensione del turn over del personale, blocco dei contratti, riduzione delle strutture di missione, riduzione degli incarichi di consulenza e riduzione degli oneri degli organi collegiali e degli altri organismi);
- riorganizzazione di alcuni comparti (Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, tra i quali quello della protezione civile e revisione del modello organizzativo del Ministero della difesa);
- soppressione di enti e organismi (INPDAP[6], ENPALS, EIPLI, Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, Agenzia per la sicurezza nucleare, Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche).

---

[3] DL 7 maggio 2012, n. 52 "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94/2012

[4] DL 6 luglio 2012, n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012.

[5] DL 13 settembre 2012, n. 158 "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189/2012.

[6] Con DL 13 agosto 2011, n. 138, è stata disposta la soppressione dell'INPDAP (Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica) e dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico) le cui relative funzioni sono state attribuite all'INPS; dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia (EIPLI), le cui funzioni sono state attribuite alle Regioni interessate; dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua; dell'Agenzia per la sicurezza nucleare; dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale; della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

- digitalizzazione della pubblica amministrazione (riforma dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA)[7]; sviluppo dell'informatizzazione di servizi al cittadino).

In generale, come si definirà meglio nel seguito, sono emersi limiti nel delineato percorso di razionalizzazione organizzativa, che avrebbe potuto trovare il giusto spazio in un contesto di più ampia rivisitazione degli apparati e delle funzioni.

Sarebbe quindi auspicabile sviluppare le potenzialità delle misure di revisione degli apparati ministeriali e degli enti vigilati, non solo in termini di riduzione della spesa, ma anche mediante un efficace ripensamento dei processi decisionali che superi talune rigidità esistenti.

1. I provvedimenti di riorganizzazione dei Ministeri intervenuti in corso d'anno

Nell'anno in esame il legislatore ha proseguito, in particolare, il percorso di razionalizzazione degli assetti organizzativi, di riforma della dirigenza pubblica e di armonizzazione della disciplina del lavoro pubblico con il lavoro privato, iniziato già nel 2008.

Il settore dell'organizzazione del lavoro pubblico è materia complessa e articolata e riguarda aspetti e interessi eterogenei che vanno dalle tipologie di contratto di lavoro flessibile, alle ipotesi di licenziamento e relative tutele, alle forme di mobilità volontaria e obbligatoria, nonché alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici; lo sforzo del legislatore è andato quindi nella direzione di individuare una convergenza tra i due settori, privato e pubblico, pur nel rispetto delle peculiarità di quest'ultimo.

Si ricorda che le politiche di riduzione degli organici sono state oggetto negli ultimi anni di continue modifiche, non ultima quella inserita nel DL n. 112/2008[8], che aveva previsto la riduzione complessiva degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 per cento e al 15 per cento di quelli esistenti, con la contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche[9].

Con DL n. 138/2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", è stata disposta un'ulteriore riduzione delle dotazioni organiche per le amministrazioni già interessate dai provvedimenti adottati nel 2008 e nel 2009. In particolare, la norma ha previsto, entro il 31 marzo 2012, la contrazione degli uffici dirigenziali di livello generale in misura non inferiore al 10 per cento, nonché l'ulteriore riduzione, non inferiore al 10 per cento, della spesa complessiva relativa al numero di

---

[7] L'AIPA è stata sostituita dal CNIPA istituito dall'art. 176 del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, da ultimo fuso con l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio nel 2012 per formare l'Agenzia per l'Italia digitale.

[8] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

[9] Il DL ha disposto altresì la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento, con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti. Nel medesimo contesto normativo e programmatico si inserisce la riorganizzazione degli enti vigilati in base all'art. 26 della legge 133/2008 e successive modifiche, norma che aveva accelerato il processo di soppressione e incorporazione degli enti ed organismi pubblici (art. 7 del DL n. 78 del 31 maggio 2010). Successivamente con il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, art. 2 comma 8 bis, è stata imposta una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10 per cento dei posti funzione di livello dirigenziale non generale e di uguale entità per quanto riguarda i costi relativi alla dotazione organica del personale delle aree funzionali.

posti di organico del personale non dirigenziale con divieto, per le amministrazioni inadempienti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Nel mese di luglio 2012, il DL n. 95 convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135, si è sovrapposto alle precedenti norme di analogo tenore ed in particolare al citato DL n. 138/2011, richiamandone esplicitamente l'adempimento già prescritto. L'art. 2 del DL n. 95/2012 subordina, infatti, le riduzioni previste dal provvedimento, all'applicazione dell'art. 1, comma 3, del DL 13 agosto 2011, n. 138. Le previsioni del DL n. 95/2012 riguardano le riduzioni degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche nonché quelle del personale non dirigenziale degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. In particolare i tagli degli uffici dirigenziali, sono stati previsti in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti, mentre per le dotazioni del personale non dirigenziale è stata prevista una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa.

Il Dipartimento della funzione pubblica è poi intervenuto, con direttiva n. 10 del 24 settembre 2012, per fornire le linee guida e i criteri di riferimento per l'applicazione del DL n. 95/2012, sottolineando la necessità di realizzare una piena corrispondenza tra le strutture o i posti funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica.

Tra le principali novità che il DL n. 95/2012 ha introdotto vi è, all'art. 5, la previsione, quale strumento attuativo, del dPCM, in luogo del d.P.R.[10] , per agevolare una maggiore speditezza nell'attuazione dei contenuti.

Lo stesso provvedimento ha consentito di effettuare le riduzioni in oggetto selettivamente, anche tenendo conto delle specificità delle singole amministrazioni e in misura inferiore alle percentuali previste, a condizione che la differenza sia recuperata operando una maggiore riduzione delle dotazioni organiche di altra Amministrazione.

Si segnala, inoltre, la possibilità di una compensazione interna orizzontale tra aree/profili del personale non dirigenziale e una compensazione verticale che i Ministeri, in quanto amministrazioni vigilanti, potranno operare nell'ambito di un settore di intervento aggregato o per funzioni omogenee o per identità funzionale.

La tavola 1 illustra gli esiti degli adempimenti richiesti dal DL n. 95/2012 alle singole Amministrazioni.

A tal riguardo si rileva, che l'aver subordinato l'adempimento di tale norma agli esiti del DL n. 138/2011, ha favorito, insieme all'utilizzo dei dPCM, una tempestiva e più ordinata risposta delle Amministrazioni rispetto alle precedenti esperienze.

La ricognizione è stata effettuata, come previsto dalla norma, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è stata poi oggetto del dPCM del 22 gennaio 2013.

Dall'adempimento di nove[11] dei tredici Ministeri, è stata registrata una riduzione di spesa di 272.821.139 euro, con una differenza di 9.366.154 euro, rispetto a quanto stimato dal DL (263.454.985 euro).

---

[10] Secondo quanto previsto dalla direttiva n. 10/2012 Presidenza Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica: "lo strumento del dPCM è comune a tutti i Ministeri e per le restanti Amministrazioni indicate dall'art. 2, comma 1. Vi è, perciò, una deroga al regime ordinario dell'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 per quanto riguarda i Ministeri (ordinariamente lo strumento è il d.P.R. ex art. 17, comma 4-*bis* della legge n. 400/1988) e a quello dei rispettivi ordinamenti per i restanti destinatari. Il dPCM è adottato su proposta del Ministero della Pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze. È il caso di evidenziare che in fase procedurale ed istruttoria la proposta del dPCM si formerà acquisendo i contributi di ogni amministrazione, contributi che dovranno tenere conto che l'attività di revisione della spesa è prioritaria nell'azione di Governo".

Dal punto di vista della riduzione del personale dirigenziale di I e II fascia la tavola n. 1 che segue, riassume la situazione rilevata a fine 2012 con riferimento ai posti funzione da ridurre in base ai criteri esplicitati nel DL n. 95/2012 (taglio dovuto) e alle riduzioni effettuate dalle Amministrazioni (taglio effettuato).

Tavola 1

Personale dirigenziale						
	I fascia			II fascia		
Ministeri	Taglio dovuto	Taglio effettuato	Maggiore riduzione operata sulla I fascia	Taglio dovuto	Taglio operato	Maggiore riduzione operata sulla II fascia
Difesa	2	2	0	25.4	25	
Sviluppo economico	5.8	6	0.2	37	37	
Politiche agricole e alimentari e forestali	2	2	0	12.4	12	
Ambiente tutela territ. e mare	1.8	1	-0.8	8.2	8	
Infrastrutture e trasporti	9	9	0	45.2	45	
Lavoro e politiche sociali	3	3	0	36.2	36	
Istruzione università e ricerca	6.8	7	0.2	108.8	131	
Beni e attività culturali	5.8	6	0.2	38.8	32	
Salute	3	2	-1	28.2	29	
TOTALE	**39.2**	**38**	**-1.2**	**340.2**	**355**	**14.8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dPCM 22/1/2013

Dall'istruttoria condotta la Corte ha acquisito taluni elementi di interesse di cui si riporta, di seguito, una breve sintesi, rinviando per gli opportuni approfondimenti ai capitoli di riferimento di ciascuna Amministrazione.

La mancata attuazione della riduzione da parte del Ministero della giustizia è riconducibile al fatto che gli uffici giudiziari sono stati oggetto di specifica deroga nelle più recenti disposizioni legislative; per l'applicazione delle norme alle dotazioni organiche dell'amministrazione centrale è in corso di attivazione uno specifico tavolo tecnico con la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per il Ministero degli affari esteri si segnala che lo stesso ha provveduto, il 24 dicembre 2012, all'invio al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, di una ipotesi di rideterminazione della propria dotazione organica ai sensi dell'art. 1, comma 3 del DL 13 agosto 2011, n. 138, e dell'art. 2 del DL 6 luglio 2012, n. 95. Peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 2 comma 6 del DL n. 95/2012 fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 5 dello stesso articolo, la dotazione organica è provvisoriamente individuata in misura pari ai posti funzione coperti al 7 luglio 2012. In generale i provvedimenti normativi dal 2004 al 2012 hanno comportato la riduzione effettiva di 1.495 unità pari al 31 per cento del totale.

Il Ministero della salute non ha ancora potuto procedere all'adozione del provvedimento di rideterminazione degli organici in quanto è attualmente in corso, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 183/2011, il passaggio delle funzioni ministeriali di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno si fa presente che il comma 2, ultimo periodo, dell'art. 2 del DL n. 95/2012 prevede che "al personale dell'Amministrazione civile dell'interno le riduzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1 si applicano

[11] Difesa, sviluppo economico, politiche agricole alimentari e forestali, ambiente, tutela territorio e mare, infrastrutture e trasposrti, lavoro e politiche sociali, istruzione università e ricerca, beni e attività culturali, salute.

all'esito della procedura di soppressione e razionalizzazione delle Province di cui all'art. 17 e comunque entro il 30 aprile 2013, nel rispetto delle percentuali previste dalle suddette lettere". Va tuttavia ricordato che la Presidenza del Consiglio dei ministri, con la citata direttiva del 24 settembre 2012, ha ritenuto applicabile "anche al fine di evitare il protrarsi degli effetti sanzionatori sul piano assunzionale, un'anticipata riduzione delle dotazioni organiche, nei tempi e nei modi previsti per gli altri Ministeri, ferma restando la necessità di una successiva verifica di tale riduzione in esito alla procedura di soppressione e razionalizzazione delle Province."

Inoltre in base al comma 7, articolo 2, del citato DL n. 95/2012 sono escluse dalle riduzioni le Agenzie fiscali e il Ministero dell'economia e delle finanze per i quali si applica l'analoga riduzione disposta dall'art. 23-*quinquies* dello stesso DL n. 95/2012. Dalle medesime riduzioni è altresì esclusa la Presidenza del Consiglio dei ministri che ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con dPCM 15 giugno 2012.

Con riferimento ai posti di funzione dirigenziali per i 9 ministeri interessati, a seguito dei tagli effettuati, non si evidenziano eccedenze se si considera il solo personale di ruolo, mentre tenendo conto anche degli incarichi conferiti a soggetti diversi si rileva a livello complessivo un esubero di circa 30 di unità per la dirigenza prima fascia e di 130 per quella di seconda fascia.

Come osservato nella citata relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico, la sostanziale coincidenza del numero degli uffici dirigenziali con i dirigenti di ruolo di ciascuna amministrazione, introduce un elemento di forte razionalizzazione.

Per il personale amministrativo le complessive eccedenze, a seguito dell'avvenuta rideterminazione degli uffici dirigenziali e del fabbisogno del restante personale, ammontano a complessive 3.236 unità.

Come si rileva dal seguente prospetto - che evidenzia l'effetto dei tagli disaggregati sui nove ministeri interessati - particolarmente rilevante, in valori assoluti, il numero dei dipendenti in soprannumero presso il Ministero della Difesa. Spicca, inoltre, il dato relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel quale gli esuberi risultano pari all'8 per cento dei dipendenti in servizio.

Tavola 2

Ministeri	Dotazione organica DL n. 95/2010	Eccedenze assolute	% eccedenze su dotazioni organiche
Difesa	27.751	1.562	5,6
Sviluppo economico	2.917	152	5,2
Politiche agricole, alimentari e forestali	1.385	-	-
Ambiente e tutela del territorio e del mare	559	2	0,4
Infrastrutture e trasporti	7.525	598	7,9
Lavoro e politiche sociali	7.172	129	1,8
Istruzione, università e ricerca	5.978	-	-
Beni e attività culturali	18.947	664	3,5
Salute	1.328	129	9,7
Totale	**73.562**	**3.236**	**4,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della pubblica amministrazione e la semplificazione

Per le Amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico, tra loro sommati, sono stati nel complesso rilevanti. Rispetto al 2006 risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per quanto attiene a quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale. Come evidenziato in una recente audizione parlamentare dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, la maggior entità delle riduzioni degli uffici di livello dirigenziale rispetto a quelle riguardanti il restante personale dovrebbe rendere maggiormente virtuoso il rapporto tra dirigenti e dipendenti amministrativi.

La definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio elimina una evidente anomalia organizzativa ed obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo, attraverso una stabile ridefinizione delle modalità dell'agire amministrativo.

Sarà dunque compito dei previsti nuovi regolamenti di organizzazione ridefinire le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati.

E' in tale ambito che, in prosieguo, potrà trovare utili sviluppi il processo di revisione della spesa da intendere non già come aprioristica definizione di ulteriori riduzioni da effettuare ma come migliore distribuzione delle risorse umane esistenti, finalizzata al recupero di efficienza dei servizi da rendere.

2. Il perseguimento degli obiettivi di revisione della spesa

Anche con riguardo alla c.d. *spending review,* il 2012 ha visto il sovrapporsi degli effetti di interventi operati negli anni precedenti e di provvedimenti emanati in corso di anno.

Si deve tenere conto che, come evidenziato anche nel documento "Analisi di alcuni settori di spesa pubblica" di marzo 2013, curato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, il percorso intrapreso sino ad ora è manchevole di un elemento che appare complementare a quello dei tagli della spesa, ossia la valutazione della combinazione dei fattori che ottimizzino il rapporto tra risorse impiegate e servizi offerti. In sintesi, l'attenzione è stata posta sulle risorse impiegate, ma non sufficientemente sui servizi offerti, con la conseguenza che i tagli sono stati effettuati senza un adeguato ripensamento dei processi decisionali.

I risparmi di spesa, d'altra parte, possono contribuire a rilanciare l'economia solo se, ad una riforma di "quel che non si deve spendere", si accompagna anche la riforma "di quel che si spende". Come a dire che le evidenze finanziarie dei risparmi conseguiti sono fondamentali ma senza un chiaro obiettivo d'assieme, non sono sufficienti a garantire la ripresa attesa ormai da molti anni.

I dati contabili devono garantire la trasparenza, la qualità e la certezza dei bilanci, ma vanno altresì correlati al risultato più complesso e più ampio di soddisfazione dell'utenza e di uso efficace ed adeguato delle risorse pubbliche.

La *spending review*, nell'anno 2012, si è articolata in due decreti-legge e poi nella legge di stabilità; l'impostazione seguita ha riguardato, da una parte, un insieme di risorse pubbliche potenzialmente sottoponibili a processi di revisione e dall'altra, risorse aggredibili nel breve periodo con immediati risultati di cassa.

Con DL 7 maggio 2012, n. 52 venivano introdotte, tra le altre, le modifiche alle disposizioni in materia di procedure di acquisto e le misure per la riduzione dei prezzi

unitari, corrisposte dalle aziende sanitarie locali per gli acquisti di beni e servizi (art. 7 *bis*).

Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 3 maggio 2012, sono stati forniti gli indirizzi operativi ai fini del contenimento della spesa pubblica, con le indicazioni per le attività di revisione della spesa. La stessa direttiva invitava le amministrazioni a formulare, entro il mese di maggio 2012, i progetti di riduzione predisposti sulla base delle indicazioni fornite.

Nel mese di luglio 2012 sono state trasmesse dal Ministero dell'economia e delle finanze al Senato della Repubblica, alcune analisi effettuate dal Commissario straordinario, volte ad individuare indicatori di inefficienza della spesa per consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università ed enti di ricerca.

Queste analisi hanno consentito di evidenziare alcuni effetti di risparmio di seguito riportati in sintesi.

Tavola 3

Riduzione spese per acquisto di beni e servizi

(in milioni di euro)

	2012	**2013**	**2014 e ss**
Ministero dell'economia e delle finanze	21,8	77	77
Ministero dello sviluppo economico	1,7	6	6
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1,1	4	4
Ministero della giustizia	60	120	120
Ministero degli affari esteri	6,2	22	22
Ministero dell'istruzione, dell'università' e della ricerca	24	14	14
Ministero dell'interno	-	131	131
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	4,8	17	17
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	7,9	28	28
Ministero della difesa	-	148	148
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	2,5	9	9
Ministero per i beni e le attività culturali	2,8	10	10
Ministero della salute	8,2	29	29
Totale	**141,1**	**615**	**615**

Fonte: Allegato n. 1 al DL n. 95/2012

In sintesi, il Commissario ha individuato, per ciascun Ministero, talune tipologie di spesa, nell'ambito degli acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato, per le quali ha ritenuto possibile una riduzione dei costi di gestione, calcolata sulla base delle previsioni economiche degli anni 2012-2014. In particolare, le riduzioni sono state calcolate confrontando i valori medi per anno-persona, dei costi di gestione per amministrazione e per voce del piano dei conti.

Inoltre, ai sensi dei commi da 12 a 15 dell'articolo 7 del citato DL n. 95/2012, è stato definito il livello degli interventi sulle Amministrazioni centrali dello Stato, a decorrere dall'anno 2013.

Per quanto concerne le previsioni contenute nel DL n. 95, si fa presente che alcune amministrazioni, tra cui il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico, hanno evidenziato la mancata comunicazione di indicazioni specifiche relative all'attuazione di detti risparmi. È stata segnalata, inoltre, la mancata comunicazione, da parte delle Amministrazioni, al Ministero dell'economia e delle finanze, dei soggetti responsabili della razionalizzazione della spesa, ai sensi dell'art. 2 comma 2 del DL n. 52 del 2012.

A tale mancato adempimento fa eco, la recente direttiva del Ministero dell'economia e delle finanze del 13 maggio 2013 che prevede, in riferimento al monitoraggio delle misure di riduzione della spesa del DL n. 95/2012, che le Amministrazioni centrali dello Stato, tenuto conto delle analisi della spesa effettuate dal Commissario, forniscano indirizzi operativi per la rilevazione dei risultati conseguiti.

A completamento di questo quadro d'insieme sulle iniziative di *spending review* e a fini conoscitivi, pur con limiti derivanti da un esercizio di tipo sperimentale, si presenta un prospetto di sintesi che rappresenta le spese per consumi intermedi dei Ministeri nel triennio 2009-2012. Il contributo è basato su una ricognizione limitata alle spese riconducibili agli stanziamenti definitivi del categoria economica n.2 (consumi intermedi), nel suddetto triennio.

Va precisato che l'andamento di tali spese deve essere letto anche alla luce delle politiche esposte nelle parti dedicate alle singole amministrazioni, volendosi qui rappresentare solo un sintetico quadro d'insieme. Di conseguenza le analisi di dettaglio e le motivazioni specifiche degli andamenti esposti, possono essere rintracciate nei capitoli del volume che riguardano i singoli Ministeri.

La tavola n. 4 mostra, un andamento complessivo degli stanziamenti in riduzione tra il 2012 e il 2011 per circa il 3,8 per cento. A tale riduzione contribuiscono in particolare il Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, il Ministero degli affari esteri, il Ministero della giustizia, il Ministero delle politiche agricole e forestali e il Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Di contro i dati che presentano un incremento nei due anni riguardano il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (20 per cento) e il Ministero della salute (17 per cento).

Tavola 4

SPESE PER CONSUMI INTERMEDI DEI MINISTERI NEL TRIENNIO 2009-2012

(in milioni)

Amministrazioni	2009	2010	2011	2012	Variazione % 2012/2009	Variazione % 2012/2011
Ministero dell'economia e delle finanze	3.805	3.405	3.303	3.384	-11,1	2,4
Ministero dello sviluppo economico	123	78	90	89	-27,8	-1,2
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	528	86	70	84	-84,1	20,2
Ministero della giustizia	1.696	1.061	1.931	1.390	-18,1	-28,1
Ministero degli affari esteri	243	216	212	171	-29,5	-19,3
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	935	846	1.063	973	4,0	-8,5
Ministero dell'interno	2.639	1.275	1.874	1.742	-34,0	-7,1
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	143	143	130	97	-32,4	-25,9
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	310	420	407	383	23,3	-6,1
Ministero della difesa	3.025	2.411	2.096	2.410	-20,3	15,0
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	89	93	81	77	-13,4	-4,4
Ministero per i beni e le attività culturali	142	117	157	150	5,7	-4,7
Ministero della salute	-	186	171	200		17,1
Totale	**13.679**	**10.337**	**11.587**	**11.149**		**-3,8**

Fonte: elaborazioni CdC su dati del sistema informatico SICR

* Nel 2009 il Ministero della salute era parte integrante del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali

Con riferimento alle spese di personale dei Ministeri si rinvia alle considerazioni contenute nel capitolo successivo.

3. Il funzionamento degli organi di controllo interno

Con la legge n. 196 del 2009 di contabilità e finanza pubblica, che ha riformato la materia, si è inteso dare impulso, oltre al raggiungimento degli obiettivi programmatici, anche all'impiego efficiente delle risorse e all'attività di supporto, monitoraggio e valutazione delle performance gestionali delle Amministrazioni centrali.

Tale normativa è integrata dal disposto del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 che impone alle Amministrazioni, l'obbligo di redigere annualmente un piano programmatico triennale delle *performance* coerente con il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Le disposizioni citate sono state integrate da provvedimenti di dettaglio[12] per la realizzazione del collegamento tra risultati, *performance* e risorse finanziarie.

Le attività di supporto per il monitoraggio e valutazione delle *performance* e del corretto utilizzo degli strumenti per la relativa misurazione sono state assegnate, alla Commissione indipendente per la valutazione e la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT). Sempre con d.lgs. n. 150/2009 sono stati istituiti, presso le amministrazioni, gli Organismi di Valutazione (OIV) che hanno sostituito gli uffici di controllo interno istituiti con d.lgs. n. 286/1999[13] e che sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi.

Nel corso del 2012, le attività di monitoraggio e valutazione delle Amministrazioni centrali, hanno ricevuto un notevole impulso dalle delibere della CIVIT, che contengono linee guida per gli OIV, tese a favorire l'utilizzo dei sistemi di misurazione e valutazione delle *performance* e dei Piani delle *performance*.

La Commissione, nella sua attività di monitoraggio e supporto all'intero ciclo di gestione, ha prodotto un documento[14] di sintesi sugli esiti delle attività svolte. Le valutazioni sulle attività di misurazione delle *performance* delle Amministrazioni sono di sostanziale insoddisfazione. La Commissione chiarisce che sia in termini di adempimento formale delle disposizioni dei provvedimenti, sia in termini di adeguatezza, esaustività e qualità delle informazioni prodotte, i risultati sono piuttosto carenti.

Le principali criticità riscontrate dalla Commissione riguardano la difficoltà delle Amministrazioni ad adattarsi al cambiamento in parte dovuto al fatto che strumenti e procedure appaiono sin troppo complessi e articolati. A tal riguardo si prevede una semplificazione e razionalizzazione di strumenti e modalità per la valutazione delle *performance*. Vi è poi anche un problema relativo ai meccanismi sanzionatori che non sono sufficientemente rapidi nell'attuazione e agli scarsi poteri assegnati in questo senso alla Commissione che altro non può se non operare in termini di orientamento e persuasione morale (*moral suasion*).

---

[12] DPCM 12 marzo 2007; d.lgs. n.123/2011; d.lgs. n. 91/2011 e da ultimo, il dPCM 18 settembre 2012, recante "linee guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio e il loro monitoraggio, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91", prevede che il piano degli indicatori e i risultati attesi di bilancio corrisponda alle Note integrative.

[13] Si ricorda che dopo il d.lgs. n. 286/1999, il d.lgs. n. 150/2009 ha rivisto il sistema del controllo strategico e quello di valutazione della dirigenza e da ultimo, il d.lgs. n. 123/2011, all'art. 30. comma 4, ha operato alcune modifiche con particolare riguardo al sistema di controllo amministrativo contabile, mentre con art. 20, comma 2, ha precisato i compiti in capo al collegio dei revisori.

[14] Cfr. Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della *performance* 2012.

Non sono tuttavia da trascurare alcuni casi di *best practices*, come quella del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha predisposto un sistema di indicatori e *target* con un consistente numero di indicatori di *outcome;* del Ministero dello sviluppo economico che ha prodotto, nel dettaglio, le informazioni riguardanti i procedimenti amministrativi; del Ministero dell'interno che ha predisposto il monitoraggio trimestrale sul rispetto degli standard.

Nella tavola 5 sono riportati i valori generali attinenti al grado di conformità nel rispetto al d.lgs. n. 150/2009 e delle delibere CIVIT e alla qualità delle informazioni contenute nei report e nei documenti prodotti e trasmessi alla Commissione:

Tavola 5

	2012		Variaz. % 2012/2011	
	Conformità	Qualità	Conformità	Qualità
Ministeri	87%	44%	10	4
Ente previdenziale	65%	40%	-7	0
Ente parco nazionale	68%	32%	13	3
Ente di ricerca	66%	40%	1	2
Altri enti	58%	35%	7	1
Ente di ricerca	58%	35%	7	1
Totale amministrazioni	69%	37%	7	2

Fonte: CIVIT. Rapporto generale sull'avvio del ciclo di valutazione della *performance* 2012

Per i Ministeri si nota un miglioramento rispetto al 2011 sia in termini di conformità ai provvedimenti (10 per cento), sia in termini di contenuto (4 per cento), anche se analizzando il complesso dei Ministeri la qualità, come già ricordato, appare ancora non adeguata alle aspettative (44 per cento).

In generale si rileva, in tutti i comparti, una scarsa qualità delle informazioni contenute nei piani riconducibile sia alla novità degli strumenti sia alla scarsa propensione a lavorare in termini di risultati e non solo di attività contingenti.

Si rileva, inoltre, una sostanziale difficoltà delle Amministrazioni nel formulare obiettivi strategici (medio e lungo periodo) e articolare nell'ambito di questi obiettivi di breve termine. Come già evidenziato il processo di pianificazione e controllo dovrebbe attenere alle modalità di erogazione dei servizi offerti ed avere a riguardo i beneficiari finali, diretti e indiretti, di tali servizi (*stakeholders*). A tal riguardo è la marcata autoreferenzialità delle amministrazioni l'ostacolo da superare per la piena realizzazione della riforma delle politiche pubbliche.

4. Le misure di semplificazione, di innovazione tecnologica e di contrasto alla corruzione

Il 2012 è stato caratterizzato da numerose norme tese a promuovere l'integrità nell'uso delle risorse pubbliche mediante una forte interrelazione dei principi di trasparenza, semplificazione e legalità. Il quadro di contrasto alla corruzione appare per la prima volta in linea con i sistemi dei Paesi più avanzati e coerente con le raccomandazione degli organismi internazionali e dell'OCSE.

Con DL n. 174/2012[15] è stato previsto l'obbligo di rendere trasparente lo stato patrimoniale delle cariche elettive e di governo degli enti territoriali, con DL 18 ottobre 2012, n. 179[16] si è inteso promuovere la diffusione di infrastrutture e servizi digitali, ponendo a carico delle amministrazioni obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, la cui osservanza comporta responsabilità dirigenziale e incide sulla valutazione delle *performance* individuale dei dirigenti. Infine il DL 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 134 ha previsto norme volte a favorire la crescita, lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo del paese, mediante l'obbligo delle amministrazioni di assicurare la pubblicità sulla rete Internet, dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici di qualunque genere (art. 18)[17].

In tema di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione, il legislatore è intervenuto con la legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che prevede una disciplina organica in materia e che ha anche riformato alcuni articoli del codice penale e del codice civile[18]. Il provvedimento, che risponde agli obblighi internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione, del 31 ottobre 2003 e della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa 27 gennaio 1999, ha individuato nella CIVIT, l'autorità nazionale anticorruzione (ruolo precedentemente svolto dal Dipartimento della funzione pubblica). La Commissione è tenuta entro il 12 dicembre di ogni anno a riferire al Parlamento sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia (art. 1, lettera g)).

La legge n. 190/2012 conteneva una serie di deleghe da attuarsi entro il 28 maggio 2013 e in particolare: l'art. 1, comma 35 prevedeva il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PA, a cui è stata data attuazione con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33; all'art. 1, comma 49 sulla disciplina dell'incompatibilità degli incarichi è stata data attuazione con il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39; all'art. 1, comma 63 in materia di incandidabilità alle cariche pubbliche elettive, ha dato attuazione il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235. Le deleghe previste all'art. 1 commi n. 48 (disciplina organica degli illeciti), n. 67 (incarichi che comportano posizione in fuori ruolo dei magistrati e avvocati dello Stato) e n. 74 (disposizioni integrative o correttive al decreto stesso da attuarsi entro un anno) non sono state ancora attuate.

Tra i nuovi strumenti previsti per prevenire o sanzionare fatti, situazioni e comportamenti sintomatici di fenomeni corruttivi, è stata prevista a livello di ciascuna Amministrazione, l'adozione di un piano triennale di prevenzione alla corruzione, da inviare al Dipartimento della funzione pubblica, con il fine, tra l'altro, di individuare le

---

[15] "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

[16] DL 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221.

[17] In questa ottica si pongono anche le disposizioni del DL n. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2012, che riguarda il tema delle liberalizzazioni, per tanti aspetti, interconnesse a quelle contenute nel DL n. 5/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n.4 aprile 2012, n. 35, intese alla semplificazione ed allo sviluppo.

[18] Al codice penale sono apportate modificazioni ai seguenti articoli: articolo 32-quater, articolo 32-*quinquies*, articolo 314, articolo 318, articolo 319, è stato inserito l'articolo 319-*quater*, articolo 320, articolo 322, articolo 322-*ter*, articolo 323, articolo 323-*bis*, dopo l'articolo 346 è inserito il seguente: "Art. 346-*bis*. Al codice civile sono state apportate modificazioni all'articolo 2635".

attività con il più alto rischio di corruzione, coordinare i meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni per prevenire il rischio di corruzione.

Il piano dovrà prevedere una adeguata rotazione dei dirigenti e dei dipendenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione nonché le misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

Ogni amministrazione, inoltre, è chiamata a predisporre un Piano annuale di prevenzione alla corruzione in cui individuare le strategie prioritarie per la prevenzione e il contrasto della corruzione, nonché a individuare idonee procedure per la formazione del personale dedicato a tali attività.

Un altro elemento di novità, nella cultura della programmazione delle amministrazioni, è costituito dall'introduzione del concetto di mappa del rischio intesa come quadro di quei processi e attività nell'ambito dei quali si incentra la maggior esposizione al rischio di elementi di corruzione. Tale strumento, già presente nelle tecniche di *fraud audit*, è stato introdotto quale ausilio per la redazione dei Piani annuali e suscita particolare interesse perché si inserisce in quel percorso, più volte richiamato, di attenzione verso i processi organizzativi che travalicano le rigidità delle strutture amministrative. Tra i processi particolarmente esposti al rischio di corruzione si menzionano, ad esempio, quello di approvvigionamento, il processo di gestione e assegnazione delle gare di appalto[19] e le relative attività afferenti: autorizzazione o concessione, scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione di erogazione delle sovvenzioni, concorsi e prove selettive.

Le disposizioni tuttavia si limitano a prevedere un monitoraggio dei settori più esposti al rischio corruttivo, nonché un rafforzamento dell'attività di controllo e monitoraggio con specifico riferimento ai meccanismi di formazione delle decisioni in tali settori. Si condivide il rilievo dato alla opportunità, nella fase di prima applicazione della legge in esame, di mettere a punto soluzioni che consentano di selezionare, per singole amministrazioni, le misure realmente necessarie, sostenibili ed efficaci, così da concentrare gli sforzi su un numero limitato di interventi, abbattendo i costi e massimizzando le possibilità di successo.

Di particolare interesse risulta anche l'introduzione delle norme in materia di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni menzionate all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane. A tal riguardo si segnala che il citato d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190", ha meglio specificato il contenuto delle previsioni contenute nella legge n. 190/2012 individuando i casi di incompatibilità e inconferibilità ai diversi livelli di governo.

In particolare il decreto legislativo qualifica alcune tipologie di inconferibilità tra cui: a) inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica

[19] Si veda anche la normativa in riforma del codice degli appalti, DL n. 1 e DL n. 5 del 2012.

Amministrazione; b) inconferibilità relativa a soggetti provenienti da enti privati regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni; c) inconferibilità relativa agli incarichi a componenti di organi di indirizzo politico nazionale, regionale, locale e di incarichi di direzione delle ASL.

Sono definiti inoltre i criteri per stabilire l'esistenza di eventuali incompatibilità tra incarichi. Quest'ultima viene definita come l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione o lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Nelle iniziative di intervento collegate col disegno del legislatore di riordinare l'area formativa del pubblico impiego assume rilievo, in particolare, la diffusione di una cultura della legalità e la promozione di moduli comportamentali eticamente adeguati. In questo contesto appare essenziale fare riferimento anche a proposte maturate in ambito scientifico e operare in stretto collegamento con le istituzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa in seno al quale opera il Gruppo di Stati contro la corruzione).

Si richiama infine il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", che al capo II reca obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne il Codice dell'Amministrazione Digitale (DL n. 82/2005) emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229, si segnalano gli aggiornamenti intervenuti ad opera del DL n. 5/2012 ("Salva Italia"), delle leggi del 7 agosto 2012, n. 134 e n. 135/2012, nonché dal DL 18 ottobre 2012, n. 179, che assegnano funzioni e ruoli nuovi a tutta la Pubblica Amministrazione, con la previsione di diritti per cittadini e imprese in materia di uso delle tecnologie nelle comunicazioni con le Amministrazioni.

La notevole produzione legislativa intende dare nuovo vigore e maggiore concretezza a strumenti non ancora pienamente diffusi come i certificati *online*, i servizi telematici a cittadini/imprese e i pagamenti *online*.

Tra le principali novità in tema di amministrazione digitale si segnalano:

- La promozione della diffusione di architetture di *cloud computing*[20] (DL n. 18 ottobre 2012, n. 179);
- l'obbligatorietà per la PA, dal 1° gennaio 2014, di utilizzare "esclusivamente i canali e i servizi telematici ovvero della posta elettronica certificata" (DL n. 5/2012);
- la gestione dei servizi ICT in forma associativa per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (art. 19, legge n. 135/2012);
- i pagamenti telematici (DL n. 5/2012).

Dal punto di vista delle procedure di applicazione la novità sta nel fatto che per la prima volta sia stata individuata, dallo stesso legislatore, una data di scadenza per la messa in opera delle previsioni normative. A partire dal 1° gennaio 2014, infatti, le

[20] Per *cloud computing* si intende l'insieme delle tecnologie che permettono, in genere mediante un servizio offerto da un *provider*, di memorizzare o elaborare dati grazie all'utilizzo di risorse messe a disposizione in rete mediante un'architettura *client-server*.

amministrazioni indicate al comma 3-*bis* del codice, sono tenute ad utilizzare esclusivamente servizi telematici o la posta certificata anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi.

Si auspica che tale data non rappresenti, come spesso è accaduto, un adempimento meramente formale, ma che piuttosto sia considerato un termine entro il quale completare un percorso di formazione e qualificazione professionale del personale coinvolto che sia in grado di valorizzare i benefici di una simile impostazione.

È bene precisare come non sia sufficiente apporre un termine di adempimento per l'adeguamento delle amministrazioni, ma occorre che si preveda un percorso puntuale e uniforme per superare il *digital divide* che ancora è diffuso nel Paese e mettere così in grado i cittadini di poter usufruire delle nuove possibilità di interazione con le amministrazioni. Invero rispetto a quest'ultimo tema i riferimenti normativi appaiono forse troppo poco puntuali ed incisivi.

In generale le nuove previsioni in tema di amministrazione digitale si allineano al percorso di semplificazione, trasparenza e innovazione a cui si è fatto cenno nel presente capitolo e che ha avuto inizio già a partire dagli anni '90, quando il legislatore disegnava, con la legge n. 241 del 1990, una pubblica amministrazione che parlasse al cittadino in maniera aperta e trasparente e invitava le amministrazioni a dialogare fra di loro per evitare inefficienze, duplicazione delle informazioni e dispersione dei dati. Si auspica pertanto che queste nuove previsioni consentano non solo di tracciare una strada verso la quale orientare il percorso di modernizzazione delle amministrazioni, ma anche di gettare un fondamento per consentire ai soggetti individuati, di assicurare la concreta applicazione di quanto previsto.

Come più volte auspicato dalla Corte, infatti, il processo di riorganizzazione strutturale e gestionale delle amministrazioni pubbliche può attuarsi solo grazie all'utilizzo delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione, nell'ambito dei procedimenti amministrativi, delle attività gestionali, dei documenti, della modulistica e delle modalità di accesso e di presentazione di istanze da parte dei cittadini e delle imprese.

Si auspica, infine, una rapida adozione dei provvedimenti attuativi del Codice dell'amministrazione digitale e, in particolare, di quelli relativi alla formazione e alla conservazione dei documenti informatici, aspetto divenuto ancor più rilevante per effetto sia del recente obbligo di stipulare con strumenti informativi gli accordi tra Pubbliche amministrazioni e i contratti pubblici, sia dell'utilizzo del domicilio digitale per tutte le comunicazioni tra Pubbliche amministrazioni e cittadini. Senza tralasciare la concreta realizzazione dell'anagrafe nazionale della popolazione residente e del documento unico di identità che unifica carta di identità elettronica e tessera sanitaria.

PAGINA BIANCA

IL PERSONALE

1. Raccordo fra i dati di contabilità nazionale e il rendiconto generale dello Stato
2. La spesa per redditi da lavoro dipendente del personale statale nel rendiconto generale dello Stato per il 2012

1. Raccordo fra i dati di contabilità nazionale e il Rendiconto generale dello Stato

Nella Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico deliberata dalle Sezioni riunite il 13 giugno, la Corte ha ampiamente commentato l'andamento nel 2012 della spesa per redditi dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sulla base delle rilevazioni contenute nel consuntivo ISTAT diffuso nel mese di marzo 2013 e delle prime anticipazioni delle risultanze del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato relative al 2012, effettuate sulla base dei cedolini pagati attraverso il sistema automatizzato SPT.

La mancata predisposizione da parte dell'ISTAT di un prospetto di riconciliazione tra i dati di contabilità nazionale e le risultanze del bilancio dello Stato non ha consentito, per l'esercizio all'esame, di procedere, come effettuato nella Relazione sul rendiconto 2011, ad un'analisi incrociata dei dati relativi al personale pubblico, aventi ad oggetto un diverso raggruppamento di interessati ed elaborati con differente metodologia.

Tale analisi aveva evidenziato, relativamente al 2011, una sottostima da parte dell'ISTAT dell'andamento (in diminuzione) della spesa per redditi del personale dello Stato, in quanto le elaborazioni di contabilità nazionale avevano alla base dati derivanti dal preconsuntivo, successivamente corretti nel rendiconto presentato alla Corte dei conti agli inizi del mese di giugno.

La Corte rilevava, inoltre, che la discordanza tra i dati di contabilità nazionale e quelli del rendiconto era, in parte, da ricondurre ad un andamento anomalo (in aumento) dei trasferimenti compensativi, effettuati dallo Stato agli enti di previdenza, al fine di ripianare a consuntivo la maggior spesa sostenuta, classificati nel rendiconto dello Stato all'interno della categoria I - spesa per redditi da lavoro dipendente e considerati in contabilità nazionale nella voce trasferimenti.

Sempre sul piano metodologico, anche le elaborazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, all'interno del Conto annuale, non sempre coincidono con i dati di bilancio e con quelli riguardanti il numero e la variazione dei dipendenti delle singole amministrazioni, esposti nelle note preliminari a ciascuno stato di previsione ed al rendiconto.

In relazione a quanto sopra, la Corte ribadisce ora, da un lato, l'importanza della predisposizione da parte dell'ISTAT di un elaborato che dia atto dei passaggi metodologici e delle fonti utilizzate per determinare la spesa per redditi del personale

statale e, dall'altro, la necessità che i singoli ministeri utilizzino, nella predisposizione degli atti programmatici, i medesimi dati comunicati alla Ragioneria generale per la compilazione del conto annuale.

Premesso quanto sopra, le prime anticipazioni del Conto annuale per il 2012 effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato sulla dinamica occupazionale del personale statale[1], aggiornate al 31 dicembre 2012, evidenziano una sostanziale stabilità nel numero dei dipendenti (con una diminuzione di circa mezzo punto percentuale rispetto al 2011). La riduzione più significativa riguarda, come si evince dalla seguente tavola, la carriera diplomatica (-6,2 per cento), la carriera penitenziaria (-6,5 per cento), il comparto ministeri (-2,7 per cento) ed il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (-2,7 per cento).

TAVOLA 1

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE DEL PERSONALE STATALE

Comparti di contrattazione statale	Unità in servizio[(1)]			Variazioni %		Variazioni assolute	
	2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	2011/2010	2012/2011
Ministeri	166.486	159.913	155.561	-3,9%	-2,7%	-6.574	-4.352
Agenzie fiscali	51.460	51.156	50.108	-0,6%	-2,0%	-303	-1.048
Presidenza del Consiglio dei Ministri[(2)]	2.601	2.420	2.381	-6,9%	-1,6%	-181	-40
Scuola	1.028.670	998.213	996.708	-3,0%	-0,2%	-30.457	-1.505
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	8.808	8.300	8.691	-5,8%	4,7%	-509	391
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	31.672	32.628	31.755	3,0%	-2,7%	955	-873
Corpi di polizia[(3)(4)]	156.101	153.875	153.707	-1,4%	-0,1%	-2.226	-168
Forze armate[(4)]	139.382	139.122	137.460	-0,2%	-1,2%	-260	-1.662
Magistratura	10.228	10.055	10.190	-1,7%	1,3%	-173	135
Carriera diplomatica	867	936	878	8,0%	-6,2%	69	-58
Carriera prefettizia	1.377	1.330	1.291	-3,4%	-2,9%	-47	-39
Carriera penitenziaria	432	401	375	-7,2%	-6,5%	-31	-26
Totale	**1.598.085**	**1.558.349**	**1.549.105**	**-2,5%**	**-0,6%**	**-39.736**	**-9.244**

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

(1) I dati sono desunti dal numero dei cedolini pagati tramite il sistema SPT nel mese di dicembre, per ciascuno degli anni considerati.

(2) Escluso il personale comandato.

(3) I dati non comprendono il personale della Guardia di finanza relativamente al quale sono tuttora in corso le procedure di validazione dei dati trasmessi.

(4) Escluso il personale appartenente all'aggregazione "Altro personale" di Conto annuale.

In relazione al peso in termini quantitativi del comparto e al conseguente contributo all'andamento generale, meritano un particolare approfondimento le variazioni intervenute nella consistenza del personale della scuola.

[1] I dati sono stati resi disponibili tempestivamente dall'IGOP ai fini della presente Relazione.

IL PERSONALE

TAVOLA 2

DINAMICA OCCUPAZIONALE DEL PERSONALE DELLA SCUOLA

Categoria di personale		Unità in servizio[1]			Variazioni %				Variazioni assolute			
		2010	2011	2012	2011/2010		2012/2011		2011/2010		2012/2011	
Dirigenti scolastici		9.045	8.183	7.196	-9,5%		-12,1%		-862		-987	
Insegnanti	di ruolo	670.304	663.557	662.989	-1,0%	-2,0%	-0,1%	0,0%	-6.747	-15.998	-568	-359
	non di ruolo	135.010	125.759	125.968	-6,9%		0,2%		-9.251		209	
Personale ATA	di ruolo	161.632	185.767	181.332	14,9%	-6,3%	-2,4%	-0,1%	24.135	-13.597	-4.435	-159
	non di ruolo	52.679	14.947	19.223	-71,6%		28,6%		-37.732		4.276	
Totale		**1.028.670**	**998.213**	**996.708**	**-3,0%**		**-0,2%**		**-30.457**		**-1.505**	

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.
[1] I dati sono desunti dal numero dei cedolini pagati nel mese di dicembre tramite il sistema SPT, per ciascuno degli anni considerati.

Nel 2012 la complessiva stabilità nel numero degli addetti[2] deriva dalla conferma del mantenimento dei livelli occupazionali del personale docente di ruolo e non di ruolo. Diminuiscono in modo significativo, invece, i dirigenti scolastici, sia per effetto della riduzione delle sedi di servizio in relazione al riordino dei plessi, sia in relazione alla mancata conclusione nell'anno di procedure concorsuali già bandite.

A quest'ultimo riguardo, si pone in evidenza che la lentezza delle procedure concorsuali potrebbe determinare riflessi negativi sulla funzionalità del servizio scolastico.

Dopo il fortissimo calo registrato nel 2011, connesso con l'attivazione di processi di stabilizzazione, si rileva nel 2012 un significativo incremento del personale ausiliario, tecnico ed amministrativo (ATA) non di ruolo (pari a circa il 29 per cento).

Proseguendo nell'analisi di dettaglio con riferimento ai singoli ministeri, i dati dell'IGOP evidenziano la seguente situazione numerica del personale al 31 dicembre 2012.

Tutti i ministeri registrano una diminuzione nel numero dei dipendenti, pari complessivamente al 2,8 per cento, confermando il *trend* già evidente a partire dal 2011, dopo un lungo periodo di stabilità nonostante le esistenti limitazioni alle assunzioni. Hanno determinato, in particolare, tale andamento in relazione alla numerosità del personale, le diminuzioni intervenute nel Ministero della difesa-personale civile (-2,4 per cento), della giustizia (-3,2 per cento) e dell'economia e finanze (-3,6 per cento).

[2] Per valutare gli effetti sulla spesa delle variazioni di personale occorre considerare, peraltro, non già la variazione in termini assoluti del numero dei dipendenti alla chiusura di ciascun esercizio, ma l'andamento delle presenze medie nell'anno. Tale dato, sempre secondo le anticipazioni dell'Igop, evidenzia nel 2012 una contrazione del 2,3 per cento.

ORGANIZZAZIONE, GESTIONE DEL PERSONALE E ATTIVITÀ CONTRATTUALE

TAVOLA 3

DINAMICA OCCUPAZIONALE DEL PERSONALE DEI MINISTERI

Ministero		Unità in servizio[1]			Variazioni %		Variazioni assolute	
		2010	2011	2012	2011/2010	2012/2011	2011/2010	2012/2011
Affari Esteri	dirigenti	41	37	37	-9,8%	0,0%	-4	-
	non dirigenti	3.571	3.365	3.192	-5,8%	-5,2%	-205	-173
	Totale	**3.612**	**3.402**	**3.229**	**-5,8%**	**-5,1%**	**-209**	**-173**
Difesa	dirigenti	109	115	114	5,5%	-0,9%	6	-1
	non dirigenti	31.285	30.431	29.714	-2,7%	-2,4%	-854	-717
	Totale	**31.394**	**30.546**	**29.828**	**-2,7%**	**-2,4%**	**-848**	**-718**
Giustizia	dirigenti	282	281	268	-0,4%	-4,6%	-1	-13
	non dirigenti	43.384	42.618	41.241	-1,8%	-3,2%	-766	-1.377
	Totale	**43.666**	**42.899**	**41.509**	**-1,8%**	**-3,2%**	**-767**	**-1.390**
Ambiente e tutela del territorio e del mare	dirigenti	40	39	36	-2,5%	-7,7%	-1	-3
	non dirigenti	556	535	537	-3,8%	0,4%	-21	2
	Totale	**596**	**574**	**573**	**-3,7%**	**-0,2%**	**-22**	**-1**
Salute	dirigenti	597	583	556	-2,3%	-4,6%	-14	-27
	non dirigenti	1.535	1.495	1.450	-2,6%	-3,0%	-40	-45
	Totale	**2.132**	**2.078**	**2.006**	**-2,5%**	**-3,4%**	**-54**	**-72**
Lavoro e politiche sociali	dirigenti	173	180	165	4,0%	-8,3%	7	-15
	non dirigenti	7.497	7.224	7.000	-3,6%	-3,1%	-272	-224
	Totale	**7.670**	**7.404**	**7.165**	**-3,5%**	**-3,2%**	**-265**	**-239**
Economia e finanze	dirigenti	656	680	638	3,7%	-6,2%	24	-42
	non dirigenti	13.684	10.932	10.554	-20,1%	-3,5%	-2.753	-378
	Totale	**14.340**	**11.612**	**11.192**	**-19,0%**	**-3,6%**	**-2.729**	**-420**
Infrastrutture e trasporti	dirigenti	281	268	251	-4,6%	-6,3%	-13	-17
	non dirigenti	8.221	8.108	7.969	-1,4%	-1,7%	-113	-138
	Totale	**8.502**	**8.376**	**8.220**	**-1,5%**	**-1,9%**	**-126**	**-156**
Politiche agricole, alimentari e forestali	dirigenti	80	74	63	-7,5%	-14,9%	-6	-11
	non dirigenti	1.423	1.384	1.337	-2,8%	-3,4%	-40	-47
	Totale	**1.503**	**1.458**	**1.400**	**-3,0%**	**-3,9%**	**-46**	**-58**
Interno	dirigenti	170	162	156	-4,7%	-3,7%	-8	-6
	non dirigenti	20.145	19.948	19.752	-1,0%	-1,0%	-197	-196
	Totale	**20.315**	**20.110**	**19.908**	**-1,0%**	**-1,0%**	**-205**	**-202**
Istruzione, università e ricerca	dirigenti	312	271	232	-13,1%	-14,4%	-41	-39
	non dirigenti	5.330	4.901	4.501	-8,1%	-8,2%	-429	-400
	Totale	**5.642**	**5.172**	**4.733**	**-8,3%**	**-8,5%**	**-470**	**-439**
Sviluppo economico	dirigenti	206	201	199	-2,4%	-1,0%	-5	-2
	non dirigenti	3.020	3.083	2.947	2,1%	-4,4%	63	-136
	Totale	**3.226**	**3.284**	**3.146**	**1,8%**	**-4,2%**	**58**	**-138**
Beni e attività culturali	dirigenti	191	184	188	-3,7%	2,2%	-7	4
	non dirigenti	19.526	18.758	18.391	-3,9%	-2,0%	-768	-367
	Totale	**19.717**	**18.942**	**18.579**	**-3,9%**	**-1,9%**	**-775**	**-363**
TOTALE	**dirigenti**	**3.138**	**3.075**	**2.903**	**-2,0%**	**-5,6%**	**-63**	**-172**
	non dirigenti	**159.176**	**152.781**	**148.585**	**-4,0%**	**-2,7%**	**-6.396**	**-4.196**
	Totale	**162.314**	**155.856**	**151.488**	**-4,0%**	**-2,8%**	**-6.459**	**-4.368**

Fonte: elaborazioni su dati RGS-IGOP.

[1] I dati sono desunti dal numero dei cedolini pagati nel mese di dicembre tramite il sistema SPT, per ciascuno degli anni considerati.

2. La spesa per redditi da lavoro dipendente del personale statale nel rendiconto generale dello Stato per il 2012

La tavola 4 evidenzia, in termini di impegni definitivi, l'andamento dei capitoli di bilancio ricompresi nella categoria economica I - spesa per redditi da lavoro dipendente, disaggregata nelle quattro principali sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);
- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente mense, buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

Il dato complessivo si attesta su un valore pari a 87,7 miliardi, con una diminuzione dell'1,3 per cento rispetto al 2011.

Disaggregando la categoria 1, la spesa per retribuzioni lorde in denaro diminuisce dell'1,5 per cento.

La spesa per contributi sociali effettivi e figurativi diminuisce di circa un punto percentuale. Resta stabile l'ammontare dei contributi aggiuntivi per il ripiano dei disavanzi nella gestione dell'ex INPDAP (capitolo 2148 del MEF) che nei precedenti esercizi aveva evidenziato un *trend* in costante crescita.

Scomponendo il dato relativo alla spesa per retribuzioni lorde in denaro, pari a 58,7 miliardi nel 2012, emerge una struttura retributiva caratterizzata dall'assoluta prevalenza delle componenti stipendiali che rappresentano circa il 90 per cento dei compensi spettanti agli interessati.

La spesa per straordinario, concentrata essenzialmente nei ministeri dell'interno e della difesa, evidenzia una rilevante diminuzione (-8 per cento).

Di difficile lettura il dato relativo agli impegni assunti nel 2012 sui fondi unici di amministrazione che risente dell'andamento della contrattazione integrativa che non sempre rispetta le previste cadenze temporali e dei conseguenti ritardi nell'assunzione degli impegni.

La diminuzione della spesa (-11 per cento) va correlata, comunque, in parte alle riduzioni effettuate in attuazione dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010[3].

[3] Nel 2011 gli impegni totali registravano un incremento del 54 per cento da correlare alla prima attuazione della normativa in materia di cedolino unico che aveva comportato la riassegnazione alla competenza del predetto esercizio dei residui passivi accertati al termine del 2010.

TAVOLA 4

ANDAMENTO DISAGGREGATO DELLA SPESA DI PERSONALE - RENDICONTO 2012

(in milioni)

Categoria economica I: redditi da lavoro dipendente		Impegni 2011	Impegni 2012	2012 % sul totale	2012/2011 var. %
Retribuzioni lorde in denaro	Stipendi	53.462,4	52.230,8	59,6%	-2,3%
	Lavoro straordinario	1.490,9	1.370,0	1,6%	-8,1%
	Fondo unico di amministrazione	1.086,6	967,7	1,1%	-10,9%
	Incentivi per l'offerta formativa	12,8	19,3	0,0%	51,4%
	Altri compensi al personale	3.568,3	4.133,4	4,7%	15,8%
	Lavoro a tempo determinato	9,4	8,4	0,0%	-11,1%
	Totale	**59.630,5**	**58.729,7**	**67,0%**	**-1,5%**
Retribuzioni in natura	Buoni pasto	117,8	113,7	0,1%	-3,4%
	Mense	200,9	200,2	0,2%	-0,4%
	Vestiario	98,8	93,9	0,1%	-5,0%
	Altre	383,4	387,6	0,4%	1,1%
	Totale	**800,9**	**795,4**	**0,9%**	**-0,7%**
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.278,7	26.990,4	30,8%	-1,1%
	Competenze accessorie		0,1	0,0%	
	Fondo unico di amministrazione	0,0	0,0	0,0%	
	Totale	**27.278,7**	**26.990,5**	**30,8%**	**-1,1%**
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.148,6	1.158,6	1,3%	0,9%
	Totale	**1.148,6**	**1.158,6**	**1,3%**	**0,9%**
TOTALE		**88.858,7**	**87.674,1**	**100,0%**	**-1,3%**

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Si tratta, in ogni caso, di un importo che nel 2012 ammonta a poco meno di un miliardo a fronte di un totale della spesa per retribuzioni lorde pari, come detto, a circa 59 miliardi, a testimonianza della scarsa incidenza delle componenti accessorie sul totale degli emolumenti[4].

La voce "altri compensi al personale" rappresenta una categoria residuale che ricomprende numerose indennità spettanti a singole categorie di dipendenti, il gettito proveniente da specifiche disposizioni normative, il pagamento dei compensi per la diretta collaborazione con gli organi politici e ulteriori emolumenti in favore del personale della scuola per il quale non è previsto un fondo unico da utilizzare in contrattazione integrativa.

[4] Il dato del bilancio dello Stato non coincide con il valore dei fondi unici quale rilevato nella specifica tabella del Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato che riporta l'ammontare delle somme utilizzate dalle amministrazioni nella contrattazione integrativa. Nonostante le ripetute sollecitazioni della Corte, la riconciliazione tra i dati di bilancio e quelli relativi alla contrattazione integrativa appare, a tutt'oggi, estremamente complessa.

La spesa per il personale a tempo determinato (che non comprende, peraltro, i compensi al personale precario della scuola), rappresenta una percentuale minima della spesa per retribuzioni lorde per un totale di 8,4 milioni in netta diminuzione rispetto al 2012 (-11 per cento).

La tavola 5 di seguito riportata evidenzia in dettaglio, in relazione ai diversi ministeri interessati, il valore della spesa per stipendi.

L'andamento in diminuzione di tale componente della spesa per retribuzioni va messo in relazione alla riduzione del numero degli addetti sulla dinamica retributiva, in un contesto caratterizzato dalla sospensione dei rinnovi contrattuali.

TAVOLA 5

SPESA PER STIPENDI AL PERSONALE DEI MINISTERI - RENDICONTO 2012

Ministero	STIPENDI			
	Impegni			
	2011	2012	2012 % sul totale	2012/2011 var. %
Economia e finanze	3.061,7	3.033,4	5,8%	-0,9%
Sviluppo economico	125,9	123,6	0,2%	-1,8%
Lavoro e Politiche sociali	227,1	222,0	0,4%	-2,2%
Giustizia	3.748,9	3.681,5	7,0%	-1,8%
Affari esteri	263,9	253,8	0,5%	-3,9%
Istruzione, università e ricerca	28.136,0	27.348,8	52,4%	-2,8%
Interno	5.320,1	5.086,6	9,7%	-4,4%
Ambiente e tutela del territorio e del mare	43,5	40,8	0,1%	-6,0%
Infrastrutture e trasporti	632,7	616,1	1,2%	-2,6%
Difesa	10.931,1	10.902,1	20,9%	-0,3%
Politiche agricole, alimentari e forestali	366,5	341,3	0,7%	-6,9%
Beni e attività culturali	517,7	499,9	1,0%	-3,4%
Salute	87,2	81,0	0,2%	-7,1%
Totale	**53.462,4**	**52.230,8**	**100,0%**	**-2,3%**

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Con riferimento ai dati sulla dinamica quantitativa dei dipendenti, riportati nella precedente tavola 1, va osservato che la diminuzione delle componenti fisse della retribuzione va, peraltro, rapportata non già alla diminuzione in termini assoluti del

numero dei dipendenti rispetto alla stessa data dell'esercizio precedente ma all'andamento delle presenze medie nell'anno di riferimento.

In relazione a quanto sopra, la diminuzione del 2,8 per cento della spesa sostenuta dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - che comprende anche il personale della scuola - trova conferma in una diminuzione delle presenze medie pari al 2,3 per cento.

Ha inciso, inoltre, sull'andamento della spesa, in forte diminuzione in alcune amministrazioni, il venir meno nel 2012 della componente arretrati corrisposti nel 2011 in esito a progressioni di carriera effettuate al termine del 2010 e liquidate nel successivo esercizio.

La tavola 6 evidenzia, nel periodo 2008-2012, le variazioni del rapporto tra la spesa per il lavoro del personale statale[5] e il totale delle spese correnti (titolo I). Tale rapporto nel 2011 risulta pari al 19 per cento.

TAVOLA 6

RAPPORTO TRA LA SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE E LA SPESA CORRENTE

Esercizio	Spesa corrente impegni	Variazioni annuali	Spesa per il lavoro impegni	Variazioni annuali	Rapporto spesa lavoro e spesa corrente
2007	437.188,9	2,1%	90.160,1	-4,0%	20,6%
2008	472.685,2	8,1%	95.973,7	6,4%	20,3%
2009	481.578,3	1,9%	94.982,9	-1,0%	19,7%
2010	474.662,2	-1,4%	94.180,3	-0,8%	19,8%
2011	472.319,8	-0,5%	94.160,3	0,0%	19,9%
2012	489.350,6	3,6%	92.828,1	-1,4%	19,0%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

La dinamica degli aggregati vede un incremento della spesa corrente in termini di impegni del 3,6 per cento, dopo un andamento in diminuzione, seppur lieve, registrato nel precedente esercizio. La spesa per il lavoro statale stabile nel 2011 registra un andamento in flessione nel 2012. Il rapporto tra le due variabili segna quindi un decremento di quasi un punto percentuale.

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa per il lavoro statale e quella per consumi intermedi, che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale.

Nel 2010 tale rapporto, come si evince dalla tavola 7, era sceso ad un valore pari al 10,4 per cento. Il 2011 segnava una netta ripresa considerato che, a fronte della evidenziata consistente diminuzione della spesa per il lavoro statale, i consumi intermedi registravano un incremento dovuto in gran parte all'inserimento nella categoria delle somme necessarie a fronteggiare il pagamento di debiti pregressi.

[5] Per ottenere la spesa per il lavoro del personale statale, alla categoria economica 1 (redditi da lavoro dipendente) sono stati aggiunti i capitoli relativi al pagamento dell'indennità di missione, alla formazione del personale e alle imposte sulla produzione. Si ottiene, in tal modo, un aggregato metodologicamente omogeneo con il costo del lavoro pubblico come definito nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato.

TAVOLA 7

RAPPORTO TRA LA SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE E LA SPESA PER I CONSUMI INTERMEDI

Impegni	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Consumi intermedi	10.980,3	11.341,1	13.106,7	9.799,5	10.968,6	10.527,0
Spesa per il lavoro	90.160,1	95.973,7	94.982,9	94.180,3	94.160,3	92.828,1
Quota consumi intermedi	12,2%	11,8%	13,8%	10,4%	11,6%	11,3%

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Nel 2012 la spesa per consumi intermedi segna una diminuzione del 4 per cento mantenendosi, comunque, a livelli superiori di quelli registrati nel 2010, mentre la spesa per lavoro si contrae nella più leggera misura dell'1,4 per cento. Il rapporto tra le due grandezze resta, peraltro, sostanzialmente stabile.

PAGINA BIANCA

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

1. Considerazioni di sintesi
2. Evoluzione normativa. Premessa. *2.1. Attuazione della disciplina comunitaria: il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192. 2.2. Le recenti modifiche alla normativa primaria e secondaria concernenti l'attività contrattuale.* 2.2.1. I «decreti-spending review». 2.2.2. il «Decreto-Crescita» e il «Decreto-Crescita-*bis*». 2.2.3. Il decreto-legge 35 del 2013 e il decreto-legge 43 del 2013. 2.2.4. la disciplina derogatoria introdotta dall'art. 4, comma 1 e dall'art. 7, comma 1 del decreto-legge 227 del 2012
3. Analisi dell'attività contrattuale delle Amministrazioni centrali dello Stato. *3.1. Criticità riscontrate nell'applicazione del Codice dei contratti. 3.2. Misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi*
4. L'attività dell'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Allegato

1. Considerazioni di sintesi

Nel corso dell'anno 2012 e nei primi mesi del 2013 sono state approvate nuove norme in materia di prevenzione della corruzione che hanno un notevole impatto sull'attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni.

Negli anni scorsi più volte le Sezioni Riunite in sede di controllo, nella sede della parificazione del Rendiconto generale dello Stato, avevano posto l'accento sulla necessità di adeguare l'impianto normativo primario alle migliori pratiche anticorruzione derivanti dal confronto con altri Paesi più avanzati nel contrasto ai fenomeni corruttivi. Inoltre, in sede di relazione al Parlamento è stata segnalata l'attività contrattuale della pubblica Amministrazione come uno dei settori più esposti al rischio di corruzione.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 190 del 2012[1] e del decreto legislativo n. 33 del 2013[2], sono stati previsti, tra l'altro, obblighi di trasparenza nelle procedure di affidamento e adempimenti in ordine alla verifica dell'assenza di motivi di incompatibilità o di inconferibilità di incarichi, con riferimento anche alla formazione delle Commissioni giudicatrici. Tali nuove disposizioni, da tempo auspicate da questa Corte, se applicate e fatte osservare dalle pubbliche Amministrazioni, possono contribuire a ridurre l'impatto dei fenomeni corruttivi. In particolare, si evidenzia l'art. 1, comma 18, che ha posto il divieto ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, agli avvocati e procuratori dello Stato e ai componenti delle Commissioni

[1] Legge 6 novembre 2012, n. 190, «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica Amministrazione».

[2] D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, «Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche Amministrazioni».

tributarie di partecipare a collegi arbitrali o di assumere l'incarico di arbitro unico, pena la decadenza dagli incarichi e la nullità degli atti compiuti.

Nuove disposizioni contenute nel DL 179 del 2012[3], riverberano i loro effetti anche ai fini dell'innovazione dei processi di produzione dell'attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni.

L'art. 6, comma 3, prevede, infatti, l'obbligo di stipulare i contratti, a pena di nullità, in formato elettronico, modificando l'art. 11, comma 13 del d.lgs. 163 del 2006[4]. Inoltre, il nuovo testo dell'art. 15 della legge 241 del 1990 ha prescritto l'obbligatorietà della forma elettronica anche per gli accordi che le Amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro, per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune[5].

Tali disposizioni, entrate in vigore il 1° gennaio 2013, non sempre hanno trovato le pubbliche Amministrazioni pronte sul piano organizzativo ad adottare le nuove forme richieste. Al riguardo la Corte, pur comprendendo che le nuove norme che impongono l'adozione di procedure informatiche richiedono necessari adeguamenti organizzativi, evidenzia come l'applicazione delle stesse debba essere piena e sollecita, nel rispetto delle esigenze di celerità e snellezza dell'azione amministrativa nello svolgimento delle procedure contrattuali. Peraltro, il formato elettronico dei contratti consente notevoli risparmi di tempo e di spesa anche nella trasmissione degli atti agli uffici di controllo della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti.

Analogamente le nuove disposizioni che estendono l'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro della Consip S.p.A. non hanno fatto registrare significativi progressi nella direzione della concentrazione delle stazioni appaltanti. Il loro numero è, infatti, ancora eccessivo e non rispondente alle esigenze di riduzione dei costi di personale addetto all'espletamento delle procedure di affidamento e di specializzazione delle figure professionali addette all'attività contrattuale. Come è stato più volte segnalato da questa Corte, la mancata concentrazione delle stazioni appaltanti non consente di ottenere, da una parte, economie di scala, dall'altra, effetti di stimolo sul mercato ai fini del migliore dimensionamento produttivo.

---

[3] DL 18 ottobre 2012, n. 179, «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 17 dicembre 2012, n. 221.

[4] Il nuovo comma 13 dell'art. 11 del Codice dei contratti pubblici, infatti, recita: «Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'Amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata».

[5] Il nuovo comma 2-bis, art. 15, legge n. 241 del 1990, come inserito dall'art. 6, comma 2, DL 179 del 2012, recita: «A fare data dal 1° gennaio 2013 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-*bis*), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ovvero con altra firma elettronica qualificata, pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente».

2. Evoluzione normativa

Premessa

Con l'avvio di una nuova fase di revisione della spesa pubblica, attuata mediante l'emanazione del decreto-legge n. 52 del 2012[6] e del decreto-legge n. 95 del 2012[7], contestualmente all'adozione di misure urgenti a favore della crescita del Paese, attraverso il decreto-legge n. 83 del 2012[8] e il decreto-legge n. 179 del 2012[9], sono stati definiti interventi anche in materia di infrastrutture.

Con le misure citate, volte a superare le problematiche relative alla concreta realizzazione delle opere, si è inteso rimuovere impedimenti di carattere normativo e procedurale al fine di accelerare e sbloccare l'esecuzione delle infrastrutture. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti riferisce che dette misure sono state elaborate all'esito di un confronto con gli operatori di settore, sia pubblici (Enti vigilati dallo stesso Ministero), che privati (associazioni di categoria).

Sempre in materia di infrastrutture sono stati, altresì, disposti interventi legislativi più recenti, con l'emanazione del decreto-legge n. 35 del 2013[10] e del decreto-legge n. 43 del 2013[11].

2.1. Attuazione della disciplina comunitaria: il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192

Con la direttiva 2011/7/UE, l'Unione europea ha inteso adottare una politica di contrasto ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, favorendo l'introduzione negli Stati membri di una cultura dei «pagamenti rapidi» nonché fortemente tesa a «a proibire l'abuso della libertà contrattuale», perpetrato a danno del creditore.

In sede di recepimento delle disposizioni contenute nella direttiva medesima , in materia di lotta contro i ritardi nei pagamenti, il decreto legislativo n. 192 del 2012[12], disponendo per i contratti conclusi a partire dal 1° gennaio 2013, ha previsto un termine ordinario di 30 giorni per i pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese, e tra pubbliche Amministrazioni e imprese. Ove il debitore sia una pubblica Amministrazione, è stata prevista la possibilità di deroga del termine ordinario, da effettuarsi espressamente, sempre che vi siano motivi giustificati dalla natura e dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della conclusione

---

[6] DL 7 maggio 2012, n. 52 *«Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica»*, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94.

[7] DL 6 luglio 2012, n. 95 *«Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario»*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

[8] DL 22 giugno 2012, n. 83, «Misure urgenti per la crescita del Paese», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 7 agosto 2012, n. 134.

[9] DL 18 ottobre 2012, n. 179, «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 17 dicembre 2012, n. 221.

[10] DL 8 aprile 2013, n. 35, «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 6 giugno 2013, n. 64.

[11] DL 26 aprile 2013, n. 43, «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015».

[12] D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, recante «Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180», emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 180 del 2011, recante «Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese».

dello stesso[13]. È stato previsto, inoltre, anche un termine massimo di 60 giorni ma soltanto nei casi indicati dalla legge[14] ed è stabilito l'incremento del tasso degli interessi legali di mora, che decorrono automaticamente alla scadenza del termine previsto per il pagamento[15].

2.2. Le recenti modifiche alla normativa primaria e secondaria concernenti l'attività contrattuale

2.2.1. I "decreti *spending review*"

Il decreto-legge n. 52 del 2012 (c.d. decreto-*spending review 1*) e il decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. decreto-*spending review 2*) avevano come obiettivo il reperimento di risorse da destinare alla crescita economica del Paese, attraverso l'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze nell'ambito della spesa pubblica.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale, molteplici sono state le modifiche introdotte dal nuovo programma di *spending review*.

In particolare, il DL 52 del 2012, al fine di ottimizzare le procedure di acquisto centralizzato, ha, innanzitutto, esteso l'obbligo di approvvigionamento mediante convenzioni-quadro Consip, a tutte le categorie di beni e servizi che le Amministrazioni statali centrali e periferiche possono acquistare (fatta eccezione degli Istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle Istituzioni educative e delle Istituzioni universitarie)[16]. Va rilevato che, con riguardo agli Enti del Servizio sanitario nazionale, normalmente obbligati a ricorre alle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di acquisto per l'approvvigionamento dei beni e servizi, è specificato che debbano ricorrere alle convenzioni-quadro Consip, qualora le convenzioni stipulate dalle suddette centrali regionali non siano operative[17]. Inoltre, il decreto all'esame, ha esteso ulteriormente l'obbligo del ricorso al mercato elettronico[18] alle altre pubbliche Amministrazioni[19], compresi gli Enti territoriali, per gli acquisti il cui importo risulti inferiore alla soglia di rilievo comunitario[20].

A presidio del principio della trasparenza degli appalti pubblici, è stato istituito un sistema di pubblicità dei dati e delle informazioni in tema di acquisizioni di beni e servizi[21] che fa sorgere in capo all'Osservatorio dei contratti pubblici, l'obbligo di

---

[13] Art. 4, comma 4, d.lgs. n. 231 del 2002, come modificato dall'art. 1, d.lgs. n. 192 del 2012, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Statuto delle imprese)

[14] Art. 4, comma 5, id., che ammette il raddoppio del termine ordinario di trenta giorni per le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333; per gli Enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine.

[15] Art. 5, d.lgs. n. 231 del 2002, come modificato dall'art. 1, d.lgs. n. 192 del 2012. La maggiorazione del tasso degli interessi legali moratori, finora pari al 7 per cento in più rispetto al tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento, aumenta all'8 per cento.

[16] Art. 7, DL n. 52 del 2012 di modifica dei commi 449 e 450 dell'art. 1, legge n. 296 del 2006 (finanziaria per il 2007) concernenti l'obbligo per le pubbliche Amministrazioni di avvalersi delle convenzioni-quadro Consip, già stabilito dalla legge n. 488 del 1999 all'art. 26, comma 3.

[17] Si richiama l'art. 11, comma 4 del DL n. 78 del 2010 il quale ha previsto che, nel caso in cui gli acquisti siano effettuati dalle aziende sanitarie al di fuori del ricorso alle convenzioni Consip e per importi superiori ai prezzi di riferimento, gli stessi acquisti dovranno essere oggetto di una specifica e motivata relazione sottoposta agli organi di controllo e di revisione delle Aziende Sanitarie ed ospedaliere.

[18] Di cui all'art. 328, comma 1 del d.P.R. n. 207 del 2010.

[19] Di cui al comma 2 dell'art. 1, d.lgs. n. 165 del 2001. Finora l'obbligo al ricorso al mercato elettronico era contemplato per le sole Amministrazioni statali.

[20] Art. 7, comma 2, DL 52 del 2012, di modifica dell'art. 1, comma 450, legge n. 296 del 2006.

[21] Art. 8, id. Tale sistema di pubblicità è volto a favorire l'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica.

pubblicità dei dati e delle informazioni relativi ai contratti di importo superiore a 50.000 euro[22], - nonché l'obbligo di trasmissione semestrale degli stessi al Ministero dell'economia e alla Consip[23]. In caso di superamento dell'importo contrattuale stabilito, inoltre, è fatto obbligo per le stazioni appaltanti e per gli Enti aggiudicatori di comunicarlo all'Osservatorio dei contratti pubblici[24].

Per favorire il ricorso alle modalità telematiche di acquisto di beni e servizi, nonché per garantire alle Amministrazioni pubbliche di trarre i benefici maggiori dal ricorso alla Consip, come centrali di committenza, è stato formalizzato l'obbligo, per il Ministero dell'economia e delle finanze, di mettere a disposizione gratuita delle pubbliche Amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono della Consip, il proprio sistema informativo di negoziazione in modalità ASP (*Application Service Provider*)[25].

In merito alla possibilità di acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico della pubblica Amministrazione[26] è stata aggiunta un'ulteriore ipotesi a quelle indicate dal Codice dei contratti pubblici[27], secondo la quale il contratto concernente gli acquisti effettuati mediante il mercato elettronico della pubblica Amministrazione possa, comunque, essere stipulato prima della scadenza del termine di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva[28].

E' stato introdotto, poi, l'obbligo per tutte le Amministrazioni pubbliche di adottare misure di contenimento dei consumi di energia[29], sia sulla base delle indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio che ricorrendo alla stipula di contratti di servizio energia[30] e di contratti di partenariato pubblico privato[31]. È inoltre stabilito che l'affidamento della gestione dei servizi energetici deve avvenire con gara ad evidenza pubblica[32].

---

[22] Art. 8, comma 2-*bis*, id., che interviene modificando il comma 8, art. 7 d.lgs. n. 163 del 2006.

[23] Art. 8, comma 2, id.

[24] Il nuovo art. 7, comma 8, d.lgs. n. 163 del 2006 stabilisce che la comunicazione deve essere effettuata: "a) entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione definitiva o di definizione della procedura negoziata, i dati concernenti il contenuto dei bandi, dei verbali di gara, i soggetti invitati, l'importo di aggiudicazione definitiva, il nominativo dell'affidatario e del progettista; b) limitatamente ai settori ordinari, entro sessanta giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati di avanzamento e l'ultimazione dei lavori, servizi, forniture, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale".

[25] Art. 9, DL 52 del 2012.

[26] Di cui all'art. 328, d.P.R. n. 207 del 2010.

[27] Art. 11, comma 1, DL 52 del 2012, a novella dell'art. art. 11, comma 10-*bis*, d.lgs. n. 163 del 2006.

[28] L'art. 11 del Codice dei contratti pubblici regolamenta le fasi delle procedure di affidamento dei contratti pubblici stabilendo, al comma 10, che il contratto non può comunque essere stipulato prima del termine di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva ai sensi dell'art. 79, nel successivo comma 10-*bis*, novellato dal DL 95 del 2012 si precisa che tale termine dilatorio non si applica: se è stata presentata o ammessa una sola offerta e non sono state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva (art. 11, comma 10-bis, lett. a), in caso di un appalto basato su un accordo quadro (art. 59), in caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione (art. 60) e nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico della pubblica Amministrazione di cui all'art. 328 del Regolamento (introdotto dall'art. 11, comma 1, DL n. 52 del 2012).

[29] L'art. 14 DL 52 del 2012, dispone che tale misura sia attuata entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso.

[30] La disciplina dei contratti di servizio energia è prevista al d.P.R. n. 412 del 1993 e dal d.lgs. n. 115 del 2008 secondo cui tali contratti si caratterizzano per accentrare in un unico fornitore la manutenzione dell'impianto, l'acquisto della fonte energetica; invece, l'utente finale, è tenuto al pagamento di un corrispettivo legato alla misurazione dei consumi.

[31] Art. 3, comma 15-ter, d.lgs. n. 163 del 2006.

[32] Con le modalità stabilite dall'art. 15 del d.lgs. n. 115 del 2008.

Ulteriori novità hanno riguardato: l'estensione alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) e alle organizzazioni di volontariato, della possibilità di ricorrere a convenzioni Consip per l'acquisto di beni e servizi[33]; l'introduzione, in ambito di sanità pubblica, dell'obbligo della rinegoziazione, da parte delle Aziende sanitarie, dei contratti per gli acquisti di beni e servizi che presentino delle rilevanti anomalie nel prezzo di fornitura rispetto a quello individuato dall'Osservatorio dei contratti pubblici e dalle centrali regionali degli acquisti[34]; l'estensione della disciplina relativa alla procedura di aggiudicazione con la regola dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche alle gare in corso ove i plichi contenenti l'offerta non siano stati ancora aperti alla data del 9 maggio 2012[35]; in materia di certificazione e compensazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle Amministrazioni pubbliche, la possibilità di rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) anche in presenza di certificazione prodotta dall'Amministrazione competente che attesti, nei confronti del soggetto che lo richieda, la sussistenza di crediti verso la PA[36] e che siano almeno equivalenti ai versamenti contributivi ancora non corrisposti[37]; altresì, che le Amministrazioni pubbliche, nell'acquisto di beni e servizi mediante convenzioni Consip, possano utilizzare, per il pagamento del corrispettivo, erogazioni liberali e donazioni in denaro rese a favore delle medesime Amministrazioni per le finalità cui è destinato l'acquisto[38].

Misure idonee alla riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, sono state disposte anche dal DL n. 95 del 2012 (c.d *decreto-spending review 2)*, che delinea le conseguenze a carico dei funzionari addetti agli acquisti derivanti dall'eventuale violazione dell'obbligo posto a carico delle pubbliche Amministrazioni di procedere ad acquisti centralizzati[39]. È infatti previsto che la violazione dell'obbligo di ricorrere alle convenzioni-quadro o anche ai parametri prezzo-qualità fissati da Consip S.p.A., determina la nullità dei contratti stipulati; che la stipulazione degli stessi contratti costituisce illecito disciplinare e che da essa possa derivare la responsabilità amministrativa dei funzionari stessi. Il decreto all'esame ha comunque precisato che pur non essendo previsto, per le centrali di acquisto regionali, l'obbligo di utilizzo delle

---

[33] Art. 7, comma 3, DL 52 del 2012.

[34] Art. 7-bis, id.

[35] Data di entrata in vigore del decreto-legge, come disposto all'art. 12, comma 1, id.

[36] Art. 117 codice dei contratti pubblici.

[37] Art. 13-*bis*, comma 1, lett. a), DL n. 52 a modifica dell'art. 9, commi 3-*bis* e 3-*ter*, DL n. 185/2008 e sono intese: ad estendere il meccanismo della certificazione dei crediti agli enti del Servizio sanitario nazionale; a ridurre da sessanta a trenta giorni il termine entro il quale le Amministrazioni debitrici sono tenuti a certificare se il credito vantato nei loro confronti è certo, liquido ed esigibile; a rendere obbligatoria la nomina di un Commissario *ad acta*, su istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'Amministrazione non abbia provveduto alla certificazione; a superare il divieto per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari di beneficiare del meccanismo di certificazione dei crediti che consentirebbe al creditore la cessione del credito a banche o intermediari finanziari; a consentire l'applicazione della procedura della cessione dei crediti anche ai certificati di pagamento delle rate di acconto del corrispettivo dell'appalto, che sono emessi dal responsabile del procedimento sulla base dei documenti contabili indicanti la quantità, la qualità e l'importo dei lavori eseguiti. Viene, inoltre, estesa la compensazione con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo anche per i crediti vantati nei confronti dello Stato e degli Enti pubblici nazionali.

[38] Art. 13-*ter*, comma 2, id. è specificato che le donazioni nei confronti delle pubbliche Amministrazioni sono effettuate in forma semplificata attraverso il sistema informatico di negoziazione, in deroga all'art. 782 c.c. che invece richiede la forma dell'atto pubblico.

[39] Art. 1, comma 1, DL n. 95, id.

convenzioni Consip[40], sono applicabili a dette centrali di acquisto i parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione dalla stessa[41].

Sempre in tema di obbligo di acquisti centralizzati, è stato disposto che tra i soggetti destinatari dell'obbligo di approvvigionamento centralizzato, sono compresi anche le società inserite nel conto economico consolidato della P.A. a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta. Oltre alle convenzioni quadro e agli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di acquisto regionali di riferimento, è consentito anche l'uso di sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione, per gli approvvigionamenti di energia elettrica, gas, carburanti, combustibili per riscaldamento e telefonia. Ciò nonostante, è fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle medesime categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, sempre che gli affidamenti conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica e che prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi-quadro messi a disposizione dalla Consip e dalle centrali di committenza regionale[42].

In materia di convenzioni-quadro per l'acquisto di beni e servizi, sono state altresì contemplate diverse disposizioni per regolare di particolari ipotesi che si riportano di seguito.

Nel caso in cui vi sia la temporanea non disponibilità delle convenzioni quadro stipulate dalla Consip o dalle centrali di committenza regionali e per motivi di urgenza, è stata introdotta la possibilità per le pubbliche Amministrazioni di procedere temporaneamente allo svolgimento di autonome procedure di acquisto di beni e servizi, dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di sopravvenuta disponibilità della convenzione[43]; in caso di stipula dei contratti quadro e di convenzioni, è previsto l'obbligo per le centrali di committenza di darne comunicazione al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi ed a Consip S.p.A.[44]; all'aggiudicatario delle convenzioni quadro è riconosciuta la facoltà di offrire, nel corso della durata della convenzione e dei relativi contratti attuativi, la riduzione delle condizioni economiche[45]; è contemplato il diritto di recesso da parte delle pubbliche Amministrazioni nei contratti di fornitura, quando i parametri delle convenzioni quadro Consip siano migliorativi dopo la stipula del contratto e l'appaltatore non acconsenta alla modifica, proposta da Consip S.p.A., delle condizioni economiche previste nel

---

[40] La norma dispone che non sono soggette all'applicazione dell'art. 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

[41] Le centrali regionali di acquisto, abilitate a stipulare convenzioni-quadro, rappresentano con Consip un "sistema a rete" finalizzato all'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e alla sinergia nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e di servizi. le centrali regionali di acquisto. Pertanto, anche se estranee all'uso di convenzioni Consip, sono comunque sottoposte al limite massimo di prezzo fissato dalle stesse per le medesime tipologie di beni e servizi.

[42] Art. 1, comma 7, DL 95 del 2012 che costituendo sempre una misura di coordinamento della finanza pubblica, non incide sulla disciplina generale prevista per la materia degli acquisti di beni e servizi, riferendosi piuttosto ai commi 449-450 dell'art. 1, legge n. 296 del 2006 e al comma 574 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007. Ai successivi commi 8 e 9, sono rispettivamente ribadite le conseguenze derivanti dal mancato rispetto dell'obbligo degli acquisti centralizzati e rinviata a decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, l'individuazione di ulteriori categorie merceologiche per le quali si applicano i precedenti commi 7 e 8.

[43] Art. 1, comma 3, id.

[44] Art. 1, commi 10 e 11, id.

[45] Art. 1, comma 12, id.

contratto in essere[46]; è previsto il caso delle convenzioni quadro Consip le cui quantità o i cui importi massimi complessivi siano incrementati in misura pari alla quantità ovvero all'importo originario, a decorrere dalla data di esaurimento della convenzione stessa[47]; in casi di particolare interesse per l'Amministrazione, inoltre, è prevista la possibilità di stipulare convenzioni quadro con una o più imprese alle condizioni contrattuali migliorative rispetto a quelle proposte dal miglior offerente[48].

Ulteriori disposizioni finalizzate alla razionalizzazione della spesa pubblica hanno riguardato: la realizzazione di un programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili, la quale coinvolge sia il Ministero dell'economia e delle finanze che la Consip[49]; l'impegno richiesto alle Amministrazioni centrali dello Stato ad assicurare, a decorrere dal 2012, una riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, nella misura di 141,1 milioni di euro nel 2012 e di 615 milioni a decorrere dal 2013[50]; l'adozione da parte del Ministero della giustizia misure di razionalizzazione della spesa per intercettazioni, per contributi ai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari nonché delle procedure di acquisto di beni e servizi che assicurino risparmi totali complessivi non inferiori a 60 milioni di euro per il 2012 e a 120 milioni di euro per il 2013[51]; la riduzione di almeno il 10 per cento dei costi unitari di manutenzione di beni e servizi, *hardware* e *software*, praticati da fornitori terzi, rispetto alle condizioni di miglior favore praticate dagli stessi alla Sogei S.p.A. o alla Consip S.p.A. per il 2011, nonché una riduzione del 5 per cento dei costi unitari per l'acquisizione di componenti ed apparecchiature *hardware*[52].

Misure di significativo interesse sono rappresentate anche dalla introduzione del divieto di discriminazione delle piccole e medie imprese nella partecipazione alle gare[53]; dalla previsione che i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo debbano eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento, limitando tale previsione ai soli lavori[54]; con riguardo ai requisiti richiesti ai fornitori e prestatori di servizi, si aggiunge la previsione dell'illegittimità dei criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale[55]; dalla previsione secondo la quale, per le procedure di gara realizzate in forma aggregata da centrali di committenza, l'importo della garanzia sia fissato nel

---

[46] Art. 1, comma 13, id.

[47] Art. 1, comma 15, id. E' tuttavia fatta salva la facoltà di recesso dell'aggiudicatario entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.

[48] Art. 1, comma 16-*bis*, id.

[49] Art. 1, commi 19 e 20, id.

[50] Il DL n. 95, art 1. commi 21 e 22 prevedono che gli importi di riduzione fissati per ciascun Ministero siano accantonati e resi indisponibili nei singoli stati di previsione della spesa, fermo restando la possibilità per i Ministri interessati, entro il 10 settembre, di proporre una diversa ripartizione della riduzione nell'ambito degli stanziamenti relativi alle suddette spese.

[51] Art. 1, comma 26, id.

[52] Art. 1, comma 26, id.

[53] Art. 1, comma 2, id., inserisce tale divieto, innovando l'art. 2, comma 1-*bis* del Codice dei contratti pubblici, inserito dall'art. 44, comma 7 del DL n. 201 del 2011 che, nell'ottica di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese nella realizzazione delle opere pubbliche, introduceva una norma di principio volta a favorire la suddivisione degli appalti in lotti funzionali, sempre che ciò fosse possibile e risultasse economicamente conveniente, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici. L'art. 44 comma 7, ha introdotto anche un successivo comma 1-*ter* dell'art. 2, del Codice dei contratti pubblici, prevedendo che la realizzazione delle grandi infrastrutture, comprese quelle strategiche e integrative e compensative, dovrà garantire modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese.

[54] Art. 1, comma 2-*bis*, DL 95 del 2012 di novella all'art. 37, comma 13, d.lgs. n. 163 del 2006.

[55] Art. 1, comma 2-*bis*, id. di modifica dell'art. 41, comma 2, d.lgs. n. 163 del 2006.

bando o nell'invito nella misura massima del due per cento del prezzo base[56]; dalla fissazione, nella misura massima del dieci per cento dell'importo contrattuale, dell'importo della garanzia fideiussoria stabilito nel bando o nell'invito, fermo rimanendo quanto previsto al periodo successivo relativo al caso di procedure di gara realizzate in forma aggregata da centrali di committenza con ribasso d'asta superiore al 10 per cento[57].

In merito alle procedure telematiche di acquisto di beni e servizi della pubblica Amministrazione[58] utilizzate dalle stazioni appaltanti ed attuate con procedure di scelta del contraente, interamente gestite per via telematica ed elettronica, nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure di parità di trattamento e non discriminazione, nonché secondo i principi di sicurezza previsti dalle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali, il decreto all'esame ne dispone un ulteriore sviluppo. Infatti, ai Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, è stato consentito di effettuare i propri acquisti utilizzando gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, comprese le convenzioni Consip, nonché il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, alternativamente all'affidamento obbligatorio ad un'unica centrale di committenza[59].

Con riferimento alla disciplina relativa al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione[60], è previsto che nell'ambito di quello realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestito dalla Consip, siano istituite specifiche sezioni ad uso delle Amministrazioni pubbliche[61]. Inoltre, è stata rimessa al Ministero dell'economia e delle finanze, per il tramite della Consip, la cura dello sviluppo e della gestione del sistema informatico di *e-procurement,* a supporto del Programma di razionalizzazione degli acquisti[62].

---

[56] Art. 1, comma 2-*bis*, id., che si aggiunge alla previsione di cui all'art. 75, comma 1, d.lgs. 163 del 2006, secondo la quale l'offerta deve essere corredata da una garanzia, pari al due per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione, a scelta dell'offerente.

[57] Art. 1, comma 2-*bis*, id., di modifica dell'art 113, d.lgs. 163 del 2006 che dispone, intanto, che l'esecutore del contratto è obbligato a costituire una garanzia fideiussoria del dieci per cento dell'importo contrattuale. In secondo luogo che, in caso di aggiudicazione con ribasso d'asta superiore al dieci per cento, la garanzia fideiussoria è aumentata di tanti punti percentuali quanti sono quelli eccedenti il dieci per cento; inoltre, se il ribasso sia superiore al venti per cento, l'aumento della garanzia è di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al venti per cento.

[58] Inizialmente la disciplina delle procedure telematiche di acquisto dei beni e servizi della pubblica Amministrazione era contenuta nell'art. 11 del d.P.R. n. 101 del 2002 successivamente abrogato dal d.P.R. n. 207 del 2010.

[59] Art. 1, comma 4, id., che modifica il comma 3-*bis* dell'art. 33, d.lgs. n. 163/2006, come introdotto dall'art. 23, comma 4, del DL n. 201/2011 *«Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»*, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che dispone che i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidino obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei Comuni, ove esistenti, oppure costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici. In base al successivo comma 5 dell'art. 23 del DL 201/2011, la norma si applica alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012. Nella relazione tecnica a corredo della novella si sottolineava che la finalità delle suddette disposizioni era quella di pervenire ad una *"riduzione dell'elevata frammentazione del sistema degli appalti pubblici"* con una conseguente riduzione dei costi di gestione delle procedure attraverso le economie di scala.

[60] Come disciplinato dall'art. 328 del d.P.R. n. 207 del 2010 *«Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici»*. In particolare, l'art. 328 del d.P.R. n. 207 del 2010 dispone che la stazione appaltante può stabilire di procedere all'acquisto di beni e servizi attraverso: il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante; il mercato elettronico della pubblica Amministrazione realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze sulle proprie infrastrutture tecnologiche avvalendosi di Consip S.p.A.; il mercato elettronico realizzato dalle centrali di committenza di riferimento di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 163 del 2006.

[61] Art. 1, comma 6, DL 95 del 2012.

[62] Art. 1, commi 17 e 18, id., che consentono a Consip S.p.A, sulla base di apposite convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze, di disporre di un simile sistema per l'esecuzione delle procedure svolte in qualità di centrale di committenza e per le ulteriori attività realizzate a favore delle pubbliche Amministrazioni.

2.2.2. Il «Decreto-Crescita» e il «Decreto-Crescita *bis*».

Nel settore delle infrastrutture, le misure approntate dal DL n. 83 del 2012 (c.d. *«decreto-crescita»*), hanno riguardato l'integrazione della disciplina relativa ai *project bond* al fine di agevolarne l'emissione ed il collocamento, attraverso l'introduzione di un trattamento fiscale agevolato per un periodo di tre anni. È stata, infatti, disposta l'equiparazione dell'aliquota di ritenuta sugli interessi percepiti dal sottoscrittore a quella prevista per i titoli di Stato (12,50 per cento); il trattamento fiscale degli interessi pagati dal concessionario sui *project bond* è stato ricondotto a quello degli interessi pagati sui finanziamenti bancari; le operazioni relative alle obbligazioni si assoggettano alle imposte di registro ipotecaria e catastale in misura fissa.

In merito alla procedura di finanza di progetto, al fine di assicurare maggiore stabilità al progetto e ai relativi investimenti, è stato disposto l'obbligo dell'indizione preliminare della conferenza dei servizi[63] sullo studio di fattibilità[64]. La previsione fa sì che il progetto sia reso vincolante per le successive fasi di progettazione e di sviluppo dell'opera e, altresì, siano scongiurate potenziali variazioni o alterazioni degli elementi originari. È disposto, inoltre, che il personale delle Amministrazioni aggiudicatrici sia in possesso del requisito soggettivo di adeguata professionalità tecnica e economico-finanziaria, necessarie alla redazione di uno studio di fattibilità che sia «in grado di fornire indicazioni adeguate sulla gestione economica e funzionale della infrastruttura»[65]. L'eventuale carenza nell'organico di professionalità adeguatamente qualificate, implica la possibilità per le Amministrazioni aggiudicatrici di affidare la stesura dello studio di fattibilità anche a soggetti esterni, individuati mediante apposita gara[66].

---

[63] All'art. 3, comma 2, DL n. 83 del 2012, è stabilito che all'art. 153 del d.lgs. n. 163 del 2006 sia inserito un comma 2-*bis* che contempli la redazione, ad opera del personale delle Amministrazioni aggiudicatrici, dello studio di fattibilità da porre a base di gara. L'art. 153, comma 1, disciplina la procedura tipica di *project financing*, oltre ad altre forme alternative di finanza di progetto, prevede, per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, inseriti nella programmazione triennale e finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, che le Amministrazioni aggiudicatrici possano, in alternativa all'affidamento mediante concessione di lavori pubblici di cui all'art. 143 del Codice dei contratti pubblici, affidare una concessione ponendo a base di gara uno studio di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

[64] Il contenuto dello studio di fattibilità è disciplinato dall' art. 14, comma 2, del d.P.R. 207/2010, Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici, nei casi in cui sia posto a base di gara, ai sensi degli artt. 58 e 153 del Codice. In tali casi è richiesto che si componga di una relazione illustrativa generale (corredata: dalla verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici; dall'analisi dell'impatto socio-economico con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistenti; dall'analisi delle alternative progettuali; dallo studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative), di una relazione tecnica (in cui siano specificate: le caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare; la descrizione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale, i valori culturali e paesaggistici; un'analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare; il cronoprogramma e una stima sommaria dell'intervento); di elaborati progettuali stabiliti dal responsabile del procedimento tra quelli previsti dall'art. 21 e di un elaborato tecnico-economico contenente l'analisi della fattibilità finanziaria (costi-ricavi) e della fattibilità economica e sociale (costi-benefici), oltre allo schema di sistema tariffario, nel caso di concessione, e agli elementi essenziali dello schema di contratto.

[65] Come rilevato nella Relazione illustrativa alla legge di conversione del DL n. 83 del 2012.

[66] L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) con la determinazione n. 1/2009 ha stabilito che «lo studio di fattibilità deve essere, di norma, redatto dagli Uffici Tecnici delle Amministrazioni aggiudicatrici; il ricorso a professionisti esterni è possibile solo in caso di carenze dell'organico ai sensi dell'articolo 90, comma 6 e dell'articolo 10, comma 7, per i servizi, del d.lgs. n. 163/2006». Inoltre, sempre nella determinazione, ha specificato che: «al concetto di «carenza dell'organico» va dato un significato stringente e sostanziale, in quanto lo studio di fattibilità rappresenta per l'Amministrazione un elaborato a valenza strategica e non meramente professionale, come

È stata ulteriormente innalzata, dal 50 al 60 per cento, la soglia della percentuale minima di affidamento di lavori che, a decorrere dal 2015, i titolari delle concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, sono tenuti ad affidare a terzi[67].

Con il decreto in esame è stata integrata la disciplina relativa al contratto di disponibilità[68], al fine di ampliarne la fruibilità con l'introduzione di elementi di maggiore flessibilità[69]. Si prevede, intanto, che nel contratto siano stabilite le modalità di ripartizione tra le parti dei rischi di eventuali variazioni dei corrispettivi dovuti, per eventi che incidano sulla progettazione, realizzazione o gestione tecnica dell'opera, derivanti dal sopraggiungere di norme o provvedimenti di pubbliche autorità[70]; che a carico dell'aggiudicatore siano posti i rischi sulla costruzione e sulla gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa, salvo diversa determinazione contrattuale e ferma restando la possibilità per l'affidatario di introdurre varianti progettuali[71]; che l'Amministrazione aggiudicatrice possa attribuire al privato il ruolo di autorità espropriante ai sensi del T.U. di cui al d.P.R. n. 327 del 2001 al fine di velocizzare il procedimento ablatorio[72].

In tema di corrispettivo a base di gara per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria, si è stabilito che la determinazione di tale importo, sia effettuata con riferimento a parametri stabiliti con decreto interministeriale del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti[73]. Ciò, soprattutto, per porre rimedio alla situazione di indeterminatezza generata dall'abrogazione delle tariffe professionali[74].

È poi consentito ai Comuni di utilizzare, senza limite annuo di importo, i crediti d'imposta sui dividendi distribuiti dalle ex aziende municipalizzate, trasformate in società per azioni, utilizzando gli stessi per la realizzazione di opere infrastrutturali necessarie all'incremento dei servizi pubblici, compensando crediti e debiti all'interno del comparto della pubblica Amministrazione[75].

---

si intende per la progettazione. Qualora si tratti di uno studio particolarmente complesso, potrà farsi ricorso all'attività di supporto, in particolare per gli aspetti economici, finanziari, delle indagini sui flussi, ecc.»

[67] Art. 4 del DL n. 83 del 2012 a modifica dell'art. 51 del DL n. 1 del 2012, c.d. «decreto liberalizzazioni», che era precedentemente intervenuto sull'art. 253, comma 25 del d.lgs. n. 163 del 2006 che, inoltre, specificava che i concessionari agivano a tutti gli effetti come Amministrazioni aggiudicatrici esclusivamente per la quota di lavori affidata a terzi e già conteneva una deroga all'art. 146 del medesimo d.lgs. n. 163 del 2006, secondo il quale, fatto salvo quanto dispone l'art. 147 per l'affidamento di lavori complementari, la stazione appaltante può imporre al concessionario di lavori pubblici di affidare a terzi appalti corrispondenti ad una percentuale non inferiore al 30 per cento del valore globale dei lavori oggetto della concessione.

[68] Caratterizzato da un contratto di partenariato pubblico-privato nel quale l'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'Amministrazione aggiudicatrice.

[69] Art. 4-*bis*, comma 1, lett. a) e b) DL n. 83 del 2012, a modifica dell'art. 160-*ter*, comma 2 del Codice dei contratti secondo il quale l'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'Amministrazione aggiudicatrice.

[70] Art. 4-*bis*, comma 1, lett. a), id.

[71] Id.

[72] Art. 160-*ter*, comma 5, d.lgs. n. 163 del 2006 come modificato dall'art. 4-*bis*, comma 1, lett. b), DL 83 del 2012.

[73] Art. 5, DL n. 83 del 2012 (a parziale modifica dell'art. 9, comma 2, del DL n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, che ha disposto l'abrogazione delle tariffe professionali) che prevede che i parametri individuati devono condurre alla determinazione di un importo a base di gara non superiore a quello determinato con l'applicazione delle tariffe professionali vigenti prima dell'entrata in vigore del DL n. 1/2012. È disposto, altresì, che con lo stesso decreto si provveda alla classificazione delle prestazioni professionali relative ai servizi di architettura e ingegneria.

[74] Art. 9, comma 2, id.

[75] Art. 6, DL 83 id., di modifica del DL n. 1 del 2012 attraverso l'introduzione dell'art. 26-*bis* in materia di «Utilizzazione di crediti d'imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali e investimenti finalizzati al

A sostegno delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del maggio 2012 e per favorire la ricostruzione e la ripresa economica dei territori interessati, sono state introdotte speciali deroghe[76] alla disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici. In ambito di procedure di affidamento, si consente intanto l'affidamento degli interventi, oltre che con gara pubblica, anche con la trattativa privata o con la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara[77]; in materia di subappalto di lavori prevalenti si autorizza che questi possano essere subappaltati per un tetto massimo del 50 per cento[78].

Infine, dalle ipotesi di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, e dall'affidamento di subappalti di coloro che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni[79], viene fatto salvo l'art. 186-*bis* della legge fallimentare sul concordato con continuità aziendale che non impedisce la partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici se risultino determinate condizioni[80].

Altrettante misure di interesse per il settore delle infrastrutture sono state preordinate dal decreto-legge 179 del 2012 (c.d. *«decreto-crescita bis»*).

In tema finanziamento per la realizzazione di nuove opere infrastrutturali, è stato previsto un sistema di agevolazioni fiscali consistente nell'estensione ulteriore dello strumento della defiscalizzazione a parziale o totale sostituzione del contributo pubblico a fondo perduto[81]. In via sperimentale, è stato concesso il riconoscimento del credito

---

miglioramento dei servizi pubblici locali». La norma esclude dal limite massimo per la compensazione dei crediti d'imposta (ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997 e determinato dall'art. 34, legge n. 388 del 2000 in 516.456,90 euro), quelli maturati dagli enti locali in relazione ai dividendi distribuiti dalle ex aziende municipalizzate trasformate in società per azioni.

[76] Art. 10, comma 7, id.

[77] Di cui all'art. 57, comma 6, d.lgs. n. 163 del 2006 e consentita, per l'ipotesi di specie, tassativamente dall'art. 57, comma 2, lett. c), ovvero per motivi di estrema urgenza conseguente al verificarsi di eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti. Il comma 6 dell'art. 57, scandisce le fasi della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara stabilendo che la stazione appaltante dovrà: individuare gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico-finanziaria e tecnico-organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione; selezionare almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei; invitare gli operatori economici selezionati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta; scegliere l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta, o negoziata previo bando.

[78] In deroga alla disciplina di cui all'art.118, comma 2, d.lgs. 163/2006, in base al quale «Per i lavori, per quanto riguarda la categoria prevalente, con il regolamento, è definita la quota parte subappaltabile, in misura eventualmente diversificata a seconda delle categorie medesime, ma in ogni caso non superiore al trenta per cento».

[79] Art. 38, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 163 del 2006.

[80] L'art. 186-*bis*, R.d. 16 marzo 1942, n. 267, *«Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'Amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa»*, dispone che: «L'ammissione al concordato preventivo non impedisce la partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici, quando l'impresa presenta in gara: a) una relazione di un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera d), che attesta la conformità al piano e la ragionevole capacità di adempimento del contratto; b) la dichiarazione di altro operatore in possesso dei requisiti di carattere generale, di capacità finanziaria, tecnica, economica nonché di certificazione, richiesti per l'affidamento dell'appalto, il quale si è impegnato nei confronti del concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione, per la durata del contratto, le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata nel caso in cui questa fallisca nel corso della gara ovvero dopo la stipulazione del contratto, ovvero non sia per qualsiasi ragione più in grado di dare regolare esecuzione all'appalto. Si applica l'articolo 49 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163». L'art. 33, comma 2, DL 83/2012, introduce, quindi, per coordinamento la modifica dell'art. 38, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 163 del 2006.

[81] Art.33, comma 3, DL n. 179 del 2012, di modifica dell'art. 18, legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012). È specificato che le nuove opere infrastrutturali devono essere incluse in piani o programmi di Amministrazioni

d'imposta per le nuove opere di importo superiore a 500 milioni di euro, a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera stessa[82]. Inoltre, sempre per le nuove opere di importo superiore a 500 milioni di euro, è ammessa l'esenzione dal pagamento del canone di concessione[83]. È poi previsto che siano assegnate ai soggetti aggiudicatori, le risorse finanziarie integrative, necessarie alle attività progettuali[84]. L'assegnazione è attuata dal CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa approvazione del progetto preliminare e nei limiti delle risorse disponibili poste a carico dei Fondi[85].

Va menzionata, altresì, l'istituzione di meccanismo contabile concepito per rendere riassegnabili e, pertanto, riutilizzabili, le risorse finanziarie provenienti da finanziamenti revocati[86] (originariamente stanziati per la realizzazione delle opere ricomprese nel Programma delle infrastrutture strategiche) per mezzo del quale sono fatti affluire in apposito fondo[87], le quote annuali disponibili dei contributi pluriennali revocati.

Deve anche rilevarsi che la disciplina relativa alla possibilità di emissione di obbligazioni e di titoli di debito per la realizzazione di specifici progetti infrastrutturali, già attribuita alle società di progetto e alle società titolari di un contratto di partenariato pubblico privato[88], è stata estesa ulteriormente alle società titolari delle autorizzazioni

---

pubbliche previsti a legislazione vigente e che, tra i soggetti interessati, sono inclusi anche i soggetti concessionari. Inoltre, estende le misure di defiscalizzazione anche alle infrastrutture strategiche già affidate o in corso di affidamento con contratti di partenariato pubblico privato se risulti necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario, secondo i criteri e le modalità stabiliti da un'apposita delibera del CIPE, adottata su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

[82] Art. 33, comma 1, DL 179, id., tale modalità è riconosciuta al soggetto titolare del contratto di partenariato pubblico privato per nuove opere la cui progettazione definitiva sia approvata entro il 31 dicembre 2015, per le quali non siano previsti contributi pubblici a fondo perduto e risulti la non sostenibilità del piano economico finanziario. Il credito di imposta, che è posto a base di gara per l'individuazione dell'affidatario, può riguardare, oltre alla fase della costruzione anche parte della gestione dell'opera, limitatamente al tempo necessario a raggiungere l'equilibrio del piano economico finanziario, e non può superare il limite massimo del 50 per cento del costo dell'investimento. Ciò per consentire la realizzazione di nuove grandi infrastrutture senza contributo pubblico a fondo perduto che non sarebbero realizzate a causa della non sostenibilità dell'investimento, ma che raggiungerebbero l'equilibrio del economico finanziario proprio in virtù del riconoscimento del credito di imposta a favore del realizzatore.

[83] Secondo l'art. 33, comma 2-*bis*, DL id., l'esenzione del canone di concessione è ammessa sempre che ricorrano i medesimi presupposti richiesti per il riconoscimento del credito di imposta, ma senza limitazioni temporali relative all'approvazione del progetto definitivo, sempre nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico-finanziario. L'art 33, comma 2-*quater*, del DL 179, dispone che l'esenzione dal pagamento del canone di concessione potrà essere utilizzata anche cumulativamente al credito d'imposta, di cui al comma 1, art. 33, ma nel limite complessivo del 50 per cento del costo dell'investimento, tenendo conto anche del contributo pubblico a fondo perduto.

[84] Art. 33, comma 3-*ter*, DL 179 del 2012, a novella dell'art. 163, comma 2, lett. f), d.lgs. n. 163/2006.

[85] L'art. 162, comma 1, lett. e) d.lgs. n. 163 del 2006 definisce fondi le «risorse finanziarie - integrative dei finanziamenti pubblici, anche comunitari e privati allo scopo stimati disponibili - che la legge finanziaria annualmente destina alle attività di progettazione, istruttoria e realizzazione delle infrastrutture inserite nel programma».

[86] Il meccanismo contabile per la riassegnabilità delle risorse finanziarie revocate è previsto dall'art. 34, comma 14, DL 179 del 2012, che ha inserito, all'art. 32 del DL 98 del 2012, il nuovo comma 6-*bis* secondo il quale le somme relative ai finanziamenti revocati, iscritte in conto residui, dovranno essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, al Fondo di cui al comma 6.

[87] Di cui all'art. 32, comma 6, DL 98 del 2011 che, inoltre, ai commi 2-7, disciplina i criteri e la procedura per la revoca di finanziamenti destinati alle infrastrutture strategiche assegnati dal CIPE.

[88] L'estensione della disciplina è stata attuata dall'art. 33, comma 4-*bis*, DL 179 del 2012 attraverso la modifica dell'art. 157, comma 4 del d.lgs. n. 163 del 2006, che in realtà già consentiva l'emissione di strumenti finanziari oltre che alle società di progetto e alle società titolari di un contratto di partenariato pubblico privato, anche alle società titolari di autorizzazioni alla costruzione di infrastrutture di trasporto di gas e di concessioni di stoccaggio, alle società titolari di autorizzazioni alla costruzione di infrastrutture facenti parte del Piano di sviluppo della rete di

per la realizzazione di reti di comunicazione elettronica[89] nonché alle società titolari delle licenze individuali per l'installazione e la fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche[90].

Negli interventi innovativi apportati alla disciplina del Codice degli appalti va annoverato, da una parte, l'inserimento delle aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete[91] nella tipologia dei soggetti già ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici[92]; dall'altra, l'applicazione, alle procedure di affidamento delle aggregazioni appena richiamate, della disciplina prevista per i raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti, in quanto compatibile[93].

In ambito di spese per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi sui quotidiani è stabilito che la spesa sostenuta successivamente al 1° gennaio 2013, è posta a carico dell'aggiudicatario del contratto pubblico, il quale sarà tenuto a rimborsarla alla stazione appaltante, entro 60 giorni dall'aggiudicazione[94].

In linea, poi, con il processo di progressiva eliminazione della produzione di documentazione in formato cartaceo, è prevista, dal 1° gennaio 2013, a pena di nullità, la stipula de contratto con firma digitale, in coerenza con le norme presenti nel Codice dell'Amministrazione digitale che hanno introdotto la possibilità di passare da documenti in forma cartacea a documenti redatti in formato digitale[95].

---

trasmissione nazionale dell'energia elettrica, alle società titolari di autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto.

[89] D.lgs. n. 259 del 2003, «Codice delle comunicazioni elettroniche».

[90] Art. 6, d.P.R. n. 318 del 1997, «Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni», abrogato dall'art. 218, comma 3, d.lgs. n. 259/2003.

[91] Ai sensi dell'art. 3, comma 4-*ter*, DL n. 5 del 2009.

[92] L'art. 36, comma 5-*bis*, lett. a), modifica in tal senso l'art. art. 34 inserendo, al comma 1, la lett. e-*bis*).

[93] Art. 36, comma 5-*bis*, lett. b), DL 179 del 2012, a modifica della disciplina di cui all'art. 37, d.lgs. n. 163 del 2006, come già modificato dal DL n. 95 del 2012. Nella norma novellata sono individuati i requisiti e le modalità di partecipazione alle gare per i diversi raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti. È stabilito che, in caso di lavori, per raggruppamento temporaneo di tipo verticale deve intendersi una riunione di concorrenti tra i quali uno di essi realizza i lavori della categoria prevalente; per lavori scorporabili si intendono lavori non appartenenti alla categoria prevalente e così definiti nel bando di gara, assumibili da uno dei mandanti; per raggruppamento di tipo orizzontale si intende una riunione di concorrenti finalizzata a realizzare i lavori della stessa categoria. Invece, qualora si tratti di forniture o servizi, per raggruppamento di tipo verticale si intende un raggruppamento di concorrenti in cui il mandatario esegua le prestazioni di servizi o di forniture indicati come principali anche in termini economici, i mandanti quelle indicate come secondarie; per raggruppamento orizzontale quello in cui gli operatori economici eseguono il medesimo tipo di prestazione; le stazioni appaltanti indicano nel bando di gara la prestazione principale e quelle secondarie.

[94] Nello specifico l'art. 34, comma 35 del DL n. 179 del 2012 prevede tale rimborso per le stazioni appaltanti abbia riguardo, da una parte, alle spese sostenute per la pubblicazione degli avvisi e dei bandi di cui all'art. 66, comma 7, d.lgs. n. 163 del 2006, secondo il quale gli avvisi e i bandi devono essere pubblicati dalle stazioni appaltanti (oltre che sulla G.U. serie speciale relativa ai contratti pubblici, sul «profilo di committente» della stazione appaltante, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sul sito informatico presso l'Osservatorio) anche per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due a maggiore diffusione locale nel luogo ove si eseguono i contratti. Dall'altra, il rimborso è previsto anche per le spese sostenute per la pubblicazione degli avvisi e dei bandi relativi ai contratti di lavori pubblici sotto soglia di importo pari o superiore a cinquecentomila euro di cui all'art. 122, comma 5, d.lgs. n. 163, invece, dispone che gli avvisi e i bandi relativi ai contratti di lavori pubblici sotto soglia di importo pari o superiore a cinquecentomila euro siano pubblicati (oltre che sulla G.U. serie speciale relativa ai contratti pubblici, sul «profilo di committente» della stazione appaltante, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sul sito informatico presso l'Osservatorio) per estratto, a scelta della stazione appaltante, su almeno uno dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno uno dei quotidiani a maggiore diffusione locale nel luogo ove si eseguono i lavori.

[95] Il DL n. 179 del 2012, all'art. 6, commi 3 e 4, interviene sostituendo il comma 13 dell'art. 11, d.lgs. n. 163 del 2006, concernente la stipula dei contratti pubblici conseguente alla fase dell'aggiudicazione. La novella stabilisce che il contratto deve essere stipulato, a pena di nullità, nelle forme stabilite dalla legge ovverosia: con atto pubblico notarile informatico, con forma pubblica amministrativa; in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, a cura dell'Ufficiale rogante dell'Amministrazione aggiudicatrice; mediante scrittura privata. Inoltre, in tal modo, è risolta positivamente la questione interpretativa sulla sussistenza del requisito della

Per le pubbliche Amministrazioni che stipulino contratti di appalto per la realizzazione di prodotti e/o servizi che abbiano ad oggetto o producano dati pubblici, è fatto obbligo di inserire nei capitolati o negli schemi dei contratti di appalto clausole idonee a consentire l'accesso telematico ai dati e il riutilizzo degli stessi[96].

In tema, invece, di qualificazione delle imprese esecutrici delle opere di importo superiore a 20 milioni di euro[97], si consente fino al 31 dicembre 2015, che le stesse, ai fini della dimostrazione del requisito della cifra d'affari realizzata, possano considerare il periodo di attività relativo ai migliori cinque anni del decennio antecedente, anziché l'ultimo quinquennio antecedente alla data di pubblicazione del bando[98].

Di rilievo l'istituzione, presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti, cui queste debbono iscriversi per espletare le procedure di affidamento dei contratti pubblici[99].

Altri interventi disposti dal «*decreto-crescita bis*», hanno avuto attinenza alla materia sullo svincolo delle garanzie di buona esecuzione, con la previsione di una maggiore flessibilità nelle modalità di svincolo progressivo durante l'esecuzione del contratto nei settori ordinari e di svincolo a seguito dell'ultimazione nei settori speciali, mantenendo ferme le condizioni di tutela per la stazione appaltante, al fine di assicurare una maggiore liquidità delle imprese operanti nel mercato dei contratti pubblici[100].

---

forma scritta *ad substantiam* del contratto pubblico stipulato conseguentemente all'aggiudicazione. Anteriormente alla modifica, sull'art. 11, comma 13 si era pronunciata anche l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici che, nel parere del 27 gennaio 2011, sosteneva che: «la disciplina generale della forma dei contratti pubblici è contenuta nel decreto sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato (R.D. n.2440/1923), agli articoli 16 [...], 17 [...] e 18 [...]. Secondo tale disciplina tutti i contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione, anche quando quest'ultima agisce *iure privatorum*, richiedono la forma scritta *ad substantiam*, pur se consistono in appalti di manufatti di modesta entità e vanno consacrati in un unico documento (Corte di Cassazione, sez. I civile, 4 settembre 2009, n. 19206). In particolare è richiesta la forma pubblica amministrativa (art. 16), fatte salve le deroghe di cui all'art. 17 che consente, in caso di trattativa privata, la stipula a mezzo di scrittura privata ed anche la conclusione a distanza a mezzo di corrispondenza [...]».

[96] Art. 9, DL id., modifica l'art 52, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 «Codice dell'Amministrazione digitale», in materia di accesso telematico e riutilizzo dei dati delle pubbliche Amministrazioni.

[97] Art. 61, comma 6, del d.P.R. n. 207 del 2010.

[98] Art. 33-*bis*, DL id., «Modifica al Regolamento di attuazione del Codice dei contratti con riguardo al requisito della cifra d'affari realizzata». Aggiunge il comma 19-*bis* all'art. 357 del d.P.R. n. 207 del 2010, «Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici».

[99] Art. 33-*ter*, DL 179 id. Infatti, è previsto che le stazioni appaltanti di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione all'Anagrafe Unica presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), istituita dall'art. 62-*bis* del d.lgs. n. 82 del 2005, come introdotto dal DL n. 5 del 2012, e di aggiornare annualmente i dati identificativi. L'art. 33-*bis*, inoltre, demanda all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici la definizione, con propria delibera, delle modalità operative e di funzionamento della Anagrafe Unica.

[100] Art. 33-*quater*, comma 1, lett. a), DL id., di modifica all'art. 113, comma 3, Codice dei contratti pubblici, disponendo, da una parte, la riduzione dal 25 al 20 per cento della quota dell'importo della garanzia fideiussoria non svincolabile in corso di esecuzione del contratto; dall'altra, disponendo l'aumento dal 75 all'80 per cento della quota dell'importo della garanzia svincolabile. In secondo luogo, l'art. 33-*quater*, comma 1, lett. b), inserisce nella disciplina del Codice dei contratti pubblici un nuovo Capo IV-*bis*, relativo alle «Opere in esercizio» a rubrica del nuovo art. 237-*bis*, con il quale si prevede, al comma 1, una specifica procedura di svincolo automatico delle garanzie di buona esecuzione, prestate a favore dell'ente aggiudicatore, per la parte corrispondente alle opere messe in esercizio protratto per oltre un anno, prima della relativa collaudazione tecnico-amministrativa. È, tuttavia, previsto che una quota massima del 20 per cento sia svincolabile solo all'emissione del certificato di collaudo ed alle condizioni di cui al successivo comma 2, oppure decorso il termine contrattualmente previsto per l'emissione del certificato di collaudo, per motivi non ascrivibili a responsabilità dell'appaltatore. Resta, ad ogni modo, fermo il mancato svincolo dell'ammontare delle garanzie relative alle parti non in esercizio. Al secondo comma dell'art. 237-*bis*, è inserita una clausola a garanzia della committenza con la quale si prevede che, nell'ipotesi di vizi o difformità dell'opera non rimossi dall'appaltatore entro un anno dall'esercizio delle opere, l'ente aggiudicatore che ha rilevato e contestato tali vizi o difformità, comunica all'istituto garante – entro il predetto termine di un anno dall'entrata in esercizio delle opere – l'entità delle somme, corrispondenti al valore economico dei vizi o difformità rilevati, per i quali, in aggiunta alla quota del 20 per cento prevista al comma 1 e fino alla concorrenza dell'intero importo corrispondente alla parte posta in esercizio, non interviene lo svincolo automatico delle garanzie.

Al fine di evitare che il protrarsi della crisi economica del settore delle infrastrutture, oltre alla notevole riduzione dell'attività delle imprese, implicasse per le stesse anche la perdita della qualificazione già acquisita, in sede di revisione triennale dell'attestato SOA, è stata prevista la proroga, fino al 31 dicembre 2013, della maggiore tolleranza dei valori percentuali nella verifica della sussistenza della congruità tra cifra di affari in lavori, costo delle attrezzature tecniche e costo del personale dipendente[101].

Quale misura di semplificazione della procedura di valutazione di impatto ambientale delle grandi opere, è stato fissato il termine di 30 giorni (che decorre dalla data di presentazione della documentazione da parte del soggetto aggiudicatore o dell'autorità proponente) per la rimessione di eventuali osservazioni da parte di soggetti pubblici e privati interessati al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai fini delle valutazioni di propria competenza[102].

Infine, si segnalano le misure dirette alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina[103]. Si rileva che per i contratti in essere è stata prevista la sospensione in attesa della verifica tecnica del progetto da parte del CIPE, volta ad accertare che il progetto sia assentibile sia sotto l'aspetto tecnico-progettuale che economico-finanziario, compresa l'individuazione di eventuali finanziatori. E' previsto che il CIPE possa valutare le parti progettuali dotate di autonoma funzionalità rispetto al progetto complessivo dell'opera. Qualora entro 540 giorni dalla verifica, il CIPE non dovesse pervenire ad una approvazione del progetto o di singoli lotti funzionali, sono caducati *ex lege* tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione nonché i contratti stipulati dalla società concessionaria in relazione alla realizzazione dell'opera. In tal caso è previsto il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni eseguite, nonché di un ulteriore 10 per cento dell'indennizzo stesso.

L'attuazione delle disposizioni era subordinata alla stipula, entro il 1° marzo 2013, da parte della Società Stretto di Messina S.p.A. con il contraente generale, di un apposito atto aggiuntivo. Poiché tale stipula non ha avuto luogo entro il predetto termine, ne consegue la caducazione dei contratti e la messa in liquidazione della Società «Stretto di Messina S.p.A.».

2.2.3. Il decreto-legge 35 del 2013 e il decreto-legge 43 del 2013.

Il decreto-legge 35 del 2013[104], reca disposizioni volte ad accelerare il pagamento relativo ai crediti vantati dai privati nei confronti della pubblica Amministrazione. Le disposizioni sono finalizzate all'immissione di liquidità nel sistema economico e interesseranno le Amministrazioni centrali, gli Enti del Servizio sanitario nazionale. Gli importi previsti corrispondono a 20 miliardi di euro nella seconda parte del 2013 e ulteriori 20 miliardi di euro nel corso del 2014, reperibili mediante emissioni di titoli di

---

[101] L'art. 33-*quinquies*, DL 179/2012, proroga di un anno il termine che era stato indicato dall'art. art. 1, comma 3, lett. d), DL 73/2012 per la maggiore tolleranza (dal 25% al 50%) delle percentuali di congruità indicate nell'articolo 77, comma 6, d.P.R. n. 207 del 2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici), nella verifica dell'attestato SOA.

[102] L'art. 34, comma 4, DL 179/2012, novella il comma 4, art. 183, del d.lgs. n. 163 del 2006. Il termine di 30 giorni appare compatibile con la riduzione già operata dal DL n. 70/2011 per i termini stabiliti per la decisone della conferenza di servizi propedeutica all'approvazione del progetto preliminare.

[103] Art. 34-*decies*, DL 179 del 2012.

[104] D.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali».

Stato. All'onere derivante da maggiori interessi del debito pubblico si provvede mediante tagli lineari a carico di ciascun Ministero.

Il decreto-legge 43 del 2013[105], in corso di conversione, prevede un pluralità di interventi necessari ed urgenti riferiti alle "emergenze" per le quali sono state previste specifiche misure di intervento con riferimento: all'area di crisi industriale di Piombino; al servizio di raccolta e gestione dei rifiuti urbani nel territorio di Palermo; per l'emergenza ambientale nella Regione Campania; alla proroga gestione commissariale Galleria Pavoncelli; le disposizioni volte ad accelerare la realizzazione di Expo 2015; alla proroga emergenza sisma maggio 2012 in Emilia; agli gli interventi in favore delle zone della regione Abruzzo colpite dal sisma aprile 2009.

2.2.4. La disciplina derogatoria introdotta dall'art. 4, comma 1 e dall'art. 7, comma 1 del decreto-legge 227 del 2012.

Particolare attenzione va rivolta alle previsioni normative contenute agli artt. 4, comma 1 e 7, comma 1 del DL 227 del 2012, convertito con modificazioni nella legge 12 del 2013[106]. La disciplina contenuta dalle disposizioni appena richiamate, sembra esprimere una tendenza legislativa, in un certo senso, opposta a quella adottata finora (e predominante) di contenimento della spesa pubblica. In effetti, è introdotta una disciplina derogatoria alla legislazione vigente in materia di missioni militari e, specificamente, a norme di contabilità generale dello Stato, per consentire un ampliamento del ricorso a procedure semplificate, in presenza di condizioni contraddistinte dalla straordinarietà.

In particolare, l'art. 4, comma 1, richiamando quanto previsto ai commi 1 e 2 dell'art. 5 del DL 152 del 2009[107], estende alle missioni internazionali delle Forze Armate il regime contabile semplificato, previsto dalla normativa vigente per esigenze connesse con le missioni internazionali in presenza di situazioni di necessità e urgenza, per l'acquisizione di forniture e servizi e l'esecuzione in economia di lavori, servizi e forniture per specifiche esigenze, entro il limite complessivo di 50 milioni di euro annui a valere sulle risorse finanziarie stanziate per le missioni internazionali[108]. E, ancora, al comma 2, autorizza che le spese per i compensi per lavoro straordinario, reso nell'ambito di attività operative o di addestramento propedeutiche all'impiego del personale nelle missioni internazionali, siano effettuate in deroga alla legislazione vigente ossia, alla disciplina rivolta al contenimento della spesa per lavoro straordinario delle pubbliche Amministrazioni e che, a decorrere dal 2008, è legittimata entro il limite del 90 per cento delle risorse finanziarie assegnate[109].

---

[105] DL 26 aprile 2013, n. 43, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per favorire la ricostruzione in Abruzzo, nonché per la realizzazione degli interventi per expo 2015».

[106] DL 28 dicembre 2012, n. 227, «Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione», convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, legge 1° febbraio 2013, n. 12.

[107] DL 4 novembre 2009, n. 152, «Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti in materia di personale della Difesa», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 29 dicembre 2009, n. 197.

[108] Art. 5, comma 1, DL 152 del 2009.

[109] In deroga a quanto disposto dall'art. 3, comma 82, della legge n. 244 del 2007, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», il quale dispone che «In ogni caso, a decorrere dall'anno 2008» per le Amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo e la

Analoga estensione del sistema contabile semplificato è, quindi, operata dal successivo art. 7, comma 1 del DL 227 del 2012, in materia di disciplina del regime degli interventi. La norma, infatti, prevede che il Ministero degli affari esteri, per finalità inerenti a iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nei limiti temporali stabiliti[110] e in casi di necessità e urgenza, possa ricorrere ad acquisti e lavori da eseguire in economia, anche in deroga alla legislazione vigente di contabilità generale dello Stato.

Per quanto sopra esposto, si rileva che l'introduzione a regime della disciplina derogatoria, implicando un ampliamento del ricorso a procedure semplificate che trovano giustificazione proprio in ragione di circostanze caratterizzate dalla straordinarietà, può rendere più frammentate le procedure con cui si gestiscono le risorse pubbliche, con un'incidenza anche sul perseguimento delle indispensabili esigenze di trasparenza.

3. Analisi dell'attività contrattuale delle Amministrazioni centrali dello Stato

3.1. Criticità riscontrate nell'applicazione del Codice dei contratti

Dai risultati dell'indagine svolta dalle Sezioni Riunite in sede di controllo sull'attività contrattuale delle pubbliche Amministrazioni centrali per l'anno 2012, è emersa la sostanziale persistenza delle medesime problematiche riscontrate negli anni precedenti. Tra le criticità riferite dalle Amministrazioni, si annovera la frammentarietà e la disomogeneità delle norme, peraltro spesso oggetto di modifiche apportate con lo strumento della decretazione d'urgenza, anche in attuazione della revisione della spesa pubblica. Al riguardo si osserva come la materia dell'attività contrattuale richieda una specifica preparazione professionale e un'adeguata formazione specialistica ad un livello tale che solo la tendenziale aggregazione delle stazioni appaltanti può assicurare.

Si premette che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'ambiente, non hanno rilevato alcuna criticità nell'applicazione della disciplina del Codice dei contratti pubblici e che non sono inopinatamente pervenute informazioni in merito da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Con riguardo alle altre Amministrazioni centrali di seguito si riportano gli elementi conoscitivi forniti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze riferisce di aver riscontrato difficoltà nell'interpretazione della disciplina sanzionatoria prevista nei confronti degli operatori economici dal Codice dei contratti pubblici.

Una prima questione ha riguardato la corretta interpretazione dell'art. 75, comma 6 del d.lgs. n. 163 del 2006 e, nello specifico, della locuzione «per fatto dell'affidatario» determinante la mancata sottoscrizione del contratto, da cui la norma fa dipendere l'incameramento da parte della stazione appaltante della cauzione provvisoria esibita dal concorrente in sede di partecipazione alla procedura di gara. A fronte di orientamenti giurisprudenziali non uniformi[111], l'Amministrazione ha riferito di aver seguito

Presidenza del Consiglio, «la spesa per prestazioni di lavoro straordinario va contenuta entro il limite del 90 per cento delle risorse finanziarie allo scopo assegnate per l'anno finanziario 2007.

[110] Artt. 5 e 6, DL 227 del 2012.

[111] Secondo una parte della giurisprudenza nel fatto dell'affidatario rientrerebbe il solo rifiuto del concorrente aggiudicatario di stipulare il contratto o le ipotesi in cui il concorrente sia sprovvisto dei requisiti speciali di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006 ovvero dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la stazione appaltante può legittimamente incamerare la cauzione provvisoria non soltanto per rifiuto dell'aggiudicatario di stipulare il contratto, ma anche per difetto dei requisiti speciali di cui all'art. 48 e dei requisiti generali di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici. Tali oscillazioni giurisprudenziali hanno avuto riverbero anche in ambito di applicazione della disciplina relativa all'obbligo della stazione appaltante di segnalazione all'Autorità di vigilanza. Da una parte, infatti, si è ritenuto che, una volta accertata la falsità dell'autodichiarazione e/o il mancato possesso dei requisiti fissati dall'art. 38, anche per carenza dei requisiti generali, la stazione appaltante dovesse ottemperare al suo obbligo di segnalazione; dall'altra, invece, che la segnalazione all'Autorità sia dovuta nei soli casi di carenza dei requisiti speciali economico-finanziari e tecnico-organizzativi di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, non suscettibile di estensione analogica[112]. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha dichiarato, inoltre, di aver rilevato difficoltà nella individuazione della data di inoltro del bando di gara alla G.U.R.I. da cui calcolare la decorrenza dell'avvio delle fasi di gara.

Il Ministero dello sviluppo economico ha riferito di difficoltà rilevate, soprattutto con riguardo ai termini procedurali previsti dal Codice. Questi risultano, secondo l'Amministrazione, a volte troppo stringenti (come quelli per la verifica dei requisiti in sede di aggiudicazione definitiva o di sottoscrizione del contratto di appalto) rispetto al tempo necessario per lo svolgimento di alcune procedure (come quella per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva - DURC) che possono determinare rallentamenti del processo di perfezionamento dei contratti e dei relativi pagamenti. In merito agli organi del procedimento, l'Amministrazione segnala criticità in ordine alla figura del Responsabile unico del procedimento/Direttore dell'esecuzione: mentre in alcuni specifici casi è imposta la coincidenza soggettiva tra le due figure professionali[113] con una possibile conseguente sovrapposizione dei loro ruoli, in altri è, invece, desunta una separazione tra le stesse, proprio per le difficoltà di coordinamento tra responsabile unico e direttore dell'esecuzione[114].

Anche il Ministero della giustizia ha riferito di aver riscontrato criticità determinate dal disallineamento della normativa del Codice dei contratti pubblici con la legge di contabilità generale dello Stato e relativo regolamento attuativo, nonché con alcune disposizioni di cui alla legge n. 196 del 2009. Più in particolare, le criticità maggiori riscontrate da detto ministero hanno riguardato la gestione della tempistica delle attività connesse alle procedure di gara. Infatti, secondo l'Amministrazione, i precisi e vincolanti tempi di gara, fissati nel minimo dal Codice dei contratti, mal si conciliano con il rigore delle norme disciplinanti l'attività contabile, soprattutto per i

---

Per tale filone giurisprudenziale la previsione di cui all'art. 48 non sarebbe suscettibile di estensione analogica (Cons.St., sez. VI, 4 agosto 2009, n. 490; TAR Lazio, Roma, sezione III, 3 novembre 2010, n. 33141 e 26 ottobre 2009, n. 10429). Secondo un'altra parte, invece, è ritenuto che debbano rientrarvi anche le ipotesi in cui il concorrente manchi dei requisiti generali di cui all'art. 38.

[112] L'Amministrazione, inoltre, ha evidenziato che le determinazioni n. 1 del 2 marzo 2005, n. 1 del 12 gennaio 2008 e n. 1 del 12 gennaio 2010 dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici abbiano confermato l'orientamento giurisprudenziale che ritiene obbligatoria l'escussione della cauzione e la segnalazione all'Autorità oltre che nei casi di riscontrato difetto dei requisiti di ordine speciale, anche nelle ipotesi di difetto dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163 del 2006.

[113] Art. 300, comma 1, del Regolamento.

[114] In base all'espressione «particolare complessità della prestazione» di cui all'articolo 300, comma 2, lettera b), del Regolamento.

vincoli posti dalla rigidità dell'esercizio di competenza (annuale) che obbliga le Amministrazioni a procedere con tempistiche particolarmente concitate. Inoltre, tenendo conto che l'effettiva contezza delle risorse disponibili in termini di competenza sui diversi capitoli avviene solo dopo l'approvazione da parte del Parlamento della legge di bilancio e che l'Amministrazione è impegnata nelle prime settimane dell'anno nella necessaria riprogrammazione delle attività da porre in essere attraverso anche il confronto con le diverse articolazioni, le procedure per l'affidamento hanno un fisiologico inizio non prima del mese di maggio per giungere ad aggiudicazione definitiva al limite della chiusura dell'esercizio finanziario. La stipula, poi, è ulteriormente condizionata dalla clausola di *stand still period*[115] e dell'eventuale *vacatio*[116] in caso di ricorso al TAR da parte di una o più delle ditte partecipanti. Con riferimento alla segnalata criticità relativa alla non coerenza tra i tempi necessari per lo svolgimento delle procedure di affidamento al privato contraente nell'ambito dell'attività contrattuale e quelli scanditi dalle procedure di bilancio, la Corte ritiene ormai improcrastinabile l'approvazione di norme di modifica alla legge di contabilità generale dello Stato che, nell'ambito del bilancio pluriennale, consentano la finalizzazione di risorse finanziarie all'attività contrattuale con criteri di certezza e intangibilità in relazione alla programmazione e al tempo dell'espletamento delle procedure di affidamento.

Con riguardo ai contratti pluriennali, l'Amministrazione ha evidenziato che per il rilascio dell'autorizzazione all'impegno pluriennale su esercizi finanziari futuri, secondo quanto previsto dall'art. 34, comma 4, della legge n. 196/2009, sono necessari tempi piuttosto lunghi. Nel merito, l'Amministrazione ha riferito che come stazione appaltante, dopo una prima valutazione, si è orientata nell'attivare la procedura di autorizzazione con congruo anticipo, proponendo una richiesta ancorata ad un fabbisogno presunto (normalmente riferito all'importo posto a base di gara), facendo salva la successiva comunicazione dell'importo effettivo del contratto. Tuttavia, l'Amministrazione ha evidenziato che alcuni vincoli procedurali che impongono la corrispondenza tra l'anno di inoltro della richiesta di autorizzazione all'impegno su esercizi futuri all'Ufficio Centrale del Bilancio e l'anno di riferimento iniziale del titolo obbligazionario, impediscono l'anticipazione necessaria della procedura nel caso in cui il contratto debba coprire un intero anno solare, con effetti dai primi giorni dell'esercizio. L'Amministrazione ha riferito, pertanto, di aver raccolto il suggerimento dell'organo di controllo e di aver inserito nel testo contrattuale (nelle more della definizione del procedimento autorizzatorio e dandone avviso negli atti di gara), apposita clausola di salvaguardia con effetto risolutivo del contratto al termine dell'esercizio di competenza, in caso di mancato assenso del Ministero dell'economia e finanze all'assunzione dell'impegno su esercizi futuri. Al riguardo si richiama l'Amministrazione dell'economia e delle finanze ad un sollecito e tempestivo esercizio del potere discrezionale di rilascio dell'autorizzazione all'assunzione di impegni pluriennali a carico di esercizi finanziari futuri ai sensi dell'art. 34, comma 4, della legge n. 196/2009. Il ritardo a fronte di tempestive richieste da parte delle Amministrazioni di spesa, infatti, oltre a determinare una situazione di incertezza, produce rallentamenti nelle procedure di affidamento che incidono negativamente sull'efficacia dell'azione amministrativa.

---

[115] Di cui all'art. 11, comma 10-*ter* del decreto legislativo n. 163/2006.
[116] Introdotta dal d.lgs. n. 53 del 2010.

Un'ulteriore criticità, rilevata dall'Amministrazione ha interessato la reiscrizione dei fondi relativi ai residui passivi perenti, in particolar modo in materia di lavori pubblici. I lunghi tempi impiegati dall'Amministrazione per reiscrivere le somme cadute in perenzione – procedimento attivabile solo a seguito di emissione della fattura e di apposita istanza di reiscrizione da parte del creditore – secondo quanto riferito dall'Amministrazione, oltre a determinare una crescente conflittualità con gli operatori economici circa i tempi di pagamento degli stati d'avanzamento, produce anche l'effetto automatico del pagamento degli interessi, a volte anche di rilevante entità. Negli appalti più complessi per i quali i tempi di realizzazione dell'opera sono fisiologicamente superiori ai due anni, l'ammontare dei pagamenti, a fronte degli stati di avanzamento lavori, può raggiungere alcuni milioni di euro. Al riguardo la Corte richiama le Amministrazioni di spesa e il Ministero dell'economia e delle finanze ad un celere e tempestivo espletamento delle procedure per la riassegnazione dei residui passivi perenti, al fine di evitare situazioni che possano nuocere al buon esito delle attività svolte in materia contrattuale.

L'Amministrazione della giustizia riferisce, inoltre, criticità che si registrano nelle fasi di verifica dei requisiti da parte delle ditte che partecipano alle procedure di gara, in ragione della vastità dei documenti richiesti per la partecipazione alle gare.

Gli aspetti problematici che il Ministero degli affari esteri ha verificato nello svolgimento dell'attività contrattuale si riferiscono all'obbligatorietà dell'attribuzione del Codice Identificativo Gara (CIG) e ai tempi troppo lunghi secondo l'Amministrazione, per l'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC), in particolare per gli acquisti in economia generalmente caratterizzati da esigenze che richiedono rapidi tempi di esecuzione. L'Amministrazione ha poi segnalato che in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di certificati e dichiarazioni sostitutive introdotte dall'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183, sull'acquisizione diretta delle certificazioni e da parte dell'Amministrazione e di alcune certificazioni quali il Certificato Camerale con dicitura antimafia e il documento unico di regolarità contributiva (DURC), sono stati registrati sensibili ritardi nella stipulazione dei contratti. L'Amministrazione ha, inoltre, segnalato notevoli ritardi da parte delle sedi INPS competenti, nel rilascio della dichiarazione di regolarità contributiva nei confronti di liberi professionisti iscritti alla gestione separata delle suddette sedi.

Il Ministero dell'interno ha riscontrato le maggiori criticità nell'applicazione della disciplina concernente la procedura prevista per la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione dichiarati dai concorrenti, da effettuare presso gli enti certificanti di volta in volta competenti. La procedura è appesantita dai tempi istruttori necessari per il rilascio dei certificati richiesti che variano tra i diversi enti e si concludono ancora, a volte, nell'invio cartaceo dei documenti. Pertanto, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, spesso le esigenze di celerità procedimentale e l'urgenza sottesa ad alcune tipologie di acquisto risultano fortemente penalizzate. L'Amministrazione, pertanto, auspicherebbe la creazione di una apposita banca dati presso l'Autorità dei contratti pubblici al fine di semplificare sia i procedimenti che i tempi necessari per le verifiche dei requisiti. L'Amministrazione ha sottolineato che la riduzione a 30 giorni dei termini di pagamento, in materia di transazioni commerciali, a seguito della

ricezione della direttiva comunitaria 2011/7/UE[117], ha comportato sia una restrizione nei tempi di evasione delle fatture delle imprese aggiudicatrici degli appalti pubblici, sia l'applicazione automatica degli interessi legali di mora, al tasso di riferimento maggiorato di 8 punti percentuali[118], con gravi ripercussioni sull'ordinaria gestione amministrativo-contabile della spesa dell'Amministrazione e sul debito della stessa. Inoltre, l'Amministrazione ha denunciato un ricorso troppo ampio alle procedure negoziate, permesso espressamente dall'art. 57 del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, le procedure previste per l'affidamento dei lavori in economia non assicurano la necessaria velocità ed elasticità di applicazione, facendo risultare, pertanto, il procedimento appesantito e farraginoso. L'Amministrazione, infine, ha rilevato la mancanza di una disciplina legislativa delle offerte anomale che impedisca, negli appalti sotto soglia, l'esclusione automatica delle stesse. Al riguardo la Corte ritiene che al fenomeno segnalato debba essere dedicata un'attenta considerazione.

Per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono state fonti di criticità nell'applicazione del codice dei contratti, le continue modifiche al codice stesso e la carente tempestiva informazione e regolamentazione di dettaglio nell'ambito degli uffici della pubblica Amministrazione. L'Amministrazione ha rilevato anche uno scarso dettaglio nella codificazione disponibile sul sito dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici in sede di richiesta di attribuzione del Codice Identificativo Gara (CIG). Ha, infine, dichiarato la permanenza di difficoltà di carattere procedurale per il puntuale adempimento degli obblighi di comunicazione all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici dei dati relativi a contratti di servizi e forniture, atteso che le schede presenti nella piattaforma SIMOG risultano maggiormente attinenti al settore dei lavori pubblici.

Il Ministero della difesa, nell'attuazione del codice dei contratti pubblici ha riscontrato diverse criticità. In particolare, l'Amministrazione ha riferito che l'acquisizione ed il controllo dei documenti necessari alla stipula dei contratti richiede tempi molto lunghi non compatibili con quelli necessari per l'assunzione dell'impegno ed il pagamento delle fatture; inoltre, il Ministero ha riferito di aver incontrato ostacoli burocratici da parte delle altre pubbliche Amministrazioni per la ricezione dei documenti necessari allo svolgimento dei controlli previsti all'art. 38 del d.lgs. 163 del 2006. Inoltre, l'Amministrazione della difesa, rileva che, con riguardo all'affidamento, alle direzioni tecniche del ministero, di appalti particolarmente complessi per i quali è richiesto il coinvolgimento di più figure dirigenziali con specifici compiti, sarebbe auspicabile una deroga della disciplina dell'art. 196 del Codice dei contratti per consentire la nomina di un responsabile unico del procedimento per ogni singola fase di svolgimento del processo attuativo dell'appalto pubblico: progettazione, affidamento ed esecuzione. Altre criticità riscontrate dal Ministero della difesa hanno riguardato il possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione alle gare.

Per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nella disciplina prevista dal Codice dei contratti pubblici, permangono comunque criticità oggettive determinate non soltanto dalla novità e intrinseca difficoltà di alcuni degli istituti dallo stesso disciplinati, ma anche dalla mancanza di un disegno organico complessivo e,

[117] Cui è stata data esecuzione con d.lgs. 9 novembre 2012 n. 192.

[118] Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la normativa risulterebbe in contrasto con le norme di contabilità di Stato, che ammettono l'accreditamento degli importi sui capitoli di spesa non prima del mese di aprile.

soprattutto, per l'eccessiva procedimentalizzazione degli appalti pubblici. L'Amministrazione, ha infatti riferito della complessità nella corretta interpretazione dell'art. 64 del d.lgs. 163 del 2006 per la non perfetta corrispondenza tra le informazioni richieste dal formulario e quelle indicate dal codice o rinvenibili nell'allegato menzionati dalla norma, ma anche per la mancanza di specifiche indicazioni sugli elementi richiesti al fine della redazione del bando di gara, incidendo sul buon esito della stessa. Accanto alla disomogeneità e disorganicità della disciplina presente all'interno del codice, l'Amministrazione affianca la mole di pubblicazioni richieste dallo stesso (quali SIMOG, G.U.C.E, G.U.R.I., quattro quotidiani, «Servizio Contratti Pubblici», di nuovo il SIMOG e, nei contratti con importo a base di gara superiore a 150.000 euro ulteriori adempimenti per le fasi successive alla stipula del contratto stipulato) che devono essere eseguite per almeno due volte. Al riguardo non può sottacersi l'esigenza che le norme in ordine alla pubblicazione per le procedure di affidamento siano adeguate e coordinate con le nuove disposizioni in materia di trasparenza amministrativa di cui al decreto legislativo 33 del 2013. Si potrebbe in particolare stabilire l'obbligatorietà delle pubblicazioni esclusivamente sul sito *web* istituzionale della stazione appaltante, abrogando tutte le disposizioni che prevedono obblighi di pubblicazione che non siano previsti a livello comunitario.

Inoltre, sono state riferite anche criticità con riguardo: al controllo del possesso dei requisiti di cui all'art. 48 da parte degli offerenti (previsto non solo in capo all'aggiudicatario, ma anche per il 10 per cento degli altri partecipanti), alla fissazione dei criteri motivazionali per l'attribuzione dei punteggi e la nomina dei commissari, nonché la costituzione della commissione giudicatrice[119]; alle dichiarazioni in caso di avvalimento[120]; all'art. 68 sulle specifiche tecniche di verifica della equivalenza e di conformità alle prestazioni o requisiti funzionali; all'art. 69, comma 4, relativo all'accettazione di condizioni particolari di esecuzione; all'art. 75 sulla verifica della garanzia a corredo dell'offerta; all'art. 78 sul contenuto dei verbali di gara; all'art. 79 relativo alle comunicazioni circa l'esclusione di un candidato su richiesta e d'ufficio; agli artt. 86 e ss. sulla valutazione circa la congruità delle offerte.

Il Ministero per i beni e le attività culturali ha segnalato criticità riscontrate nell'applicazione del Codice dei contratti pubblici quali: la complessità della materia in costante trasformazione, a seguito dei numerosi interventi normativi, che rendono difficoltoso il costante adeguamento delle prassi procedurali; la scarsa sistematicità della normativa e la difficoltà di coordinare i tempi previsti per la contrattualizzazione con i tempi di acquisizione delle certificazioni a seguito dell'entrata in vigore delle norme anti-corruzione; i limiti previsti dall'art. 28 del Codice nell'applicazione della soglia comunitaria per l'appalto di servizi; in alcuni casi, le procedure si sono rivelate troppo complesse per le scarse risorse tecniche e umane a disposizione della Amministrazione; nonostante il Codice dei Contratti riconosca, al Titolo V capo II, la specificità del settore dei beni culturali, si sono riscontrati problemi di applicazione in merito, in particolare, alla esecuzione sia degli impianti speciali, per la delicatezza e l'importanza del patrimonio da salvaguardare, sia per i lavori comunque necessari per la manutenzione da eseguirsi per opere d'arte di inestimabile valore; la carenza di figure professionali specializzate; i molteplici adempimenti richiesti, tra cui l'accertamento dei requisiti generali, che rallentano lo svolgimento delle procedure di affidamento,

[119] Art. 83, comma 4, e art. 84, d.lgs. 163 del 2006.
[120] Art. 49, commi 3-5, id.

soprattutto di quelle in economia; difficoltà nel fronteggiare le esigenze non programmabili di manutenzione, di acquisto di servizi e di beni soprattutto nella fase di impegno delle spese a fronte di carenza di disponibilità di fondi.

Il Ministero della salute ha richiamato l'attenzione su alcune problematicità concernenti: l'incertezza della normativa di riferimento in quanto sottoposta ad una continua trasformazione legislativa; la procedura di scelta del contraente, rilevando che non sempre la scelta effettuata unicamente sulla base del prezzo più basso sia quella migliore; il ricorso al mercato elettronico della pubblica Amministrazione, rilevando quanto questo non sempre può costituire una garanzia di scelta e di qualità migliori, quando i contraenti non rispettano gli obblighi contrattuali.

3.2. Misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Con riguardo al punto 6 del questionario inviato alle Amministrazioni centrali e finalizzato all'attuazione dell'indagine conoscitiva concernente l'eventuale adozione delle misure di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito nel corso dello svolgimento dell'attività contrattuale per l'anno 2012, va premesso che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca non ha riferito elementi conoscitivi per l'indagine. Con riguardo alle restanti Amministrazioni centrali si riporta quanto segue.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha dichiarato di aver adottato diverse misure. Tra queste alcune sono state ispirate al principio di trasparenza quali: l'istituzione delle commissioni di gara in ogni procedura, anche nei casi non previsti dall'art. 84 del Codice dei contratti. L'Amministrazione ha riferito di aver adottato uno specifico regolamento, denominato manuale interattivo delle procedure, che ne ha previsto la necessità in ogni procedura, con lo scopo di evitare aggiudicazioni in capo ad un unico soggetto (di norma il responsabile del procedimento), prevedendo, inoltre, un sistema di rotazione regolare e periodico dei membri nominati nelle commissioni di gara; il rispetto del principio della «segregazione delle competenze»[121] che, a quanto riferito dall'Amministrazione, è stato garantito attraverso il coinvolgimento di soggetti differenti nello svolgimento delle principali attività connesse alle procedure negoziali (sono stati predeterminati i ruoli, le competenze e le responsabilità di ciascun organo, al fine di evitare la coincidenza di competenza tra chi determina il fabbisogno, chi predispone le attività di scelta del fornitore, di selezione ed aggiudicazione, chi gestisce il contratto, chi verifica l'avvenuta fornitura ed erogazione del servizio e chi procede alla contabilizzazione e liquidazione delle spettanze); l'istituzione dell'Albo dei Fornitori (consultabile sul sito *web* istituzionale del Ministero), nel rispetto del principio di trasparenza ed imparzialità, e nel quale le imprese qualificate vengono inserite dall'Amministrazione dopo che la stessa abbia effettuato procedure di selezione e classificazione sulla base di una valutazione sistematica; l'Amministrazione ha, poi, riferito di aver ottemperato all'obbligo del ricorso al Mercato elettronico della pubblica Amministrazione per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, garantendo così che per tali procedure di affidamento, gestite

[121] Secondo il modello indicato dall'art. 6, comma 2, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».

integralmente in via telematica, vengano fortemente contrastati i rischi di fenomeni corruttivi, proprio in virtù della necessaria tracciatura degli affidamenti; ha, infine, dichiarato di aver prestato scrupolosa attenzione al rispetto del codice deontologico da parte del personale e, in particolare, di quello inquadrato nelle unità organizzative direttamente coinvolte nel processo di attività negoziale, tenuto all'osservanza di determinati accorgimenti comportamentali. Inoltre, l'Amministrazione ha riferito di aver posto in essere, nel triennio 2010-2012, un progetto finalizzato all'implementazione progressiva di un «Sistema Anti-frodi» (comprensivo del sistema anti-corruzione) attraverso: la diffusione sul sito *web* istituzionale di una Politica anti-frodi; l'elaborazione di una procedura per la gestione delle segnalazioni di presunte frodi; iniziative di informazione e formazione dirette sia al personale della sede centrale che delle sedi periferiche; la distribuzione di documenti formativi e informativi in materia di rischio di frode e corruzione per i titolari di incarichi di responsabilità (direttori regionali e responsabili di unità organizzative); la mappatura, comprendente l'identificazione e la valutazione dei rischi di frode-corruzione nella struttura amministrativa; la definizione dei ruoli e delle responsabilità nell'ambito delle attività di prevenzione e rilevazione delle frodi.

L'Amministrazione ha, altresì, dichiarato di aver emanato, in ottemperanza del d.lgs. 231 del 2001[122], un proprio modello di organizzazione, gestione e controllo, nel quale viene indicata anche la tipologia di sanzioni applicabili al personale (anche dirigenziale) sia per la violazione sia di regole e procedure durante l'espletamento delle attività nelle aree a rischio sia per aver tenuto comportamenti non conformi alle regole poste dal modello stesso. L'Amministrazione ha riferito di aver istituito l'Organismo di vigilanza con il compito di vigilare sulla effettività e adeguatezza del modello di organizzazione, gestione e controllo e sull'osservanza dello stesso. Ai fini dello svolgimento delle procedure di selezione dei fornitori, l'Amministrazione ha affermato di aver compiuto le attività previste per l'accertamento dei requisiti di cui all'art. 38 (sui requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure di gara), all'art. 39 (sui requisiti di idoneità professionale), all'art. 41 (sulla capacità economica e finanziaria dei fornitori e dei prestatori di servizi), all'art. 42 (capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi) di cui al Codice dei contratti pubblici, e di aver richiesto il documento unico di regolarità contributiva (DURC) per la verifica della regolarità contributiva. In materia di normativa antimafia e tracciabilità dei flussi finanziari[123], ha riferito di aver inserito nei contratti le apposite clausole previste dalla norma e verificato l'effettivo adempimento. Ha, inoltre, riferito di aver acquisito e comunicato al fornitore il numero del codice identificativo gara (CIG) emesso dal sistema SIMOG dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici[124] e di aver eseguito, prima di effettuare i pagamenti ai fornitori, l'accertamento di eventuali inadempienze al versamento derivante da notifica di cartelle di pagamento[125], tramite il servizio di verifica degli inadempimenti gestito da Equitalia S.p.A..

L'Amministrazione ha riferito di aver anche attivato da diversi anni un «sistema informativo gestione manutenzioni e acquisti» (S.I.G.M.A.) per consentire: al personale dirigente la raccolta e l'organizzazione sistematica dei dati contabili relativi alla

[122] Art. 6, id.

[123] Ai sensi della legge 13 agosto 2010, n.136 e del DL 12 novembre 2010, n.187.

[124] Art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005 e successive modificazioni e dalla legge13 agosto 2010, n. 136 e dal DL 12 novembre 2010, n.187.

[125] In base al disposto del d.m. 18 gennaio 2008, n.40, «Modalità di attuazione dell'art. 48-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602».

gestione delle spese di funzionamento delle proprie strutture e della propria attività istituzionale; ai titolari dei centri di responsabilità di avere evidenza dei costi della propria struttura, in tutte le sue articolazioni, e della natura di questi costi, per supportare gli ulteriori processi decisionali; alle strutture responsabili della gestione delle attività di acquisizione di beni e servizi, di analizzare la propria attività, sia relativamente alla tipologia di beni e servizi acquisiti, dei fornitori e delle procedure di spesa utilizzate[126].

Il Ministero dello sviluppo economico ha riferito: di aver concluso i contratti nel rispetto delle procedure previste dalla vigente normativa in materia di contratti pubblici; di aver dato attuazione agli obblighi di pubblicazione mediante inserimento dei medesimi nel portale «Sigef».

Secondo quanto dichiarato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, sono stati predisposti una serie di rimedi di tipo organizzativo, quali: il coinvolgimento del personale in servizio presso diverse Direzioni generali ai fini della costituzione delle commissioni di valutazione dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici di cui all'art. 12 della legge 241 del 1990[127]; la rotazione degli addetti alla cura dell'istruttoria che trova però un limite oggettivo nell'esigua disponibilità dei funzionari assegnati all'ufficio interessato. L'Amministrazione ha comunicato che, nell'ambito della stesura di capitolati d'oneri e avvisi pubblici nell'individuazione dei criteri di valutazione delle offerte o dei progetti, attribuisce un peso significativo a quei criteri la cui applicazione da parte delle Commissioni competenti costituisce espressione di discrezionalità tecnica piuttosto che di discrezionalità amministrativa. Per quanto riguarda le procedure di acquisizione di beni e servizi, atteso che la fase di maggior rischio coincide con quella della scelta del contraente, l'Amministrazione ha riferito di privilegiare l'utilizzazione delle convenzioni Consip o comunque del mercato elettronico, dichiarando, altresì, che i contratti stipulati al di fuori del ricorso a Consip, sono la conseguenza della mancanza di convenzioni attive e dell'assenza in convenzione o nel mercato elettronico.

L'Amministrazione ha dichiarato di aver assolto agli obblighi di pubblicazione dei dati sul sito *web* istituzionale, di aver attuato puntualmente le indicazioni relative alla composizione delle commissioni aggiudicatrici in ambito delle procedure ad evidenza pubblica e che per poter soddisfare al meglio le finalità di trasparenza, l'affidamento è

---

[126] L'Amministrazione ha specificato che gli obiettivi che il sistema S.I.G.M.A. si è posto sono stati: la trasparenza dell'iter di gestione delle richieste; la disponibilità di informazioni di tipo conoscitivo per attività di analisi e di supporto direzionale; l'integrazione delle informazioni disponibili con progressiva omogeneizzazione dei modi di operare; la disponibilità di informazioni qualitativamente migliori in relazione a completezza, omogeneità, accuratezza; la semplificazione del processo di spesa e ulteriore incremento degli strumenti di *e-procurement*; il monitoraggio delle prestazioni dei fornitori (*vendor rating*). S.I.G.M.A. è un sistema informativo di supporto alla gestione dei procedimenti di spesa che permette la registrazione sistematica di tutte le informazioni di rilievo relative sia alla fase di programmazione sia alla fase di gestione delle spese di funzionamento, su due distinte sezioni che interagiscono, condizionando reciprocamente le attività registrabili. Il programma si basa: sull'individuazione di Centri di costo; sull'organizzazione dei dati contabili con riferimento ai codici gestionali, riconducibili ad uno specifico capitolo/categoria di spesa oppure a più capitoli/categoria di spesa gestionali come nel caso della gestione unificata di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 279/1997; sulla registrazione dei dati sulla gestione delle attività di spesa effettuata seguendo l'iter delle differenti procedure previste dalla normativa in materia di contabilità di Stato (contratti; in economia; in contanti; in convenzione).

[127] L'art. 12, legge n. 241 del 1990 dispone che «La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle Amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le Amministrazioni stesse devono attenersi».

stato effettuato previo invito alla produzione di un preventivo da parte di cinque operatori economici e con il criterio della migliore offerta. L'Amministrazione ha anche riferito di aver avviato procedimenti disciplinari nei confronti del personale preposto all'attività contrattuale[128]. Con riguardo alle forniture dei buoni pasto e alla gestione integrata della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, l'Amministrazione ha comunicato di aver aderito a convenzioni Consip; di aver utilizzato procedure aperte a garanzia di una maggiore trasparenza delle attività strategiche dell'Amministrazione stessa; di aver realizzato procedure negoziate, tranne quelle in economia, come estensione di precedenti contratti, sempre per motivi di urgenza e continuità del servizio o per esclusività, relativamente a progetti strategici del Ministero. Ha affermato di aver svolto le procedure in economia con l'ausilio di una commissione aggiudicatrice al fine di valutare al meglio le offerte proposte e di aver bandito una gara per la costituzione di un albo dei fornitori per l'acquisizione dei beni e servizi in economia, al fine di garantire la trasparenza delle procedure, la parità di trattamento fra gli operatori economici, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa[129]. L'Amministrazione ha altresì riferito di aver effettuato, ai fini della pubblicazione sul sito istituzionale, l'inserimento in apposito sistema applicativo: dei dati relativi agli incarichi retribuiti e non retribuiti, conferiti o autorizzati al personale dirigenziale e non dirigenziale, nonché degli incarichi retribuiti e non retribuiti conferiti a soggetti esterni, corredati da curriculum vitae di ciascun soggetto incaricato a partire dal primo gennaio 2011; i dati relativi alle altre attribuzioni economiche a decorrere dal 26 giugno 2012[130].

Il Ministero della giustizia ha riferito di non aver adottato particolari misure preventive della corruzione e di illeciti.

Il Ministero degli affari esteri al fine di prevenire e combattere i fenomeni della corruzione ha riferito di aver adottato le necessarie misure, anche nell'osservanza della normativa del Codice dei contratti (in materia di lavori, servizi e forniture in economia, di scelta del contraente, di composizione delle Commissioni giudicatrici, di controlli, di verifiche a carico della stazione appaltante, etc.) e della normativa in tema di contratti pubblici (verifiche presso il sito Equitalia per pagamenti superiori a diecimila euro che riguardino soggetti passivi del fisco italiano; certificazione antimafia; acquisizione del codice identificativo di gara e ove necessario del CUP; tracciabilità dei pagamenti; richiesta telematica di rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) sul portale informatico dello sportello unico previdenziale; richiesta di certificato di regolarità contributiva per liberi professionisti iscritti alla gestione separata INPS; registrazione contratti sul sito dell'Autorità di vigilanza; acquisizione e verifica della Visura Camerale aggiornata delle Società fornitrici di beni e servizi). L'Amministrazione assicura, inoltre, di aver effettuato le verifiche a campione delle autocertificazioni prodotte, di aver svolto corsi di formazione per il personale e di aver

[128] L'Amministrazione ha specificato che sono stati attuati due procedimenti sanzionatori: il procedimento n. 1534, conclusosi con l'adozione del provvedimento n. 1021 del 1 marzo 2012 con cui è stata irrogata la sanzione disciplinare di 15 giorni di sospensione dal servizio e dalla retribuzione; il procedimento n. 1535, conclusosi con l'adozione del provvedimento n. 1023 del 21 marzo 2012 con cui si è irrogata la sanzione disciplinare di 1 mese di sospensione dal servizio e dalla retribuzione; il provvedimento è stato impugnato dall'interessato con ricorso ex art. 414 c.p.c., pendente innanzi al Tribunale civile di Roma, Sezione lavoro.

[129] L'Amministrazione ha riferito che a seguito dell'approvazione da parte della Commissione d'esame dell'elenco degli operatori economici, composto dai soggetti individuati ai sensi dell'art. 34 del Codice, si è costituito l'Albo dei fornitori che è stato utilizzato per gli acquisti effettuati sotto soglia di rilevanza comunitaria.

[130] Di cui all'art. 18, DL n. 83 del 2012, ora abrogato dall' art. 53, comma 1, lett. t), d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

garantito la trasparenza delle procedure. Nello specifico, il Ministero degli affari esteri ha affermato: di aver attivato da gennaio 2013 il sistema di gestione dei rischi ed aggiornamento periodico mediante il quale l'Amministrazione svolge una azione di sistema tesa alla riduzione del rischio corruzione, ponendo in essere un'azione di analisi delle singole fasi delle attività di cooperazione allo sviluppo maggiormente a rischio corruzione e di aver predisposto una apposita relazione sulla corruzione; di aver favorito la diffusione delle conoscenze e delle buone prassi attraverso l'inserimento di moduli specifici su procedure di evidenza pubblica e responsabile unico del procedimento, nell'ambito della formazione per i nuovi applicativi contabili e collocazione sulla rete intranet di *check-list*, modelli e moduli da utilizzare nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica; di aver predisposto, aggiornato e diffuso *check-list* da utilizzare nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica[131], nonché di modelli per la dichiarazione di assenza di conflitti di interesse da parte dei membri delle commissioni aggiudicatrici e di moduli utili al corretto svolgimento nelle sedute pubbliche delle commissioni di gara; di aver applicato con rigore le norme in materia di tracciabilità dei flussi finanziari e diffusione delle istruzioni operative dettagliate; di aver istituito la funzione di *auditor* interno, con il compito di fornire servizi di consulenza e pareri sul sistema di controllo interno finalizzati al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza[132]; di aver predisposto una Guida pratica, articolata in 10 elementi, comprendenti aspetti peculiari di natura amministrativo-contabile delle iniziative di cooperazione allo sviluppo, soprattutto al fine di responsabilizzare i Capi Missione, i quali, essendo funzionari delegati, sono responsabili in prima persona nei confronti dell'Amministrazione.

Il Ministero degli affari esteri ha evidenziato che alcune misure sono ancora in corso di completamento; tra queste sono state menzionate quelle tese a disciplinare aspetti connessi alla responsabilizzazione dei funzionari delegati, al miglioramento delle attività di vigilanza sugli enti esecutori partner dell'Amministrazione principalmente Regioni, Enti Locali ed Università, alla formalizzazione di norme sul sistema di controllo interno[133].

---

[131] L'Amministrazione evidenzia che nelle istruzioni alle *check-list* è specificato che in considerazione dell'importanza dei singoli *items* e tenuto conto che anche una sola irregolarità potrebbe mettere a repentaglio il buon esito della procedura, fino a provocarne l'annullamento, in presenza di risposte negative il compilatore della *check-list* (Responsabile unico del procedimento, Presidente della Commissione, Dirigente della struttura organizzativa titolare dei fondi) deve tempestivamente prendere contatti con l'Ufficio competente, al fine di dare l'opportuno seguito ad ogni potenziale criticità.

[132] Il tale ambito l'Amministrazione ha inoltre specificato di aver predisposto un mandato di *audit* interno, un programma di lavoro triennale, un piano di *audit* specifico sulle procedure di evidenza pubblica. Il mandato di *audit* Interno comprende la descrizione della posizione della funzione di *audit* Interno nell'ambito dell'Amministrazione, l'autorizzazione all'accesso ai dati, alle persone e ai beni necessari per lo svolgimento degli incarichi di *audit*, la definizione dell'ambito di copertura delle attività di *audit*. Il programma di lavoro triennale è stato predisposto sulla base di una valutazione dei rischi e comprende attività permanenti (es. verifica del corretto funzionamento del sistema di controllo interno), attività ricorrenti (es. seguito dato alle osservazioni formulate dagli organi di controllo), attività specifiche (*audit* finanziario/di *compliance e audit* della *performance*). L'Amministrazione ha quindi riferito che nel corso del 2012 è stato avviato un *audit* specifico sulle procedure di evidenza pubblica, con particolare riferimento ai controlli chiave disposti dalle strutture in materia di contratti pubblici.

[133] In tale contesto, l'Amministrazione, con l'obiettivo di regolamentare le attività degli stessi partner esecutori, ha dichiarato di aver predisposto il «Manuale di procedura amministrativa e contabile per interventi di cooperazione allo sviluppo co-finanziati dal ministero degli affari esteri-direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (artt. 7 e 18 del d.P.R. 177/1988)». Il Manuale regolamenta dettagliatamente gli aspetti particolarmente a rischio corruzione individuati, con specifico riguardo al coinvolgimento di soggetti privati nell'ambito delle iniziative di cooperazione allo sviluppo dell'Amministrazione e contiene anche innovative modalità di rendicontazione, con richiesta di revisione esterna dei rendiconti e relazione sulle irregolarità riscontrate. Il Manuale, è stato preliminarmente presentato al tavolo con le Regioni e gli Enti Locali nell'ottobre 2012. Inoltre l'Amministrazione ha anche riferito di

Il Ministero dell'interno, ha riferito di aver adottato tutte le misure previste dalle vigenti disposizioni normative in materia contrattuale e di aver tutelato l'interesse pubblico al corretto svolgimento delle procedure concorsuali, effettuando (a regime) controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni presentate dai concorrenti in fase di partecipazione alle procedure di approvvigionamento; ha comunicato di aver costantemente provveduto alla pubblicazione, sul sito *web* istituzionale, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi espletati, con particolare riferimento ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture[134]. L'Amministrazione ha dichiarato di effettuare una preventiva selezione dei soggetti economici sulla base dei principi di rotazione, trasparenza e concorrenza; di aver svolto le verifiche sul possesso dei requisiti indispensabili per la contrattazione con la pubblica Amministrazione nonché di quelli di ordine generale previsti dalla vigente legislazione di settore, ponendo in essere tutti gli adempimenti in materia di comunicazione ed informazione agli Enti di controllo. Inoltre, attraverso la banca dati dell'Autorità di vigilanza e dei contratti pubblici, l'Amministrazione ha dichiarato di aver acquisito il certificato SOA ed effettuato un controllo sulla composizione societaria dei singoli soggetti onde evitare incompatibilità nelle procedure concorsuali. Al fine verificare che sulle società partecipanti e/o aggiudicatarie non siano pendenti procedimenti penali ed amministrativi, l'Amministrazione dell'interno ha riferito di esercitare, nello svolgimento dell'attività contrattuale, controlli capillari sulle stesse, attraverso la richiesta della certificazione Antimafia, dei carichi pendenti e del casellario giudiziale dei legali rappresentanti, del documento unico di regolarità contributiva (DURC).

Per quanto concerne l'acquisizione di beni e servizi, l'Amministrazione ha riferito di aver adottato tutte le misure previste dalle vigenti normative sulla trasparenza effettuando, mediante l'utilizzo del mercato elettronico, comparazioni economiche tra le diverse categorie merceologiche di beni e servizi e tra i vari operatori specializzati presenti nel Me.PA; procedendo all'acquisizione con il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'Amministrazione ha precisato che laddove il ricorso al Me.PA non è stato possibile sono state effettuate delle indagini di mercato a più ditte specializzate, aggiudicando la Commessa con gli stessi criteri adottati per il mercato elettronico. Ha affermato, poi, di aver effettuato su ogni singolo operatore economico le verifiche necessarie (sulla validità del documento unico di regolarità contributiva, del certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, dello stato di inadempienza nei confronti di Equitalia, ecc.) e, con riguardo alle attività informatiche, ha dichiarato di aver provveduto alla separazione e rotazione degli incarichi del personale in servizio, attribuendo a ciascuno il ruolo di referente degli applicativi informatici, di direttore dell'esecuzione del contratto e di responsabile unico del procedimento. Ai fini di una maggiore trasparenza amministrativa, ha dichiarato di aver attivato nell'anno 2012, una apposita casella di posta elettronica certificata per la ricezione delle fatture emesse dalle società affidatarie dei contratti.

---

aver avviato il processo per l'introduzione di principi e norme di controllo interno nell'ambito delle iniziative di cooperazione allo sviluppo.

[134] L'Amministrazione ha, inoltre, dichiarato di aver pubblicato sul sito *web* istituzionale, gli indirizzi di posta elettronica certificata cui il cittadino può rivolgersi anche per trasmettere istanze e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ha dichiarato di aver ottemperato all'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale i dati (compresi i contratti) previsti dall'art. 18, comma 2 del DL 83 del 2012[135].

Per quanto concerne il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, questo ha riferito di aver adottato tutte le misure dettate dalle norme vigenti per contrastare i fenomeni legati alla criminalità organizzata, alle organizzazioni mafiose, al lavoro nero, all'evasione fiscale e contributiva, al riciclaggio di denaro di provenienza illecita (DURC, CIG, Equitalia, CCIAA, Antimafia, Procure, Casellari, Prefetture, ecc.). Inoltre, ha dichiarato: di aver tempestivamente provveduto a pubblicare i riferimenti di tutti i provvedimenti di impegno e pagamento per garantire la massima trasparenza; di privilegiare, ove possibile, il ricorso al Mercato elettronico al fine di garantire un soddisfacente livello di trasparenza e per evitare fenomeni di commistione tra stazione appaltante ed aggiudicatario. L'Amministrazione ha, inoltre, riferito di aver predisposto un sistema di rotazione nei confronti del personale addetto alle attività contrattuali dell'Amministrazione, nei confronti del personale da designare alla partecipazione alle commissioni di gara, collaudo, ecc. Per l'affidamento in economia di lavori, servizi e forniture, l'Amministrazione ha dichiarato di aver adottato un regolamento che disciplina l'istituzione, la tenuta e l'utilizzo dell'elenco degli operatori economici, al fine di perseguire lo snellimento delle procedure amministrative per gli affidamenti in economia, fermo restando il puntuale rispetto dei principi di ispirazione comunitaria di trasparenza, rotazione e parità di trattamento. Con riguardo alla scelta del contraente, l'Amministrazione ha riferito di averla effettuata esclusivamente secondo le modalità di selezione previste dal codice sugli appalti pubblici. Ha, inoltre, dichiarato di aver eseguito un monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedimentali anche al fine di evidenziare eventuali anomalie e, nell'ambito dei contratti in economia, di aver emanato una circolare a carattere regolamentare nella quale, tra l'altro, si prescrive che le acquisizioni in affidamento diretto (lavori o acquisizione di beni o servizi sotto la soglia dei quarantamila euro), siano comunque precedute da un sondaggio esplorativo del mercato e dall'acquisizione di almeno tre preventivi.

Il Ministero della difesa ha dichiarato: di aver applicato fedelmente la normativa sul codice dei contratti pubblici e quella vigente nel settore; di aver effettuato le richieste delle certificazioni (antimafia, carichi pendenti, casellario giudiziale etc.) come previste all'art. 38 del d.lgs. 163 del 2006; di aver utilizzato maggiormente gli strumenti messi a disposizione nel mercato elettronico della pubblica Amministrazione; di essere ricorso ad acquisti fuori Consip/Mepa solo in caso di indisponibilità o unicità documentata da apposito verbale; di aver effettuato tutti i controlli previsti dalla normativa vigente; di aver preteso dalla ditta aggiudicataria di indicare un conto corrente dedicato, anche non in via esclusiva, alle commesse pubbliche ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari[136]; di aver provveduto alla nomina dei componenti delle commissioni di collaudo dei materiali e di aver garantito la composizione mista (civile-militare) delle diverse Commissioni.

---

[135] Art. abrogato dall'art. 53, comma 1, lett. t), d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

[136] Secondo quanto disposto dall'art. 3 della legge 13.08.2010, n. 136. L'Amministrazione ha inoltre riferito che sono in corso azioni per l'adozione di provvedimenti in adesione a quanto previsto dalla Circolare PCM del 1 del 25 gennaio , ai sensi ai sensi della legge n. 190 del 2012.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha riferito che: con riguardo alle procedure aperte, è stato considerato il servizio di certificazione dei conti degli organismi pagatori[137]; per la fornitura di servizi e l'acquisizione di beni per importi superiori a cinquemila euro, sono state inoltrate richieste di offerta a ditte presenti sul Mercato elettronico della pubblica Amministrazione; per importi inferiori ai cinquemila euro si è proceduto invece all'ordine diretto, sempre a ditte presenti sul Mercato elettronico della pubblica Amministrazione, utilizzando il parametro del miglior prezzo offerto; nei casi di indisponibilità dei servizi e dei beni da acquisire sulla piattaforma Consip/MePA, sono state utilizzate ditte presenti su piazza, previa indagine di mercato, con la richiesta di più preventivi e successiva comparazione dei medesimi, utilizzando il parametro qualità/prezzo[138]. Come conseguenza fissazione degli obiettivi di *spending review* il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha comunicato di aver realizzato riduzioni delle dotazioni per acquisti di beni e servizi pari ad 2,5 milioni di euro e di aver messo in atto tutte le procedure necessarie all'adesione alle convenzioni Consip[139]. Inoltre, l'Amministrazione ha riferito: di aver previsto, già dal 2011, che nei nuovi contratti siano inserite clausole di nullità per la tracciabilità dei flussi finanziari; di aver ottemperato ai nuovi adempimenti richiesti per tutti i pagamenti di qualsiasi importo relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici che richiedendo il codice unico di progetto (CUP) per i lavori e, ad ogni singolo fornitore, uno o più conti correnti bancari o postali dedicati; di aver effettuato l'acquisizione relativa a ciascuna transazione del codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici; di aver pubblicato, sul sito *web* istituzionale, tutte le informazioni inerenti le procedure di affidamento, comprese le FAQ, le eventuali rettifiche e le date delle sedute pubbliche successive alla prima; di aver provveduto, nel limite del possibile, ad una rotazione ed un ampliamento della rosa delle società fornitrici (Agret Gestione Unificata).

Il Ministero per i beni e le attività culturali ha riferito che nello svolgimento dell'attività contrattuale sono state adottate diverse misure per prevenire fenomeni di corruzione e di altre forme di illecito, improntando, innanzitutto la sua azione a principi di trasparenza, economicità e rotazione. In particolare, ha dichiarato di aver rispettato le procedure sulla verifica dei requisiti di idoneità morale e professionale delle imprese partecipanti alle procedure per l'individuazione del contraente nonché di aver attivato controlli in ordine alla tracciabilità dei flussi finanziari con la verifica del corretto adempimento; di aver effettuato i pagamenti nel rispetto dell'ordine cronologico di arrivo delle fatture e degli stati di avanzamento dei lavori; di aver ottemperato all'obbligo della pubblicazione sul sito *web* istituzionale di tutte le procedure di gara e dei dati relativi ai contratti; di aver periodicamente effettuato la registrazione dei contratti sul sito dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici; di aver attivato procedure di rotazione dei membri delle commissioni di gara; di aver utilizzato

---

[137] Euro 725.700 impegnati sul capitolo 1470/PG01. L'Amministrazione ha specificato che l'attività è rivolta a soggetti terzi (Organismi Pagatori) rispetto all'Amministrazione appaltante (Ministero), attuata in adempimento a disposizione comunitaria (Reg. CE n. 1290/2005). La prestazione resa dall'affidatario del servizio, prima del relativo pagamento, è valutata da una commissione ministeriale (programma 1.2 ex DG POCOI, ora DG PIUE).

[138] Programma 1.4 ICQRF.

[139] Convenzione Consip «*Facility Management*»; «*appalto specifico discendente dall'accordo quadro firmato da Consip per la fornitura dei servizi di gestione integrata delle trasferte di lavoro dei dipendenti*»; convenzione «*per la fornitura di servizi relativi alla gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche Amministrazioni*».

maggiormente il criterio di aggiudicazione del massimo ribasso; di aver attivato procedure di rotazione degli operatori economici invitati alle procedure negoziate. L'Amministrazione ha dichiarato di essersi ispirata a criteri di economicità, rotazione e trasparenza anche nelle procedure semplificate e informali per affidamenti in economia o di affidamenti diretti di acquisto di «spazi media» tramite concessionari esclusivisti nonché affidamenti diretti in regime di *in house providing*. L'Amministrazione ha riferito, inoltre, che provvede a richiedere, in ogni bando alle ditte accreditate per i lavori, il certificato antimafia, il certificato della Camera di Commercio con nulla osta, il certificato generale del casellario giudiziale, il certificato dei carichi pendenti, la qualificazione (SOA, ISO, ecc.), di effettuare le interrogazioni presso Equitalia per eventuali inadempienze, di richiedere il documento unico regolarità contributiva, nonché l'acquisizione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP). In merito agli affidamenti in economia, l'Amministrazione ha riferito di richiedere, con buoni d'ordine, l'autocertificazione dei requisiti soggettivi e oggettivi, il documento unico di regolarità contributiva[140]. Per l'acquisto dei materiali di facile consumo e del materiale in generale, l'Amministrazione ha dichiarato di rivolgersi al Mercato elettronico della pubblica Amministrazione e a convenzioni Consip per la manutenzione dei giardini e degli ascensori, per il servizio pulizie, per i metaldetector e fornitura di servizi relativi alla gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il Ministero della salute, ha riferito che, nello svolgimento dell'attività contrattuale, ha adottato misure di prevenzione della corruzione e delle altre forme di illecito, uniformandosi a quanto previsto dalla normativa vigente di settore. Nello specifico, ha riferito che l'approvvigionamento di beni e servizi, viene eseguito con affidamento in economia previa richiesta di almeno tre preventivi di spesa alle ditte inserite nell'albo fornitori e che la scelta del contraente avviene, ove possibile, con il sistema di rotazione delle ditte accreditate. In ogni lettera d'ordine o contratto viene inserito il codice identificativo gara e ad ogni fornitore viene richiesto il documento unico di regolarità contributiva. L'Amministrazione ha, infine, riferito: di aver rispettato la normativa vigente sulla pubblicità e trasparenza degli atti; di aver applicato le tariffe e i costi secondo le congruità tecnico-economiche di Agenzia per l'Italia digitale, di Consip, e del Mercato elettronico della pubblica Amministrazione; di aver attivato il sistema di controlli interni e di essere sottoposta ai controlli esterni da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale, della Corte dei conti e dagli Uffici centrali del bilancio della Ragioneria generale dello Stato.

La Corte prende atto delle misure adottate dalle Amministrazioni centrali in base alle norme vigenti prima dell'approvazione della legge 190 del 2012 recante misure di prevenzione della corruzione nelle pubbliche Amministrazioni e si riserva di verificare, nella prossima relazione al Parlamento, l'applicazione delle nuove norme nello specifico ambito dell'attività contrattuale.

[140] Con riguardo agli affidamenti tramite «buoni d'ordine», l'Amministrazione ha anche riferito di aver proceduto alla eliminazione di quelli per importi non superiori a cinquecento euro.

4. L'attività dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nel corso del 2012 è intervenuta, da una parte, fornendo indicazioni - sia di carattere operativo per le stazioni appaltanti che a contenuto esplicativo – in ordine alla disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici, dall'altra, proponendo con atti di segnalazione al Governo e al Parlamento, alcune specifiche modifiche della disciplina di settore. In particolare, l'Autorità si è pronunciata in materia di requisiti generali richiesti per la partecipazione alle procedure di affidamento, sull'avvalimento nelle procedure di gara, sulla cooperazione sociale, sulle modalità di redazione dei bandi-tipo, sulla forma dei contratti pubblici, sull'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa, sulla partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara e sulle operazioni di leasing finanziario e sul contratto di disponibilità.

Con riguardo ai requisiti generali di partecipazione alle procedure di affidamento di cui all'art. 38 del Codice dei contratti e alle cause di esclusione in esso previste[141], si segnalano le indicazioni dettate dall'Autorità [142] nei casi di pendenza di procedimenti per l'irrogazione di misure di prevenzione antimafia[143], nell'ipotesi di particolari sentenze di condanna passate in giudicato[144] e nei casi di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione[145].

Le osservazioni formulate dall'Autorità di vigilanza in riferimento all'istituto dell'avvalimento[146] e alla sua ammissibilità, sono state rivolte a sciogliere le questioni relative alla sussistenza o meno della legittimazione a ricorrere a tale istituto per la particolare natura di alcuni requisiti posseduti dai concorrenti. Requisiti che, seppure non espressamente menzionati tra quelli generali, di cui all'art. 38 del Codice dei

---

[141] Come novellato dal DL n. 70/2011 che, tra l'altro, inserendo nel *corpus* del Codice dei contratti pubblici, l'art. 46, comma 1-*bis*, ha anche previsto la tassatività delle clausole di esclusione dalle procedure di affidamento; dal DL n. 5/2012 e dal DL n. 16/2012.

[142] Determinazione n. 1, 16 maggio 2012.

[143] Art. 38, comma 1 lett. b), d.lgs. n.163 del 2006. L'Autorità rilevando che «si considera pendente il procedimento per l'irrogazione di una misura di prevenzione soltanto a seguito dell'iscrizione, nell'apposito registro della cancelleria del tribunale, della proposta di applicazione della misura, personale o patrimoniale, formulata da uno dei soggetti legittimati (Procuratore nazionale antimafia, Procuratore della repubblica, Direttore della direzione investigativa antimafia, Questore)», prescrive che le stazioni appaltanti «possono indirizzare la richiesta di verifica del possesso del requisito al tribunale del luogo di residenza/dimora del soggetto persona fisica che rilascia la dichiarazione di insussistenza delle circostanze ostative di cui all'art. 38, comma 1, lett. b) del Codice» dettando, così, indicazioni operative in merito agli strumenti che le stazioni devono utilizzare per i necessari riscontri.

[144] Art. 38, comma 1, lett. c), id., in relazione a reati che incidono sulla moralità professionale e reati di partecipazione ad un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio. L'Autorità rileva che : «le dichiarazioni di essere in regola con i requisiti richiesti dall'art. 38, comma 1, lett. b) e c) devono essere presentate da tutti i soggetti indicati dalla norma (soci/amministratori e direttore tecnico)». Con riguardo, alla dimostrazione della dissociazione dalla condotta penalmente sanzionata a carico dell'operatore economico, l'Autorità ribadisce che devono considerarsi «indici rivelatori dell'effettività della dissociazione (...) l'estromissione del soggetto dalla compagine sociale e/o da tutte le cariche sociali con la prova concreta che non vi sono collaborazioni in corso, il licenziamento ed il conseguente avvio di un'azione risarcitoria, la denuncia penale».

[145] Art. 38, comma 1, lett. h), id., in merito al quale l'Autorità di vigilanza afferma che «in presenza di un'annotazione, a carico di un operatore economico, per falsa dichiarazione, l'esclusione dalla gara è automatica (per la durata dell'annotazione), vale a dire che essa costituisce per la stazione appaltante un'attività vincolata senza alcun margine di discrezionalità. Parimenti, la stazione appaltante, qualora ravvisi falsità nelle dichiarazioni rese dal concorrente o nella documentazione presentata, provvede in ogni caso all'esclusione dello stesso dalla specifica procedura di gara, atteso che l'esistenza di false dichiarazioni, sul possesso dei requisiti rilevanti per l'ammissione ad una gara d'appalto, si configura come causa autonoma di esclusione dalla gara (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 6 aprile 2010, n. 1909; T.A.R. Veneto, sez. I, 24 gennaio 2011, n. 76)».

[146] Art. 49, d.lgs. 163 del 2006.

contratti pubblici, tuttavia presentano «un'intrinseca natura "soggettiva" in quanto acquisiti sulla base di elementi strettamente collegati alla capacità soggettiva dell'operatore e non scindibili da esso (ad esempio, la certificazione di qualità, l'iscrizione ad Albi speciali, l'iscrizione alla Camera di Commercio)»[147]. Inoltre è stato ribadito che nel settore dei lavori pubblici, il ricorso all'istituto dell'avvalimento della certificazione di qualità non è ammesso, fatta salva l'ipotesi in cui la stessa sia compresa nell'attestazione SOA che costituisce condizione necessaria e sufficiente per la partecipazione alle gare. E' stato chiarito, pertanto, che l'istituto dell'avvalimento può avere ad oggetto solo l'attestazione SOA e non anche i singoli requisiti di cui la stessa è espressione[148]. Per quanto riguarda il rapporto tra avvalimento e subappalto, l'Autorità di vigilanza ha ritenuto che «l'utilizzo del subappalto, anche nel perimetro tracciato dall'avvalimento, deve essere coordinato con le prescrizioni contenute nell'art. 118 del Codice e nelle norme regolamentari (art. 170 del Regolamento) che dettano la disciplina pubblicistica del subappalto, non espressamente derogate dalla disciplina sull'avvalimento». Pertanto, il subappalto «non potrà superare i limiti stabiliti dal Codice e dal Regolamento e sarà sottoposto alle condizioni ivi previste in fase di esecuzione del contratto»[149].

In materia di cooperazione sociale, l'Autorità di vigilanza ha ritenuto di non poter interpretare estensivamente la disciplina derogatoria al Codice dei contratti pubblici contenuta nella legge 381 del 1991. Dunque, sotto il profilo soggettivo, riconosce che tutti gli enti pubblici, compresi quelli economici e le società a partecipazione pubblica, possono stipulare convenzioni, mentre i beneficiari delle convenzioni di inserimento lavorativo, per contro, sono esclusivamente le cd. cooperative sociali di tipo «B». Inoltre, ha precisato che oggetto delle convenzioni possono essere servizi e forniture al di sotto della soglia di rilievo comunitario, con esclusione dei lavori e dei servizi pubblici di rilevanza economica[150].

L'Autorità di vigilanza, inoltre, è intervenuta in materia di bandi-tipo[151], dando attuazione agli artt. 64, comma 4-*bis* e 46, comma 1-*bis*, del Codice dei contratti pubblici, in ottemperanza alle modifiche introdotte dal decreto-legge n. 70 del 2011[152]. Con atto di deliberazione l'Autorità ha dettato indicazioni generali sulle modalità di redazione del bando-tipo, evidenziando che questo, indicando le cause di esclusione legittime secondo i criteri stabiliti dall'art. 46, comma 1-*bis* del Codice dei contratti, rappresenta «il quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara», salva la facoltà di derogare a quanto

---

[147] Determinazione n. 2, del 1° agosto 2012.

[148] Secondo l'art. 43, d.lgs. 163 del 2006, la certificazione di qualità è intesa come elemento che attesti «l'ottemperanza dell'operatore economico a determinate norme in materia di garanzia di qualità». La certificazione di qualità, inoltre, è richiamata dall'art. 63, comma 1, d.P.R. n. 207 del 2010, ai fini della qualificazione SOA ai sensi dell'art. 40, comma 3, lett. a) del Codice dei contratti.

[149] Determinazione n. 2, del 1° agosto 2012.

[150] Nella determinazione n. 3, del 1° agosto 2012, «*Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell' art. 5, comma 1, della legge n. 38119/91*» è precisato che «l'oggetto della convenzione non si esaurisce nella mera fornitura di beni e servizi, ma è qualificato dal perseguimento di una peculiare finalità di carattere sociale, consistente nel reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati» che giustifica «la deroga alle regole ordinarie dettate dal Codice dei contratti per gli appalti sotto soglia».

[151] Determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012.

[152] Il DL 70 del 2011 ha aggiunto all'art. 64, il comma 4-*bis* nel quale è disposto che: «i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'articolo 46, comma 1-*bis*. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo».

ivi previsto, previa motivazione nella delibera a contrarre, prevedendo ulteriori cause di esclusione, ma sempre conformi a disposizioni di leggi vigenti ovvero alle altre regole tassative previste dall'art. 46, comma 1-*bis*. È, pertanto, fatto divieto, sotto pena di nullità, che le eventuali deroghe possano introdurre clausole contrastanti con la disciplina normativa appena richiamata[153].

L'Autorità di vigilanza, nel mese di marzo 2013, ha predisposto il documento «*Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture*» per una consultazione *on line*, finalizzata alla raccolta di osservazioni e proposte sia per l'individuazione di specifici settori sui quali si ritiene prioritaria un'attività di regolazione da parte dell'Autorità che sulla metodologia per l'adozione dei bandi-tipo previsti dall'art. 64, comma 4-*bis*, del Codice dei contratti pubblici.

Con deliberazione n. 111 del 2012, l'Autorità di vigilanza ha dato attuazione, altresì, all'art. 6-*bis* del Codice dei contratti pubblici[154], stabilendo i seguenti punti: i dati per i quali sia obbligatoriamente prevista l'inclusione della documentazione nella Banca dati, nonché i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei dati stessi; istituendo un sistema per la verifica on line[155] dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento[156].

Ulteriori chiarimenti sono stati forniti dall'Autorità sulle modalità di stipula dei contratti pubblici, a seguito della emanazione del decreto-legge 179 del 2012 che ha novellato l'art. 6, comma 3 del Codice[157].

Con riferimento all'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa, l'Autorità di vigilanza ha proposto delle misure per rimuovere talune

---

[153] Con riguardo al contenuto e alla struttura dei bandi-tipo, l'Autorità prevede l'elaborazione di modelli specifici per ciascun settore individuato, consistenti in documenti di gara (disciplinare di gara, lettera di invito), articolati per sistemi di affidamento (procedura aperta, ristretta, negoziata), importo a base di gara (sopra e sotto soglia comunitaria) e criteri di aggiudicazione (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa). L'Autorità prevede, inoltre, che nei bandi-tipo verranno definiti gli elementi essenziali della procedura di affidamento, con il duplice scopo di agevolare i contraenti pubblici nella predisposizione della documentazione di gara e al contempo, attraverso la standardizzazione della documentazione e delle procedure, semplificare la partecipazione alle gare e rendere più agevole, mediante l'eliminazione di contenziosi, la formazione e l'esecuzione del contratto.

[154] Inserito dal DL 9 febbraio 2012, n. 5, e che introduce un sistema semplificazione del processo di partecipazione, qualificazione e verifica dei requisiti. La norma dispone, a decorrere dal 1 gennaio 2013, la verifica, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice, esclusivamente tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), istituita presso l'Autorità di vigilanza.

[155] «AVC$_{PASS}$» (*Authority Virtual Company Passport*), finalizzato al perseguimento delle finalità di semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

[156] La *ratio* dell'art. 6-*bis* del d.lgs. n. 163/2006 è riconducibile innanzitutto all'esigenza di ridurre gli «oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi», secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 82 del 2005, che gli operatori economici devono sostenere per partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici. In realtà, le modalità di partecipazione agli appalti pubblici non sono stravolte dall'introduzione dal nuovo modello operativo. Questo, piuttosto, coesiste con le norme relative alla produzione delle autodichiarazioni previste dal Codice e non solleva la stazione appaltante dall'onere di verificare, seppur con un nuovo e più efficiente strumento, la veridicità delle dichiarazioni presentate dagli operatori economici.

[157] Determinazione n. 1 del 13 febbraio 2013, «Indicazioni interpretative concernenti la forma dei contratti pubblici ai sensi dell'art. 11, comma 13 del Codice». Nello specifico l'Autorità ha puntualizzato: che l'applicazione dell'art. 11, comma 13, del d.lgs. 163 del 2006 è circoscritta alla *species* di contratto pubblico di cui all'art. 3 del Codice; i contratti pubblici debbono essere redatti, a pena di nullità, o mediante atto pubblico notarile informatico o in forma pubblica amministrativa, con modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, a cura dell'Ufficiale rogante dell'Amministrazione aggiudicatrice, o mediante scrittura privata (per quest'ultima, quindi, resta ammissibile la forma cartacea e le forme equipollenti ammesse dall'ordinamento); la «modalità elettronica» della forma pubblica amministrativa può essere assolta anche attraverso l'acquisizione digitale della sottoscrizione autografa, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 82 del 2005.

inefficienze, incidendo su prassi consolidate del mercato delle assicurazioni[158]. Ha in particolare previsto, a garanzia di una maggiore partecipazione e della par condicio tra i partecipanti alle gare per l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa, la messa a disposizione di un set informativo completo. Ha, inoltre, ritenuto non conforme alla disciplina del Codice dei contratti sia il riconoscimento alle imprese aggiudicatarie di un illimitato diritto di recesso, sia la prassi consistente nella remunerazione dell'intermediario fondata su percentuali di premi futuri.

Indicazioni sono state, poi, fornite dall'Autorità con riferimento alla partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara, attraverso la precisazione degli adempimenti cui sono tenuti i retisti partecipanti alla gara[159].

Infine, l'Autorità di vigilanza è intervenuta con atto di determinazione, in merito alle operazioni di *leasing* finanziario e sul contratto di disponibilità[160], rilevando alcune criticità interpretative relativamente alla tipologia dei soggetti ammessi alle procedure competitive[161], alla ripartizione dei rischi tra pubblico e privato[162], alla corretta strutturazione delle operazioni dal punto di vista tecnico ed economico-finanziario.

Per quanto riguarda l'attività di segnalazione al Governo e al Parlamento posta in essere dall'Autorità di vigilanza, si menzionano alcune rilevanti proposte avanzate dalla

---

[158] Determinazione n. 2 del 13 marzo 2013, «Questioni interpretative concernenti l'affidamento dei servizi assicurativi e di intermediazione assicurativa». L'Autorità, in relazione a singoli affidamenti e all'analisi dei dati forniti dall'Osservatorio, ha rilevato che le inefficienze sono maggiormente determinate dall'elevato numero di gare deserte o aggiudicate sulla base di un'unica offerta pervenuta e dal recesso unilaterale dell'affidatario dal contratto («rispetto ad un valore complessivo delle procedure di gara per servizi assicurativi bandite pari a circa 3 miliardi di euro oltre il 30 per cento (...) sono andate deserte»); dalla persistenza di irregolarità, come l'affidamento congiunto dei servizi assicurativi e di quelli di intermediazione; da prassi consolidate che determinano l'alterazione dei meccanismi dell'evidenza pubblica, quale la remunerazione dell'intermediario fondata su percentuali di premi futuri di assicurazione, a carico delle imprese.

[159] Determinazione n. 3 del 23 aprile 2013. La partecipazione delle reti di impresa alle gare d'appalto è prevista all'art. 3, comma 4-*ter*, DL n. 5 del 2009, convertito con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33. Con questa determinazione, l'Autorità ha dato attuazione all'art. 34, comma 1, lett. e-*bis*), DL n. 163 del 2006, che ammette a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici anche le aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete, cui si applicano le disposizioni dell'art. 37 del Codice dei contratti pubblici.

[160] Determinazione n. 4 del 22 maggio 2013, «Linee guida sulle operazioni di *leasing* finanziario e sul contratto di disponibilità».

[161] Sulla base di quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 160-*bis*, d.lgs. n. 163 del 2006 secondo cui l'offerente «può essere anche una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale», l'Autorità afferma che debba «escludersi che il soggetto finanziatore possa partecipare individualmente alla gara, dovendosi ritenere che l'art. 160-*bis* imponga la contemporanea presenza di due soggetti, realizzatore e finanziatore». Dubbi interpretativi sono posti, invece, con riguardo alla figura del contraente generale, che, dal tenore dell'art. 160-*bis*, comma 3, potrebbe sembrare di essere ammesso a partecipare alle procedure di gara in forma individuale. L'Autorità, richiamando sul punto quanto stabilito dall'art. 162, comma 1, lett. g) e, cioè, che il contraente generale è qualificato «per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati» ha, tuttavia, ha ritenuto che tale soggetto si contraddistingua sicuramente per la sua «capacità di anticipare gli oneri del finanziamento, ma non già di provvedere al vero e proprio finanziamento, attività che è pur sempre demandata ad un soggetto finanziatore autorizzato». Al contrario, l'ammissione della partecipazione del contraente generale in forma individuale, contrasterebbe «con la ricostruzione del *leasing* in costruendo come vicenda contrattuale unitaria, basata sulla contemporanea partecipazione di un soggetto finanziatore e di un soggetto esecutore».

[162] In ragione della collocazione, nel sistema dei contratti pubblici, del contratto di disponibilità e del *leasing* finanziario tra gli strumenti di partenariato pubblico-privato, l'Autorità ribadisce che, «indipendentemente dal modello finanziario sottostante (...) occorre strutturare il *contratto* in modo tale che i rischi siano allocati alla parte che è meglio in grado di controllarli». Pertanto, è «necessario che nel contratto siano puntualmente disciplinate e distinte le obbligazioni, di natura eterogenea, poste a carico di ciascuna parte, soprattutto in considerazione dei connessi profili in tema di responsabilità». Nella determinazione n. 4, id., l'Autorità suggerisce di introdurre nel contratto di *leasing* un sistema di garanzie quali «clausole risolutive espresse, collegate, alla difettosità dei prodotti forniti e/o al ritardato/mancato adempimento delle obbligazioni post-vendita», a tutela della società di *leasing* per scongiurare conseguenze da eventuali inadempimenti addebitabili al fornitore.

stessa per: l'introduzione nel Codice dei contratti di alcune regole fondamentali finalizzate a consentire alle reti di impresa di partecipare alle gare[163]; la modifica della legislazione sui contratti pubblici con la duplice finalità di ridurre i costi finanziari e gli oneri amministrativi, a carico di stazioni appaltanti ed imprese, e di riqualificazione degli attori del sistema[164]; il coordinamento delle molteplici disposizioni normative succedutesi nel tempo[165] con il processo di modernizzazione, semplificazione e digitalizzazione dell'attività amministrativa, introdotto dalla recente normativa in tema di *spending review* e di sviluppo[166].

Va infine richiamato l'impegno assunto dall'Autorità di vigilanza conseguentemente alle riforme introdotte dal DL n. 98 del 2011[167], dal DL 95 del 2012[168] e dal DL n. 158 del 2012[169], sull'attribuzione all'Osservatorio dei contratti pubblici, del compito di fornire alle regioni, attraverso la propria banca dati (BDNCP)[170], un'elaborazione dei prezzi di riferimento, alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, compresi i dispositivi medici e i farmaci per uso ospedaliero, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del servizio sanitario nazionale[171]. Ciò, nelle more del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e di fornitura.

---

[163] Segnalazione del 27 settembre 2012, recante «*Misure per la partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici*». Nello specifico le proposte hanno riguardato l'art. 34, contenente l'elenco non esaustivo dei soggetti ammessi a partecipare a procedure di evidenza pubblica, e l'art. 37, sulla disciplina da applicare (nei limiti di compatibilità) alle aggregazioni tra imprese di rete partecipanti alla gara. A seguito di tale segnalazione, il legislatore è intervenuto: con la novella del Codice dei contratti, inserendo all'art. 34, comma 1, la lett. e-*bis*) sull'ammissibilità della partecipazione alle gare d'appalto delle reti di impresa; con la modifica dell'art. 37, del Codice, inserendo il comma 15-*bis*) il quale prevede che le disposizioni dello stesso articolo trovano applicazione, in quanto compatibili, alla partecipazione alle procedure di affidamento delle aggregazioni tra le imprese aderenti al contratto di rete, di cui all'art. 34, comma 1, lettera e-*bis*).

[164] Con Segnalazione del 12 gennaio 2012, recante le «*Misure per la riduzione dei costi amministrativi negli appalti pubblici*», l'Autorità ha proposto al Governo: l'istituzione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici; la modifica del comma 1-*ter* dell'art. 38 del Codice, attraverso il quale potesse essere attribuito all'Autorità, analogamente a quanto previsto all'art. 48 in sede di verifica dei requisiti speciali, il potere di graduare la sanzione dell'esclusione del concorrente dalle gare pubbliche da un minimo di un mese ad un massimo di un anno; la previsione di una qualificazione delle stazioni appaltanti e l'introduzione di un sistema di qualificazione delle imprese basato anche su requisiti di carattere reputazionale; l'attribuzione di ulteriori poteri sanzionatori all'Autorità; l'istituzione del registro delle stazioni appaltanti; la facoltà, in sede di accordo bonario, di chiedere un parere all'Autorità con il conseguente potere della stessa di assumere decisioni vincolanti. Le suddette proposte sono state in parte accolte.

[165] Il riferimento è all'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69; ai commi 15 e 16 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012; all'art. 34, comma 35, del DL 18 ottobre 2012, n. 179.

[166] Segnalazione n. 1 del 27 marzo 2013, «Pubblicazione cartacea degli avvisi e dei bandi ex art. 66, comma 7, secondo periodo, del Codice».

[167] DL 6 luglio 2011, n. 98, «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 15 luglio 2011, n. 111.

[168] DL 6 luglio 2012, n. 95, «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

[169] DL 13 settembre 2012, n. 158, «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 8 novembre 2012, n. 189.

[170] Di cui all'art 6-*bis* del Codice dei contratti, introdotto dall'art. 20, comma 1, lett. a), DL 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, da utilizzare anche per la verifica dei requisiti generali e speciali di partecipazione alle gare d'appalto.

[171] Art. 17, comma 1, lett. a) del DL n. 98 del 2011.

Le attività di elaborazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario[172], hanno avuto come scopo l'esigenza di fornire prezzi che potessero: a) fungere da *benchmark* «virtuosi» e, allo stesso tempo, essere realisticamente raggiungibili da parte delle regioni e delle Amministrazioni appaltanti meno «virtuose»; b) rafforzare la capacità di controllo e razionalizzazione della spesa sanitaria delle Regioni.

Con DL n. 95 del 2012[173] è stato sostanzialmente modificato il significato dei prezzi di riferimento, i quali assurgono, non solo, a livello di valori, utilizzabili dalle Amministrazioni come termini di comparazione e rinegoziazione di condizioni contrattuali, ma anche, come eventuali parametri di orientamento per le stazioni appaltanti in fase di decisione della base d'asta.

La disciplina relativa alla elaborazione dei prezzi di riferimento, è stata ulteriormente modificata con il DL n. 158 del 2012[174], attraverso la regolamentazione della scelta del percentile, quale metodo per la definizione dei prezzi di riferimento[175].

Infine, si evidenzia una criticità nel raccordo che il Legislatore del Codice dei contratti pubblici ha inteso stabilire in via permanente tra l'Autorità e la Procura generale della Corte dei conti, con riferimento all'ultimo comma, secondo periodo dell'art. 6 del suddetto codice che così recita: «Qualora l'Autorità accerti che dalla esecuzione dei contratti pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario, gli atti e i rilievi sono trasmessi anche ai soggetti interessati e alla Procura generale della Corte dei conti». Al riguardo si rappresenta la necessità di rafforzare i rapporti di cooperazione tra le Istituzioni sopra dette al fine di contribuire, anche per tal verso, a prevenire fenomeni di *mala gestio* contrattuale.

---

[172] I prezzi elaborati hanno riguardato i valori di posizione delle distribuzioni statistiche analizzate. La scelta dei prezzi di riferimento da pubblicare è stata effettuata considerando la complessità dei servizi, i dati a disposizione, l'obiettivo di fornire strumenti utili al contenimento della spesa nonché l'eterogeneità all'interno di ciascuna categoria di bene e servizio. L'elaborazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario è avvenuta mediante il continuo confronto con altre Amministrazioni pubbliche: AGENAS, Ministero della salute, Ministero dell'economia e delle finanze. La prima pubblicazione dei prezzi di riferimento è avvenuta il 1° luglio 2012.

[173] Con l'art. 15, comma 13, lett. b) DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, di modifica dell'art. 17.

[174] Art. 15-*bis*, DL 158 del 2012, di modifica dell'art. 17, id.

[175] Secondo quanto riferito dall'Autorità di vigilanza, dall'attività di elaborazione dei valori di *benchmark* e da alcune simulazioni effettuate è emerso che sui soli servizi di lavanderia, ristorazione e pulizia, l'utilizzo di prezzi di riferimento può portare ad avere risparmi che possono stimarsi in una percentuale variabile dal 4,6 per cento per il totale della spesa della ristorazione, al 14,6 per cento del valore di spesa del servizio di pulizia in sanità; per i farmaci e per i dispositivi medici, per i quali sono stati elaborati i prezzi di riferimento, i risparmi possibili potrebbero raggiungere rispettivamente il 7,4 per cento e il 24,6 per cento.

ALLEGATO

PAGINA BIANCA

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

(in migliaia)

Missione	Programma	Spese correnti (a)	Incid. %	Spese in conto capitale (b)	Incid. %	Spese finali (a+b)	Incid. %
Missione 2	02 - Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	31.175,40	0,57	853,33	0,03	32.028,73	0,39
	03 - Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio	162,27	0,00	64,58	0,00	226,85	0,00
	Totale missione 2	**31.337,67**	0,57	**917,91**	0,03	**32.255,58**	0,39
Missione 3	02 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	6.030,49	0,11	1.234,11	0,05	7.264,60	0,09
	03 - Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	513,47	0,01	0,00	0,00	513,47	0,01
	Totale missione 3	**6.543,96**	0,12	**1.234,11**	0,05	**7.778,07**	0,09
Missione 4	01 - Protocollo internazionale	2.743,40	0,05	7,07	0,00	2.750,47	0,03
	02 - Cooperazione allo sviluppo	5.976,58	0,11	363,02	0,01	6.339,60	0,08
	04 - Cooperazione economica e relazioni internazionali	1.358,80	0,02	1.398,44	0,05	2.757,24	0,03
	06 - Promozione della pace e sicurezza internazionale	6.941,59	0,13	14,08	0,00	6.955,67	0,08
	07 - Integrazione europea	785,76	0,01	10,38	0,00	796,14	0,01
	08 - Italiani nel mondo e politiche migratorie	1.821,60	0,03	11,49	0,00	1.833,09	0,02
	09 - Promozione del sistema Paese	6.991,14	0,13	14,89	0,00	7.006,03	0,09
	10 - Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	76,46	0,00	0,00	0,00	76,46	0,00
	11 - Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	128,70	0,00	0,00	0,00	128,70	0,00
	12 - Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	1.615,88	0,03	913,88	0,03	2.529,76	0,03
	14 - Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	3.233,71	0,06	521,61	0,02	3.755,32	0,05
	15 - Comunicazione in ambito internazionale	10.826,72	0,20	5,98	0,00	10.832,69	0,13
	Totale missione 4	**42.500,34**	0,78	**3.260,83**	0,12	**45.761,16**	0,56
Missione 5	01 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	240.237,67	4,39	41.287,30	1,51	281.524,97	3,43
	02 - Approntamento e impiego delle forze terrestri	361.906,60	6,62	4.618,58	0,17	366.525,18	4,47
	03 - Approntamento e impiego delle forze navali	214.931,97	3,93	1.263,46	0,05	216.195,43	2,64
	04 - Approntamento e impiego delle forze aeree	94.176,37	1,72	0,00	0,00	94.176,37	1,15
	05 - Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	48.547,22	0,89	0,00	0,00	48.547,22	0,59
	06 - Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	365.001,71	6,68	1.874.992,86	68,56	2.239.994,57	27,31
	Totale missione 5	**1.324.801,54**	24,23	**1.922.162,21**	70,29	**3.246.963,74**	39,58
Missione 6	01 - Amministrazione penitenziaria	153.131,32	2,80	5.521,09	0,20	158.652,41	1,93
	02 - Giustizia civile e penale	6.496,26	0,12	7.162,55	0,26	13.658,81	0,17
	03 - Giustizia minorile	46.416,38	0,85	7.828,89	0,29	54.245,27	0,66
	04 - Edilizia giudiziaria penitenziaria e minorile	5.745,35	0,11	19.586,28	0,72	25.331,63	0,31
	Totale missione 6	**211.789,32**	3,87	**40.098,80**	1,47	**251.888,13**	3,07
Missione 7	05 - Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	115.929,17	2,12	58.780,12	2,15	174.709,29	2,13
	06 - Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	6.948,42	0,13	3.365,60	0,12	10.314,01	0,13

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Missione	Programma	Spese correnti (a)	Incid. %	Spese in conto capitale (b)	Incid. %	Spese finali (a+b)	Incid. %
	07 - Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	45.966,45	0,84	3.225,09	0,12	49.191,54	0,60
	08 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	701.471,77	12,83	66.291,62	2,42	767.763,38	9,36
	09 - Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	411.639,61	7,53	932,85	0,03	412.572,46	5,03
	10 - Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	152.371,76	2,79	0,00	0,00	152.371,76	1,86
	Totale missione 7	**1.434.327,18**	26,23	**132.595,27**	4,85	**1.566.922,45**	19,10
Missione 8	01 - Interventi per soccorsi	17.206,88	0,31	1.014,93	0,04	18.221,81	0,22
	02 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	1.313,36	0,02	0,00	0,00	1.313,36	0,02
	03 - Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	156.871,73	2,87	35.609,35	1,30	192.481,08	2,35
	Totale missione 8	**175.391,97**	3,21	**36.624,28**	1,34	**212.016,25**	2,58
Missione 9	02 - Politiche europee ed internazionali nel settore agricolo e della pesca	2.253,27	0,04	436,72	0,02	2.689,99	0,03
	05 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	1.986,33	0,04	1.436,29	0,05	3.422,62	0,04
	06 - Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	11.546,53	0,21	7.192,52	0,26	18.739,05	0,23
	07 - Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche	168,89	0,00	6.345,76	0,23	6.514,65	0,08
	Totale missione 9	**15.955,02**	0,29	**15.411,28**	0,56	**31.366,30**	0,38
Missione 10	06 - Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico	750,59	0,01	299,99	0,01	1.050,58	0,01
	Totale missione 10	**750,59**	0,01	**299,99**	0,01	**1.050,58**	0,01
Missione 11	05 - Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale	5.024,42	0,09	61.108,94	2,23	66.133,37	0,81
	06 - Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo	1.447,17	0,03	44,24	0,00	1.491,41	0,02
	07 - Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	6.994,39	0,13	307,66	0,01	7.302,05	0,09
	08 - Incentivi alle imprese per interventi di sostegno		0,00	8.347,77	0,31	8.347,77	0,10
	Totale missione 11	**13.465,98**	0,25	**69.808,61**	2,55	**83.274,59**	1,02
Missione 12	04 - Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	17.668,46	0,32	202,73	0,01	17.871,19	0,22
	Totale missione 12	**17.668,46**	0,32	**202,73**	0,01	**17.871,19**	0,22
Missione 13	01 - Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale	45.794,43	0,84	6.661,78	0,24	52.456,21	0,64
	02 - Autotrasporto ed intermodalita'	132,66	0,00	6,80	0,00	139,46	0,00
	04 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	2,39	0,00	13,62	0,00	16,01	0,00
	05 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	4,68	0,00	4.842,16	0,18	4.846,85	0,06
	06 - Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale	2,33	0,00	8.511,75	0,31	8.514,08	0,10
	08 - Sostegno allo sviluppo del trasporto	281.305,67	5,14		0,00	281.305,67	3,43
	09 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	401,37	0,01	6.033,45	0,22	6.434,82	0,08
	Totale missione 13	**327.643,52**	5,99	**26.069,57**	0,95	**353.713,10**	4,31

Missione	Programma	Spese correnti (a)	Incid. %	Spese in conto capitale (b)	Incid. %	Spese finali (a+b)	Incid. %
Missione 14	05 - Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	3.398,21	0,06	62,54	0,00	3.460,76	0,04
	09 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	1.190,71	0,02	20,47	0,00	1.211,17	0,01
	10 - Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	786,24	0,01	99.075,73	3,62	99.861,97	1,22
	11 - Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	154,52	0,00	423,25	0,02	577,77	0,01
	Totale missione 14	**5.529,68**	0,10	**99.581,99**	3,64	**105.111,67**	1,28
Missione 15	03 - Servizi postali e telefonici	394.323,48	7,21		0,00	394.323,48	4,81
	05 - Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	1.819,73	0,03	238,20	0,01	2.057,93	0,03
	07 - Regolamentazione e vigilanza del settore postale	225,01	0,00	0,00	0,00	225,01	0,00
	08 - Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	353,61	0,01	0,00	0,00	353,61	0,00
	Totale missione 15	**396.721,83**	7,26	**238,20**	0,01	**396.960,03**	4,84
Missione 16	04 - Politica commerciale in ambito internazionale	949,60	0,02	56,36	0,00	1.005,96	0,01
	05 - Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	1.271,87	0,02	10.280,74	0,38	11.552,62	0,14
	Totale missione 16	**2.221,48**	0,04	**10.337,10**	0,38	**12.558,58**	0,15
Missione 17	03 - Ricerca in materia ambientale	594,05	0,01	613,74	0,02	1.207,79	0,01
	04 - Ricerca in materia di beni e attività culturali	1.874,13	0,03	4.518,67	0,17	6.392,80	0,08
	06 - Ricerca nel settore dei trasporti	7,28	0,00	0,00	0,00	7,28	0,00
	11 - Ricerca tecnologica nel settore della difesa	0,00	0,00	42.384,62	1,55	42.384,62	0,52
	14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	549,83	0,01	45,00	0,00	594,83	0,01
	18 - Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	316,09	0,01	1.069,17	0,04	1.385,26	0,02
	020 - Ricerca per il settore della sanità pubblica	849,86	0,02		0,00	849,86	0,01
	Totale missione 17	**4.191,24**	0,08	**48.631,20**	1,78	**52.822,44**	0,64
Missione 18	03 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	2.046,61	0,04	1.477,82	0,05	3.524,43	0,04
	05 - Sviluppo sostenibile	4.121,26	0,08	4.205,26	0,15	8.326,52	0,10
	07 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	8.623,14	0,16	6.461,99	0,24	15.085,13	0,18
	08 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	514,53	0,01		0,00	514,53	0,01
	10 - Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	39,52	0,00	21,51	0,00	61,04	0,00
	11 - Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale;comunicazione ambientale	782,33	0,01	185,69	0,01	968,02	0,01
	12 - Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	639,33	0,01	44,27	0,00	683,60	0,01
	13 - Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	30.901,38	0,57	3.472,26	0,13	34.373,64	0,42
	Totale missione 18	**47.668,10**	0,87	**15.868,80**	0,58	**63.536,91**	0,77

ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Missione	Programma	Spese correnti (a)	Incid. %	Spese in conto capitale (b)	Incid. %	Spese finali (a+b)	Incid. %
Missione 19	01 - Edilizia abitativa e politiche territoriali	1.217,97	0,02		0,00	1.217,97	0,01
	02 - Politiche abitative, urbane e territoriali	156,79	0,00	8,51	0,00	165,30	0,00
	Totale missione 19	**1.374,76**	0,03	**8,51**	0,00	**1.383,27**	0,02
Missione 20	01 - Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	7.253,85	0,13	0,00	0,00	7.253,85	0,09
	02 - Sanita' pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	7.119,71	0,13		0,00	7.119,71	0,09
	03 - Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	31.919,22	0,58	459,02	0,02	32.378,24	0,39
	04 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	1.355,09	0,02		0,00	1.355,09	0,02
	05 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	5.066,33	0,09		0,00	5.066,33	0,06
	Totale missione 20	**52.714,21**	0,96	**459,02**	0,02	**53.173,23**	0,65
Missione 21	02 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	1.183,28	0,02	78,36	0,00	1.261,65	0,02
	05 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	936,07	0,02	531,41	0,02	1.467,48	0,02
	06 - Tutela dei beni archeologici	96.083,03	1,76	34.728,95	1,27	130.811,98	1,59
	09 - Tutela dei beni archivistici	9.556,16	0,17	5.595,07	0,20	15.151,24	0,18
	10 - Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	10.975,03	0,20	7.013,99	0,26	17.989,02	0,22
	12 - Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	24.579,43	0,45	58.043,15	2,12	82.622,58	1,01
	13 - Valorizzazione del patrimonio culturale	7.420,54	0,14	21.462,83	0,78	28.883,37	0,35
	14 - Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	1.315,31	0,02	554,99	0,02	1.870,30	0,02
	15 - Tutela del patrimonio culturale	25.974,86	0,48	20.477,48	0,75	46.452,34	0,57
	Totale missione 21	**178.023,72**	3,26	**148.486,23**	5,43	**326.509,95**	3,98
Missione 24	02 - Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali	344,58	0,01	1,74	0,00	346,31	0,00
	06 - Garanzia dei diritti dei cittadini	186,17	0,00		0,00	186,17	0,00
	12 - Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi	38,87	0,00	0,43	0,00	39,30	0,00
	Totale missione 24	**569,62**	0,01	**2,17**	0,00	**571,79**	0,01
Missione 25	03 - Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	312,71	0,01	4,69	0,00	317,40	0,00
	Totale missione 25	**312,71**	0,01	**4,69**	0,00	**317,40**	0,00
Missione 26	06 - Politiche attive e passive del lavoro	1.254,74	0,02	3,51	0,00	1.258,25	0,02
	07 - Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	63,05	0,00	1,78	0,00	64,83	0,00

Missione	Programma	Spese correnti (a)	Incid. %	Spese in conto capitale (b)	Incid. %	Spese finali (a+b)	Incid. %
	08 - Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	31,62	0,00	4,43	0,00	36,05	0,00
	09 - Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	39,87	0,00	2,10	0,00	41,97	0,00
	10 - Servizi e sistemi informativi per il lavoro	611,48	0,01	2.318,40	0,08	2.929,88	0,04
	11 - Servizi territoriali per il lavoro	33.804,65	0,62	231,92	0,01	34.036,56	0,41
	12 - Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	104,19	0,00	0,00	0,00	104,19	0,00
	Totale missione 26	**35.909,59**	0,66	**2.562,14**	0,09	**38.471,73**	0,47
Missione 27	02 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	116.316,16	2,13	145,16	0,01	116.461,32	1,42
	03 - Gestione flussi migratori	119,14	0,00	0,00	0,00	119,14	0,00
	05 - Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	549,14	0,01	25,20	0,00	574,35	0,01
	06 - Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	630,93	0,01	2,35	0,00	633,28	0,01
	Totale missione 27	**117.615,38**	2,15	**172,71**	0,01	**117.788,09**	1,44
Missione 28	04 - Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	6.698,02	0,12	6.494,64	0,24	13.192,67	0,16
	Totale missione 27	**6.698,02**	0,12	**6.494,64**	0,24	**13.192,67**	0,16
Missione 29	01 - Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	31.564,23	0,58	2.770,80	0,10	34.335,03	0,42
	03 - Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	294.461,54	5,39	91.586,89	3,35	386.048,43	4,71
	04 - Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	8.675,70	0,16	6.828,24	0,25	15.503,93	0,19
	06 - Analisi e programmazione economico-finanziaria	99.336,19	1,82	1.964,30	0,07	101.300,48	1,23
	07 - Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	101.422,90	1,85	30.802,10	1,13	132.225,00	1,61
	Totale missione 29	**535.460,56**	9,79	**133.952,33**	4,90	**669.412,88**	8,16
Missione 32	02 - Indirizzo politico	8.970,96	0,16	403,76	0,01	7.368,62	0,09
	03 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	119.886,47	2,19	18.666,08	0,68	138.552,55	1,69
	04 - Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	13.875,12	0,25	174,70	0,01	14.049,82	0,17
	05 - Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati	85,31	0,00		0,00	85,31	0,00
	Totale missione 32	**142.817,87**	2,61	**19.244,54**	0,70	**162.062,41**	1,98
Missione 33	01 - Fondi da assegnare	4.598,90	0,08	52,46	0,00	4.651,36	0,06
	Totale missione 33	**4.598,90**	0,08	**52,46**	0,00	**4.651,36**	0,06
Missione 34	01 - Oneri per il servizio del debito statale	333.271,29	6,10	0,00	0,00	333.271,29	4,06
	Totale missione 34	**333.271,29**	6,10	**0,00**	0,00	**333.271,29**	4,06
Totale complessivo		**5.467.874,50**	**100,00**	**2.734.782,34**	**100,00**	**8.202.656,84**	**100,00**

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Amministrazioni

€ 19,00



170140001260