

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV

N. 3

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2014)

Trasmessa alla Presidenza il 25 giugno 2015

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2014

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

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

**RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
2014**

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 2014

- **Dati di sintesi** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

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

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

- Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale
- Lo Stato nel quadro generale della finanza pubblica
- La manovra di bilancio per il 2014
- I conti pubblici nel contesto europeo

IRISULTATI DELL'ESERCIZIO

- I saldi di bilancio
- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE

- L'organizzazione
- Il personale

I FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

• ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2014 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 e della cooperazione internazionale
- Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Ministero dell'interno
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
- Ministero della difesa
- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
- Ministero della salute

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

- Rendiconto dell'entrata
- Rendiconto della spesa

INDICE

Volume I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

	Pag.
Premessa	VII
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	1
Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale	1
Lo Stato nel quadro generale della finanza pubblica	8
La manovra di bilancio per il 2014	12
I conti pubblici nel contesto europeo	15
IRISULTATI DELL'ESERCIZIO	17
<i>I saldi di bilancio dello Stato</i>	<i>17</i>
I saldi di bilancio	17
Tavole	23
<i>Le entrate dello Stato</i>	<i>43</i>
Considerazioni di sintesi	43
La gestione delle entrate dello Stato nel 2014	48
Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione	60
Analisi specifiche e principali criticità emerse	84
Tavole	111
<i>Le spese dello Stato</i>	<i>117</i>
Le spese dello Stato	117
Analisi economica	123
Analisi per missioni e politiche pubbliche	131
Tavole	139
<i>La gestione del patrimonio</i>	<i>195</i>
Premessa	195
Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati	197
Analisi delle passività finanziarie	204
Analisi delle attività finanziarie	211
Analisi delle attività non finanziarie prodotte	214
Gli immobili gestiti dell'Agenzia del demanio	217
Federalismo demaniale	222
Le risultanze del conto allegato - Istituto Agronomico per l'Oltremare	224

	Pag.
L'ORDINAMENTO CONTABILE	225
L'Italia e l'Unione europea	225
Il nuovo assetto ordinamentale	228
I provvedimenti contabili del 2014	241
Prospettive di riforma	255
Tavole	281
L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE	305
<i>L'organizzazione</i>	305
Linee generali di attuazione delle riforme amministrative	305
Gli obiettivi di revisione della spesa (<i>spending review</i>)	310
Il riordino degli Enti pubblici	313
La ridefinizione degli apparati ministeriali	315
Il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato	317
Raccordi tra organizzazione, bilancio e controlli interni	319
Strumenti per la lotta alla corruzione e l'attuazione della trasparenza nella Pubblica amministrazione	324
Misure di semplificazione	329
La digitalizzazione della Pubblica amministrazione	331
La formazione nella Pubblica amministrazione	334
<i>Il personale</i>	337
La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale	337
La difficile elaborazione di politiche di personale <i>post</i> crisi	338
La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato	339
I FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE	345
Considerazioni di sintesi	346
Quadro normativo	347
Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993	348
Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993	375
Allegati	385

PREMESSA

PREMESSA

I. Il “giudizio” di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, articolato in base alla previsione normativa nelle due componenti, della Decisione in senso proprio e della Relazione al Parlamento, chiude il ciclo annuale dei controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento. La Relazione, in particolare, offre un’analisi retrospettiva delle principali vicende, refluenti nella finanza pubblica, che hanno interessato la gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2014 interviene a poca distanza temporale dal Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni Riunite il 22 maggio 2015. Detto referto costituisce, ormai da alcuni anni, l’occasione per mettere a disposizione del Parlamento un’analisi sugli andamenti dell’economia e della finanza pubblica, nel suo complesso, in relazione alla necessità di rispettare i vincoli derivanti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea e dai più generali obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica e di impulso alla crescita.

Con il Rapporto sul coordinamento, colmando una lacuna informativa, il legislatore ha introdotto uno strumento di analisi inteso a misurare a posteriori l’effettivo funzionamento dei provvedimenti di intervento sulla finanza pubblica, già ampiamente supportati, invece, nella fase preparatoria e di approvazione da numerosi ed approfonditi documenti di studio.

PREMESSA

2. *La Relazione sul Rendiconto, nella conformazione che è venuta ad assumere attraverso linee evolutive che, pur nel rispetto dell'impianto originariamente configurato dal legislatore, sono state imposte nel tempo dai mutamenti del quadro economico ed istituzionale, obbedisce alla diversa finalità di fornire al Parlamento una valutazione sulla gestione del bilancio dello Stato, attenta non solo ai profili di carattere finanziario e contabile, ma anche alla realtà dei fenomeni gestori sottostanti.*

Nel corso degli ultimi anni essa è stata oggetto di rilevanti modifiche nell'assetto generale e nella sistemazione delle materie, allo scopo di illustrare distintamente, da un lato, le considerazioni di quadro complessivo sui risultati della finanza pubblica e le tematiche trasversali di maggiore rilevanza, dall'altro, le analisi e le osservazioni che emergono dall'esame dei dati delle singole Amministrazioni statali. A tal fine, anche per il 2014, essa si articola in tre volumi: il primo, dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", ha un taglio di interesse generale; nel secondo, intitolato "La gestione del bilancio dello Stato nel 2014", le analisi sono specificamente dedicate alla verifica degli effettivi risultati conseguiti nella gestione delle Amministrazioni dello Stato, osservate nelle singole articolazioni per Ministeri; nel terzo volume "Attendibilità delle scritture contabili", si riferiscono gli esiti di specifici controlli effettuati sul fronte dell'Entrata e della Spesa.

3. *La prima parte della Relazione, seguendo un percorso avviato dal 2012, contiene, in via preliminare, un quadro di raccordo tra le risultanze del Rendiconto e quelle del Conto economico dello Stato come rappresentato in contabilità nazionale: un raffronto che consente di effettuare analisi e verifiche della politica di bilancio*

PREMESSA

italiana nel riferimento al più generale contesto europeo. Il Conto dello Stato è, infatti, esaminato quale componente essenziale del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, i cui saldi fondamentali, avanzo primario e indebitamento netto, unitamente al livello del debito pubblico, costituiscono i parametri di riferimento per gli obiettivi concordati a livello comunitario. Ciò ha consentito di disporre di più trasparenti elementi di informazione sui flussi della finanza statale, nel quadro generale dei conti pubblici, al fine di valutare l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, vale a dire, il contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione delle finanze pubbliche.

Il Rendiconto dello Stato viene poi analizzato in riferimento ai principali saldi di bilancio, agli andamenti generali dell'Entrata (anche con riguardo alle principali criticità riscontrate ed all'attività di contrasto all'evasione) ed alla gestione della Spesa (distinta per categorie economiche e politiche pubbliche), con un "focus" specifico sulla spesa per il personale statale e sulle tematiche ancora aperte in ordine alla gestione dello stesso.

A completamento delle analisi finanziarie e contabili di ordine generale, viene poi sottoposto a verifica il Conto del patrimonio dello Stato, al fine di valutare la correttezza ed attendibilità delle poste, attive e passive, che lo compongono, previo esame della regolarità delle singole movimentazioni intervenute nell'anno.

Quanto ai profili ordinamentali, sui temi dell'organizzazione e del riordino nelle strutture delle Amministrazioni statali vengono formulate riflessioni sugli assetti esistenti e su quelli emergenti dai processi di riforma in atto, tenendo anche conto del condizionamento derivante dall'esigenza, vincolante peraltro per tutte le

PREMESSA

Amministrazioni pubbliche, di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con il dettato costituzionale e i parametri dell'Unione europea.

Nella parte generale vengono inoltre trattati altri aspetti di rilievo, per le implicazioni di carattere finanziario e gestionale che ne refluiscono: sono, infatti, illustrati i principali istituti dell'ordinamento contabile, alla luce delle novità legislative intervenute.

Apposita sezione viene poi dedicata all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione, sui quali la Corte riferisce, come da previsione normativa, nella sede della Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato.

4. Nella seconda parte della Relazione, l'analisi del bilancio statale nell'ambito delle singole Amministrazioni, a ciascuna delle quali è dedicato un capitolo specifico, si concentra innanzitutto sull'esposizione dei principali momenti della programmazione e della gestione finanziaria, attraverso schemi di rappresentazione delle risultanze contabili tendenzialmente uniformi, pur tenendo conto delle peculiarità di ogni Ministero.

Per ogni Amministrazione, sempre con riguardo ai riflessi finanziario-contabili, vengono effettuate analisi mirate sui programmi di spesa, tendenti anche a verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni ed ai programmi gestiti. L'esame dei dati finanziari si indirizza inoltre a valutare a consuntivo gli effetti prodotti dai principali provvedimenti di settore, con impatto atteso sul 2014, nonché alcuni aspetti significativi della gestione. Particolare attenzione viene riservata all'esposizione debitoria, in particolare alla

PREMESSA

formazione di debiti fuori bilancio, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del consuntivo.

Oggetto di approfondimento sono poi alcuni aspetti organizzativi di grande impatto sull'architettura delle Istituzioni centrali e che riguardano il riordino degli apparati ministeriali e la rideterminazione delle dotazioni organiche; la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul Territorio con la conseguente riallocazione del personale tra centro e periferia; l'esternalizzazione di funzioni da parte dei Ministeri ad Enti strumentali, Società partecipate ed Organismi di altra natura o denominazione facenti capo ai Ministeri stessi; le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza.

Le analisi compiute si sono avvalse di istruttorie condotte sulla gestione del bilancio, sorrette anche da un'intensa attività di collaborazione con i Ministeri attraverso questionari, che si sono arricchiti ed affinati nel tempo, nonché incontri diretti.

Il contenuto della Relazione non si esaurisce comunque in questa, pur fondamentale, disamina delle modalità e del grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalle politiche pubbliche. Nell'ottica dell'avviato, e recentemente potenziato, processo di revisione della spesa, nella duplice direzione di una riduzione del perimetro dell'intervento pubblico e della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi, l'impegno della Corte, nell'esame del bilancio dello Stato, è stato anche quello di indirizzare verso percorsi di ripensamento dell'organizzazione stessa delle pubbliche funzioni, che, attraverso la riforma delle procedure, dei modelli di programmazione e gestione, della fisionomia degli apparati pubblici centrali, si affianchino in modo coerente alle stringenti

PREMESSA

misure di contenimento finora adottate. Ciò nel duplice intento di promuovere processi virtuosi per l'azione delle Amministrazioni e di fornire, nello stesso tempo, un efficace quadro valutativo a disposizione del Parlamento.

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

Sul versante della Spesa, quale strumento integrativo del giudizio di parificazione, la Corte, da alcuni anni, conduce indagini sull'attendibilità delle scritture contabili attraverso verifiche di alcune poste del Rendiconto, al fine di evidenziare eventuali anomalie nelle procedure adottate. In analogia con le esperienze ormai consolidate in ambito europeo, si utilizza la metodologia DAS (Declaration d'Assurance) per gli accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dalle Amministrazioni in specifiche aree di intervento, individuate utilizzando metodologie campionarie ed applicazioni informatiche ispirate a criteri condivisi a livello europeo ed internazionale.

6. In uno scenario economico e gestionale sempre più complesso, in cui il processo di riforma deve garantire esigenze solo apparentemente contrapposte, quali, da un lato, una politica di bilancio orientata ad obiettivi di sviluppo e crescita, non disgiunti dall'esigenza di ammodernamento delle Pubbliche amministrazioni,

PREMESSA

dall'altro, il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, il controllo affidato alla Corte dei conti, le cui competenze si sono nel tempo estese ed arricchite, può costituire un elemento cruciale del sistema.

Sono, invero, molteplici le attività di controllo e le valutazioni che la Corte compie, nelle sue articolazioni centrali e regionali, sia, in generale, con il tempestivo controllo sulle gestioni operato su tutti i livelli di governo, sia con attribuzioni specifiche. Tra queste, le più rilevanti la vedono impegnata ora in una funzione di supporto del Parlamento nel processo di predisposizione ed attuazione dei progetti di riforma o per l'analisi dei documenti e provvedimenti legati alla sessione di bilancio (audizioni parlamentari), ora nella valutazione sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, statali e regionali (relazioni trimestrali o semestrali), e infine nella delicata funzione consultiva nelle materie di contabilità pubblica in favore delle Amministrazioni territoriali (pareri).

In questo quadro, il "giudizio" di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, che è funzionalmente preordinato alla legge di approvazione del Rendiconto stesso, conclusiva del ciclo di bilancio del precedente esercizio finanziario, ed in particolare la Relazione annessa alla Decisione, configura una delle più significative espressioni della funzione ausiliaria di referto che la Corte esplica nei confronti del Parlamento.

Determinante è inoltre il contributo che la Corte può offrire al Parlamento ed alle Assemblee regionali e locali, a maggior ragione nel mutato quadro costituzionale, entrato in vigore dal 2014, per il quale sono stati inseriti nella Carta fondamentale del nostro Paese vincoli particolarmente stringenti, quali l'equilibrio di bilancio strutturale e la sostenibilità del debito pubblico.

PREMESSA

In particolare per gli Enti locali, l'attività di controllo della Corte è posta a sostegno delle Amministrazioni nei processi di correzione degli squilibri finanziari venutisi a maturare e di individuazione di credibili percorsi di risanamento.

Nell'attuale situazione della finanza pubblica, in cui la riduzione complessiva delle risorse disponibili può richiedere un ridisegno del perimetro dei servizi da rendere alla collettività, le molteplici attività valutative ed informative svolte dalla Corte possono accrescere le garanzie e la conoscenza offerte ai cittadini sulla correttezza e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

RENDICONTO GENERALE DELLO STATO E CONTABILITÀ NAZIONALE

1.

Le analisi svolte in questa Relazione sul Rendiconto generale dello Stato – e che si estendono dai dati di bilancio aggregati a quelli per singole Amministrazioni – si fondano sulle risultanze della gestione 2014, nelle definizioni della contabilità pubblica, così che gli andamenti rilevati si riferiscono, distintamente, alla gestione di competenza (impegni di spesa e accertamenti di entrata), a quella di cassa (pagamenti e incassi) e a quella dei residui.

E' noto, peraltro, che il Rendiconto fornisce dati di consuntivo che permettono un esame, anche molto analitico, della gestione di bilancio e un utile confronto con le risultanze degli esercizi precedenti. Ma, al contrario, esso non offre dati immediatamente utilizzabili per valutarne l'impatto sul quadro complessivo di finanza pubblica.

L'adesione alle regole concordate a livello europeo - e la necessità di verificare il rispetto dei conseguenti obiettivi - hanno rafforzato l'esigenza di disporre di conti pubblici che consentano confronti tra i paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC).

Il comparto dello Stato è una componente primaria dei conti pubblici, ma, proprio ai fini della sua integrazione nel quadro di finanza pubblica, è necessario sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti che ne consentano la rappresentazione nella forma del Conto economico dello Stato, elaborato dall'ISTAT nella configurazione richiesta dal SEC.

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, il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

In Italia, il passaggio dal bilancio finanziario al Conto economico dello Stato richiede non solo la traduzione delle voci di spesa e di entrata in termini di competenza economica, ma anche un attento scrutinio della gestione di Tesoreria, che, nella particolare esperienza italiana, ha sempre mantenuto caratteri anomali e dimensioni inconsuete, dando luogo, non raramente, a flussi aggiuntivi rispetto a quelli rilevabili "a rendiconto" e, come tali, necessariamente da integrare al fine di rappresentare compiutamente le spese e le entrate del Conto economico dello Stato.

Del resto, se si osservano gli andamenti degli ultimi anni, è agevole rilevare come gli aggregati di bilancio e i saldi presentino differenze nel confronto tra Rendiconto finanziario e Conto economico dello Stato; e, talvolta, si siano verificate persino

inversioni di segno nella dinamica rilevata a consuntivo per alcune categorie di spesa e, in misura minore, di entrata.

Proprio per far luce su questo disallineamento informativo, la Ragioneria Generale dello Stato ha elaborato per la presente Relazione i quadri di raccordo tra Rendiconto e Conto economico dello Stato per il 2014.

Ciò rende più evidente l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, il saldo decisivo per le procedure di verifica in sede europea.

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 2010, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto (tavola 1);

- 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" (tavola 2).

Va osservato che, per decisione condivisa a livello internazionale, nell'autunno 2014 è entrato in funzione il nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), che introduce importanti innovazioni, sia nei criteri di definizione del perimetro del settore delle Amministrazioni pubbliche, che in quelli che presiedono alle classificazioni per categorie economiche e che, infine, stabiliscono le modalità di registrazione delle voci di entrata e di spesa.

Il raccordo predisposto appositamente per questa Relazione acquista, di conseguenza, particolare interesse per gli elementi di novità incorporati. Esso pone a confronto il conto finanziario dello Stato, come risulta a seguito della procedura di parificazione, con il Conto economico dello Stato elaborato dall'ISTAT nello scorso mese di marzo. Le revisioni degli aggregati, derivanti dalle risultanze parificate, saranno recepite nei conti delle Amministrazioni pubbliche che l'ISTAT pubblicherà il prossimo autunno.

2.

Nelle Relazioni degli ultimi anni, l'esame parallelo delle risultanze del Rendiconto e del Conto economico dello Stato aveva evidenziato importanti scostamenti, soprattutto con riferimento ad alcune principali categorie economiche della spesa finale (come i consumi intermedi). Una attenzione particolare era, pertanto, riservata all'approfondimento delle cause e della portata delle differenze rilevate, anche ai fini di una opportuna verifica sul grado di realizzazione degli obiettivi programmatici definiti per la spesa statale. Basti, in proposito, ricordare i ripetuti programmi di contenimento della spesa per consumi intermedi che, a partire dai primi anni duemila, hanno segnato un periodo, ormai lungo, di manovre correttive di bilancio.

Nelle operazioni di passaggio dai dati finanziari a quelli di contabilità nazionale si è avuto modo di constatare, in alcuni anni, correzioni in aumento (o, in minor misura, in diminuzione) dei livelli di spesa di alcune categorie economiche, a causa dei diversi criteri di classificazione e di registrazione delle operazioni di spesa adottati con il SEC.

TAVOLA 1

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC 2010.
ANNO 2014

(milioni di euro)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto - (Competenza)	Rendiconto - (Cassa)	Classificazione economica SEC 2010	Competenza	Cassa
ENTRATE	TRIBUTARIE	460.253	425.588	TRIBUTARIE	379.273	345.223
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	244.865	228.600	Imposte dirette	218.688	202.426
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totali	215.389	196.987	Imposte indirette	160.585	142.797
	EXTRATRIBUTARIE	84.387	53.280	EXTRATRIBUTARIE	87.273	56.200
CAT VI	Proventi speciali	721	715	Vendita beni e servizi	22.098	21.887
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	25.293	18.017			
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	419	393	Redditi da capitale	8.214	5.562
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.952	1.952			
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.843	3.217	Trasferimenti correnti da AA.PP.	16.997	16.987
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	47.872	26.764	Trasferimenti correnti diversi	39.965	11.764
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.288	2.223	Poste correttive e compensative	-0	0
Totale entrate correnti		544.641	478.868	Totale entrate correnti	466.546	401.423
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	3.503	3.504	Altri trasferimenti in conto capitale	5.952	5.953
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	357	357	Ammortamento	357	357
Totale entrate in conto capitale		3.860	3.861	Totale entrate in conto capitale	7.504	7.505
TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti		548.501	482.728	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	474.050	408.927
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.686	1.578	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.686	1.578
TITOLO IV	Accessione prestiti	289.973	289.973	Accessione prestiti	289.973	289.973
TOTALE ENTRATE		840.160	774.279	TOTALE ENTRATE	765.709	700.478
USCITE						
TITOLO I SPESE CORRENTI				TITOLO I SPESE CORRENTI		
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	86.538	86.497	Redditi da lavoro dipendente	86.690	86.647
CAT II	Consumi intermedi	12.284	11.657	Consumi intermedi	12.139	11.145
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.659	4.680	Imposte indirette	12.117	12.138
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	250.612	235.880	Trasferimenti correnti a AA.PP.	225.718	210.986
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	10.330	5.025			
	5.1 Prestazioni sociali in denaro	6.435	1.091	Prestazioni sociali	6.083	739
	5.2 Trasferimenti sociali in natura	913	863	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.188	1.138
	5.3 Altri trasferimenti correnti a famiglie	2.982	3.071	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	3.027	3.124
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	5.521	5.129	Contributi alla produzione	4.647	4.250
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.755	1.748	Aiuti internazionali	2.106	2.099
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	17.659	17.659	Risorse proprie della UE	15.376	15.435
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	81.073	80.992	Interessi	81.073	80.992
CAT X	Poste correttive e compensative	54.182	53.598	Poste correttive e compensative	0	0
CAT XI	Ammortamenti	357	357	Ammortamento	357	357
CAT XII	Altre uscite correnti	1.225	485	Altre uscite correnti	372	0
Totale uscite correnti		826.198	503.709	Totale uscite correnti	450.887	429.051
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE		
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.527	5.290	Investimenti fissi lordi	5.841	5.604
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.517	12.892	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.517	12.892
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	11.238	9.436	Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.024	11.222
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	9.620	5.245	Altri trasferimenti in conto capitale	8.377	4.002
Totale uscite in conto capitale		39.902	32.863	Totale uscite in conto capitale	40.759	33.720
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		566.097	536.572	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	491.646	462.771
Indebitamento netto		-17.596	-53.844	Indebitamento netto	-17.596	-53.844
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	36.928	26.542	Acquisizione di attività finanziarie	36.928	26.542
Saldo netto da finanziare		-52.839	-78.809	Saldo netto da finanziare	-52.839	-78.809
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	207.562	207.618	Rimborso passività finanziarie	207.562	207.618
TOTALE USCITE		810.587	770.732	TOTALE USCITE	736.137	696.931
Saldo complessivo di bilancio		29.572	3.547	Saldo complessivo di bilancio	29.572	3.547

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto

TAVOLA 2

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E COMPARTO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE — ANNO 2014

(milioni di euro)

Classificazione SEC2010	Competenza	Cassa	Ag.Fiscali, PCM, CdS, TAR, Cdc	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)
ENTRATE					
Imposte dirette	218.688	202.426	0	-397	202.029
Imposte indirette	160.585	142.797	0	33.263	176.060
Produzione vendibile e per uso proprio	22.098	21.887		-16.752	5.135
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	16.997	16.987	0	-11.204	5.783
Trasferimenti correnti diversi	39.965	11.764	0	678	12.442
Aiuti internazionali	0	0	0	180	180
Redditi da capitale	8.214	5.562	0	1.782	7.344
Contributi sociali figurativi	0	0	0	2.121	2.121
Totale entrate correnti	466.546	401.423	0	9.671	411.094
Ammortamento	357	357	0	-357	0
Imposte in conto capitale	1.195	1.195	0	71	1.266
Altri trasferimenti in conto capitale	5.952	5.953	0	2.882	8.835
Totale entrate in conto capitale	7.504	7.505	0	2.596	10.101
TOTALE ENTRATE	474.050	408.927	0	12.268	421.195
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	86.690	86.647	3.182	50	89.878
Consumi intermedi	12.139	11.145	1.693	4.585	17.423
Imposte Indirette	12.117	12.138	203	-7.415	4.927
Ammortamento	357	357	0	-357	0
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	225.718	210.986	-5.426	11.783	217.343
Prestazioni sociali	6.083	739	0	9.462	10.201
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimilabili a prestazioni sociali in natura	1.188	1.138	0	-411	727
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	3.027	3.124	124	-812	2.437
Contributi alla produzione	4.647	4.250	107	519	4.875
Aiuti internazionali	2.106	2.099	-1	-28	2.070
Risorse proprie della UE	15.370	15.436	0	-519	14.917
Interessi	81.073	80.992	0	-8.198	72.794
Premi di assicurazione	372	0	0	31	31
Totale uscite correnti	450.887	429.051	-118	8.690	437.623
Investimenti fissi lordi	5.841	5.604	937	5.926	12.467
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	13.517	12.892	1.510	-7.903	6.499
Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.024	11.222	-3	-3.762	7.457
Altri trasferimenti in conto capitale	8.377	4.002	-2.447	7.033	8.588
Totale uscite in conto capitale	40.759	33.720	-3	1.294	35.011
TOTALE USCITE	491.646	462.771	-121	9.984	472.634
INDEBITAMENTO NETTO	-17.596	-53.844	121	2.284	-51.439

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto, dati ISTAT e dati Corte dei conti

Sempre a titolo esemplificativo, possono essere richiamati gli effetti — quantitativamente rilevanti negli ultimi cinque anni — prodotti sui consumi intermedi dagli acquisti di equipaggiamenti e infrastrutture militari e quelli derivanti dal trattamento contabile dei debiti pregressi.

Anche con riguardo all'esercizio 2014, come ben emerge dai quadri di raccordo appositamente ricostruiti d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'Istituto Nazionale di Statistica, si ripropongono differenze tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale di importi significativi, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica ("accrual basis") nella costruzione dei conti.

Gli scostamenti riguardano tanto le voci di spesa più direttamente destinate alla fornitura di servizi pubblici, al sostegno di famiglie e imprese e alla realizzazione di opere pubbliche, quanto categorie residuali (come gli "Altri trasferimenti in conto capitale") nelle quali si concentrano gli importi di operazioni straordinarie con effetti meramente contabili (anche se pienamente riflessi sul disavanzo) e, pertanto, da registrare separatamente per non alterare il profilo della spesa finale effettiva.

3.

Il Conto dello Stato esposto nella tavola 3 rappresenta, in forma semplificata, il consuntivo 2014 coerente con le operazioni di raccordo ora esposte e utilizzato dall'ISTAT (ma al momento non reso pubblico) per la costruzione dei Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche ai fini della Notifica dell'indebitamento netto e del debito dello scorso aprile.

In via preliminare è da osservare che i saldi esposti nel conto (in particolare il saldo primario e l'indebitamento netto) — che costituiscono, è bene ribadirlo, i soli saldi presi in considerazione ai fini delle verifiche in sede di Commissione europea e della gestione della politica economica — presentano, come di consueto, differenze non trascurabili rispetto ai saldi finanziari del Rendiconto dello Stato, oggetto di parificazione.

Nel 2014, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 51.439 milioni, a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 17.596 milioni e, in termini di cassa, di 53.844 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 21.355 milioni e, invece, nel Rendiconto pari a 28.235 in termini di competenza e a 2.183 milioni in termini di cassa.

Come emerge dalle tavole 1 e 2, se si guarda alle componenti della spesa primaria, al netto dei trasferimenti ad altri enti dell'Amministrazione pubblica — un criterio selettivo che consente di concentrare l'attenzione sulle risorse statali destinate direttamente ai servizi collettivi — si possono evidenziare alcuni dei principali fattori di scostamento tra Rendiconto e Contabilità nazionale e Conto dello Stato.

Per i redditi da lavoro dipendente, i criteri di registrazione sono sostanzialmente sovrapponibili, essendo il maggior importo registrato nel Conto dello Stato (circa 3 miliardi) attribuibile esclusivamente al "perimetro" che definisce il comparto dello Stato nella contabilità nazionale e che si estende alle Agenzie fiscali, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai TAR, agli organi di rilievo costituzionale.

TAVOLA 3

CONTO DELLO STATO 2011-2014

VOCI ECONOMICHE	2011	2012	2013	2014	12/11	13/12	14/13	2011	2012	2013	2014
ENTRATE	<i>milioni di euro</i>				<i>variazioni %</i>			<i>% Pil</i>			
Imposte indirette	163.200	173.916	169.454	176.060	6,6	-2,6	3,9	10,0	10,8	10,5	10,9
Imposte dirette	194.582	204.681	205.671	202.029	5,2	0,5	-1,8	11,9	12,7	12,8	12,5
Contributi sociali effettivi	40	54	78	52	35,0	44,4	-33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.045	2.099	2.116	2.069	2,6	0,8	-2,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	25.970	26.090	29.534	30.884	0,5	13,2	4,6	1,6	1,6	1,8	1,9
Totale entrate correnti	385.837	406.840	406.853	411.094	5,4	0,0	1,0	23,5	25,2	25,3	25,4
Imposte in conto capitale	6.940	1.470	4.101	1.266	-78,8	179,0	-69,1	0,4	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	7.668	7.962	8.424	8.835	3,8	5,8	4,9	0,5	0,5	0,5	0,5
Totale entrate in conto capitale	14.608	9.432	12.525	10.101	-35,4	32,8	-19,4	0,9	0,6	0,8	0,6
Totale entrate complessive	400.445	416.272	419.378	421.195	4,0	0,7	0,4	24,4	25,8	26,1	26,1
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	91.342	90.128	89.891	89.878	-1,3	-0,3	0,0	5,6	5,6	5,6	5,6
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	636	644	589	727	1,3	-8,5	23,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Consumi intermedi	16.391	15.125	16.974	17.423	-7,7	12,2	2,6	1,0	0,9	1,1	1,1
Prestazioni sociali	3.964	3.962	4.141	10.201	-0,1	4,5	146,3	0,2	0,2	0,3	0,6
Altre spese correnti	235.140	237.134	243.993	246.600	0,8	2,9	1,1	14,3	14,7	15,2	15,3
<i>di cui trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>205.983</i>	<i>207.970</i>	<i>213.282</i>	<i>217.343</i>	<i>1,0</i>	<i>2,6</i>	<i>1,9</i>	<i>12,6</i>	<i>12,9</i>	<i>13,3</i>	<i>13,4</i>
Spese correnti al netto interessi	347.473	346.993	355.588	364.829	-0,1	2,5	2,6	21,2	21,5	22,1	22,6
Interessi passivi	72.827	80.938	75.221	72.794	11,1	-7,1	-3,2	4,4	5,0	4,7	4,5
Totale spese correnti	420.300	427.931	430.809	437.623	1,8	0,7	1,6	25,6	26,5	26,8	27,1
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	17.168	13.983	12.089	12.465	-18,6	-13,5	3,1	1,0	0,9	0,8	0,8
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	-3.826	0	0	2				-0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	21.836	22.272	18.819	13.956	2,0	-15,5	-25,8	1,3	1,4	1,2	0,9
Altri trasferimenti in c/capitale	1.575	5.135	4.100	8.588	226,0	-20,2	109,5	0,1	0,3	0,3	0,5
Totale spese in conto capitale	36.753	41.390	35.008	35.011	12,6	-15,4	0,0	2,2	2,6	2,2	2,2
Totale spese al netto interessi	384.226	388.383	390.596	399.840	1,1	0,6	2,4	23,4	24,0	24,3	24,7
Totale spese finali	457.053	469.321	465.817	472.634	2,7	-0,7	1,5	27,9	29,1	28,9	29,2
SALDI											
Saldo primario	16.219	27.889	28.782	21.355	72,0	3,2	-25,8	1,0	1,7	1,8	1,3
Saldo corrente	-34.463	-21.091	-23.956	-26.529	-38,8	13,6	10,7	-2,1	-1,3	-1,5	-1,6
Indebitamento netto	-56.608	-53.049	-46.439	-51.439	-6,3	-12,5	10,8	-3,5	-3,3	-2,9	-3,2
<i>Pil nominale</i>	<i>1.638.857</i>	<i>1.615.131</i>	<i>1.609.462</i>	<i>1.616.254</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,4</i>				

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Quanto ai consumi intermedi, nel 2014 risultano aumentati del 2,6 per cento in termini di contabilità nazionale, a fronte di un incremento dello 0,8 per cento nel Rendiconto (con riguardo agli impegni consuntivati).

Consumi intermedi	<i>milioni di euro</i>				<i>variazioni %</i>			<i>composizione %</i>			
	2011	2012	2013	2014	2012/11	2013/12	2014/13	2011	2012	2013	2014
Rendiconto dello Stato	10.969	10.527	12.183	12.284	-4,0	15,7	0,8	66,9	69,6	71,8	70,5
correzioni di contabilità nazionale	5.422	4.598	4.791	5.139	-15,2	4,2	7,3	33,1	30,4	28,2	29,5
Conto economico dello Stato	16.391	15.125	16.974	17.423	-7,7	12,2	2,6	100,0	100,0	100,0	100,0

In termini assoluti, il divario tra Rendiconto e Conto dello Stato è rilevante (quasi 6 miliardi su un valore di base del Rendiconto dell'ordine di 12 miliardi), ma è spiegato da molteplici fattori. Per richiamare solo i maggiori, circa 1,7 miliardi sono, infatti, i consumi intermedi imputabili al comparto Stato "allargato" (Agenzie fiscali, Organi di

rilievo costituzionale, ecc.); ai SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) sono riferibili 1,5 miliardi aggiuntivi; le spese per la scuola finanziata da fondi privati ed europei ammontano ad oltre 1,2 miliardi.

Sono, invece, venute meno le cause di importanti fluttuazioni connesse ai criteri di classificazione di spese per armamenti che, prima dell'introduzione del SEC 2010, prevedevano la collocazione tra i consumi intermedi; per di più, imputando all'anno di consegna del bene e delle attrezzature militari l'intero valore (come, ad esempio, nel caso della consegna, nel 2009, di una portaerei, con corrispondente lievitazione dei consumi intermedi per oltre 2 miliardi).

Per quanto attiene alle spese in conto capitale, nel passaggio tra Rendiconto e Conto dello Stato è di immediata evidenza il raddoppio del livello degli investimenti fissi lordi dai 5,6 miliardi di pagamenti del rendiconto ai circa 12,5 miliardi della Contabilità nazionale. Ma, in questo caso, la ragione principale risiede nella novità introdotta dal SEC 2010 riguardo al trattamento della produzione del "bene ricerca" (effettuata per l'Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca) che, secondo le nuove regole, è riconosciuta come bene di investimento e registrata in capo allo Stato, quale soggetto che la finanzia.

Uno scostamento di segno opposto riguarda, invece, i "Contributi in conto capitale alle imprese" (quasi 4 miliardi in meno nel passaggio dal Rendiconto al Conto dello Stato). I motivi principali – oltre ad effetti riduttivi attribuibili ad operazioni di tesoreria – risiedono nella diversa classificazione di alcune spese militari, che sono contabilizzate nel rendiconto tra i trasferimenti alle imprese del Ministero dello sviluppo economico e che la contabilità nazionale colloca, invece, tra gli investimenti fissi lordi.

Quanto, infine, agli "Altri trasferimenti in conto capitale", va sottolineato che, in tale categoria, sono registrati diversi fenomeni contabili, spesso con effetti *una tantum*.

Con tali opportune avvertenze, è possibile avanzare valutazioni più appropriate sull'andamento della spesa in conto capitale dello Stato, anche allo scopo di verificare un aspetto molto critico della politica di bilancio in questi ultimi anni: il grave depauperamento della capacità di accumulazione pubblica e la caduta degli investimenti in infrastrutture.

Nel Conto dello Stato, gli investimenti fissi lordi, che risultavano diminuiti di oltre il 13 per cento nel 2013, mostrano, dopo anni di flessione, un primo segnale di recupero nel 2014 (+3,1 per cento).

I contributi agli investimenti, invece, accentuano nel 2014 la caduta, già molto consistente, registrata nel 2013 (-26 per cento nel 2014, -15 per cento nel 2013).

Il dato fuorviante, in precedenza accennato, riguarda la spesa in conto capitale complessiva che presenta, per lo Stato, una sostanziale stazionarietà nel 2014. Alla base di questo andamento relativamente favorevole vi è, tuttavia, l'operare di fenomeni meramente contabili che hanno determinato, per il 2014, una "esplosione" degli "Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese" (passati da 3,7 a 8,3 miliardi tra il 2013 e il 2014).

In proposito, va tenuto presente che il SEC 2010 ha richiesto una modifica dei criteri di registrazione delle imposte differite (*Deferred Tax Assets*) trasformate in crediti di imposte rimborsabili. La legge n. 10 del 2011 ha stabilito che le imposte anticipate, deducibili fiscalmente in esercizi successivi a quello in cui vengono imputate al conto economico, possono essere trasformate, in caso di perdita d'esercizio, in crediti d'imposta rimborsabili. Tali crediti costituiscono una passività effettiva e non potenziale per lo Stato, che, secondo il nuovo SEC, deve essere iscritta nei conti pubblici per

l'intero importo nel momento in cui il debito d'imposta viene riconosciuto (e non nel momento in cui viene utilizzato a riduzione delle imposte dovute). Per gli anni 2012, 2013 e 2014 gli importi, rispettivamente, di 4,2, 2,4 e 6,3 miliardi di euro risultano, appunto, registrati nella categoria "Altri trasferimenti in conto capitale" e, in particolare, nei trasferimenti alle imprese.

Si può rilevare, in proposito, come l'adozione del criterio "puro" della competenza economica, imposto dal SEC, contribuisca, in fattispecie come quella in esame, ad accentuare la fluttuazione delle registrazioni annuali, con scostamenti da un anno all'altro anche molto rilevanti e che, solo in parte, trovano rispondenza nella "cassa", vale a dire nell'utilizzo effettivo del credito d'imposta. Nel 2014, ad esempio, tale utilizzo sarebbe risultato inferiore ai due terzi dell'ammontare di trasferimenti registrati nel Conto dello Stato.

Sempre a seguito dell'applicazione delle nuove regole SEC 2010, gli "Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese" sono gravati anche degli effetti attribuibili alla deducibilità dell'IRAP, che per il 2014 determina una spesa *una tantum* di circa 900 milioni di euro.

L'importo si riferisce ai rimborsi di IRES e IRPEF che, in annualità pregresse, furono versate dalle imprese in ragione della allora vigente indeducibilità dell'IRAP.

Anche per effetto di numerose sentenze di accoglimento di ricorsi in materia, la normativa sopraggiunta (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge n. 214 del 2011) ha riconosciuto ammissibile il rimborso, prevedendone anche l'efficacia retroattiva. Secondo le regole SEC 2010 il momento di registrazione corrisponde al periodo nel quale è riconosciuto l'obbligo e definito l'ammontare.

LO STATO NEL QUADRO GENERALE DELLA FINANZA PUBBLICA

4.

Nella definizione di contabilità nazionale, il Conto dello Stato può essere utilmente posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo relativo reso dallo Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni. In proposito, giova richiamare ancora l'attenzione sulla novità rappresentata dall'adozione del SEC 2010, sulla base del quale sono state ricostruite le serie storiche dei conti pubblici dal 1995 al 2014 con modifiche dei flussi di entrata e di spesa, in parte per le diverse convenzioni contabili e in parte per una variazione dello stesso perimetro che definisce i settori delle Amministrazioni pubbliche, non esclusa l'Amministrazione centrale.

Concentrando l'attenzione sul lato della spesa, si osservano le seguenti principali tendenze:

- durante il lungo periodo dell'espansione (2000-2009) la spesa primaria dello Stato era aumentata ad un tasso medio annuo superiore al 5 per cento, ben oltre la crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche (4,4 per cento), ma soprattutto superando ampiamente la variazione nominale del Pil (3 per cento);
- nel triennio 2010-2012 - il periodo del riaggiustamento dei conti pubblici - nei dati cumulati, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche resta sostanzialmente invariata, mentre per lo Stato la riduzione raggiunge il 3,5 per cento (una flessione che si eleva all'8,5 per cento se la spesa primaria è

misurata al netto dei trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche, al fine di identificare più puntualmente la sola spesa finale per i servizi e gli investimenti pubblici);

- il biennio 2013 e 2014, nei valori medi di periodo, segnala una inversione di tendenza, con una crescita della spesa primaria dello Stato anche superiore a quella delle Amministrazioni pubbliche (tavola 4).

Vanno, tuttavia, evidenziati due aspetti rilevanti:

- l'impatto meramente contabile, di segno espansivo, da attribuire a due fattori, il trattamento del *bonus* di 80 euro e l'inclusione nel bilancio dello Stato delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie;
- la riduzione che, "nascosta" nei valori medi del biennio, la spesa statale evidenzia nel 2014 rispetto al 2013.

TAVOLA 4

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DELLO STATO NELL'ULTIMO QUINDICENNIO

(variazioni percentuali medie annue)

Voci	Amministrazioni pubbliche			Amministrazioni centrali			Stato		
	2000-2009	2010-2012	2013-2014	2000-2009	2010-2012	2013-2014	2000-2009	2010-2012	2013-2014
Spesa corrente	3,7	1,5	0,8	3,6	1,0	1,0	3,7	1,0	1,1
Spesa corrente primaria	4,3	0,9	1,5	4,9	-0,2	2,3	5,0	-0,3	2,5
Spesa corrente primaria al netto trasferimenti PA	4,3	0,9	1,5	3,5	-0,3	3,4	3,4	-1,9	3,0
Investimenti fissi lordi	5,2	-8,5	-6,7	5,9	-9,3	-4,6	6,4	-11,5	-5,2
Spesa in conto capitale (al netto degli "Altri trasferimenti in conto capitale")	6,2	-8,5	-8,5	10,3	-9,0	-12,4	11,5	-9,0	-14,6
Spesa primaria totale	4,4	0,0	1,0	4,9	-1,1	1,4	5,1	-1,2	1,5
Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA)	4,4	0,0	1,0	4,3	-1,5	2,4	4,4	-2,9	2,1
Spesa primaria totale (al netto trasferimenti PA e "Altri trasferimenti in conto capitale")	4,4	0,0	0,8	4,1	-1,8	1,5	4,2	-3,3	1,1
<i>Pil</i>	3,0	0,9	0,0						

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat - Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, maggio 2015

Il trattamento del *bonus* di 80 euro disposto dal DL n. 66/2014, classificato tra le prestazioni sociali in denaro (per un importo di circa 5,8 miliardi per il 2014), anche se la collocazione normativa (comma 1-*bis* dell'art. 13 del TUIR) indurrebbe a considerare il beneficio come una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati.

Gli effetti, a partire dal 2013, dell'inclusione nel bilancio dello Stato, sia in entrata che in uscita, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, che si traducono in maggiori spese per consumi intermedi per oltre 2,5 miliardi a titolo di aggi per i concessionari e per i rivenditori.

Al netto di tali fattori, la spesa corrente primaria dello Stato aumenta nel 2013 del 2,4 per cento, mentre si ridurrebbe dello 0,4 per cento nel 2014, con i redditi da lavoro

dipendente stazionari, senza alcun recupero rispetto alle flessioni registrate negli ultimi anni e con i consumi intermedi in leggero aumento, 2,6 per cento, nell'ultimo anno.

Permane, infine, l'orientamento a concentrare i tagli sulla componente in conto capitale che, sempre per lo Stato, segna un'ulteriore compressione di oltre il 15 per cento cumulato nel biennio.

5.

Esaminando il conto delle Amministrazioni pubbliche – che fornisce il quadro generale di finanza pubblica necessario per verificare il rispetto degli obiettivi programmatici - nel 2014 le uscite primarie correnti hanno registrato un aumento dell'1,2 per cento (tavola 5), trainato dalla pronunciata crescita delle uscite per prestazioni sociali (2,7 per cento), principalmente per gli effetti connessi all'erogazione del *bonus* da 80 euro, introdotto con il DL n. 66/2014. Al netto di questa misura, la spesa primaria corrente avrebbe registrato un incremento dello 0,4 per cento, pari a quello del Pil nominale, riflettendo l'ulteriore contrazione delle uscite per redditi (-0,6 per cento) e il forte rallentamento di consumi intermedi (dal +2,3 dello scorso esercizio a +0,6 per cento). Le prestazioni sociali, una volta scorporato il *bonus*, avrebbero registrato un aumento dello 0,9 per cento, il più basso della nuova serie storica SEC 2010.

E' proseguita, nell'anno, la flessione della spesa per interessi (-3,5 per cento), segnando un ulteriore passo verso il riassorbimento dell'onere supplementare sul debito imposto all'Italia dalla crisi del debito sovrano. Le uscite per interessi sono diminuite di oltre 9 miliardi dal picco del 2012, ma restano ancora oltre 6 miliardi al di sopra del valore del 2010.

Escludendo gli "Altri trasferimenti" (per le ricordate operazioni straordinarie di contabilizzazione di oneri pregressi), nell'ambito della spesa in conto capitale la tendenza degli investimenti fissi lordi e dei contributi agli investimenti, che rappresentano gli interventi di spesa più direttamente finalizzati al sostegno della crescita economica e dell'accumulazione pubblica, segnala una ulteriore caduta (del 6 per cento per gli investimenti e del 10,4 per cento per i contributi).

6.

In una valutazione di più lungo periodo, che faccia riferimento ai valori cumulati 2010 - 2014, ossia all'intera fase di correzione dei conti pubblici successiva alla crisi finanziaria internazionale, emerge con chiarezza il diverso contributo al riequilibrio offerto dalle principali componenti della spesa primaria corrente. Alla pronunciata flessione dei redditi (-5 per cento) e alla stabilità dei consumi intermedi, si sono contrapposti i rilevanti aumenti registrati dalle prestazioni sociali (8 per cento anche al netto del *bonus*) e dalle altre spese (10 per cento), sulle quali ha inciso in particolare la dinamica dei contributi alla produzione. Una situazione che, combinando una forte rigidità delle prestazioni sociali (e in particolare della spesa pensionistica) con l'evidenza di margini sempre più ristretti di risparmi potenziali nelle maggiori altre categorie della spesa finale (redditi e consumi intermedi), pone in luce le oggettive difficoltà dei programmi di *spending review*, ulteriormente rafforzati con la legge di stabilità 2015.

TAVOLA 5

CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOCE/ECONOMICHE	2011	2012	2013	2014	11/11	13/12	14/13	2011	2012	2013	2014
ENTRATE	<i>milioni di euro</i>				<i>variazioni %</i>			<i>% Pil</i>			
Imposte indirette	231.100	246.110	238.644	246.991	6,5	-3,0	3,5	14,1	15,2	14,8	15,3
Imposte dirette	226.826	239.760	240.908	237.539	5,7	0,5	-1,4	13,8	14,8	15,0	14,7
Contributi sociali effettivi	212.216	211.733	211.200	212.383	-0,2	-0,3	0,6	12,9	13,1	13,1	13,1
Contributi sociali figurativi	4.078	4.104	4.088	4.025	0,6	-0,4	-1,5	0,2	0,3	0,3	0,2
Altre entrate correnti	62.867	64.076	68.337	68.945	1,9	6,6	0,9	3,8	4,0	4,2	4,3
Totale entrate correnti	737.087	765.783	763.177	769.883	3,9	-0,3	0,9	45,0	47,4	47,4	47,6
Imposte in conto capitale	6.981	1.524	4.154	1.307	-78,2	172,6	-68,5	0,4	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	3.713	4.424	5.148	6.016	19,1	16,4	16,9	0,2	0,3	0,3	0,4
Totale entrate in conto capitale	10.694	5.948	9.302	7.323	-44,4	56,4	-21,3	0,7	0,4	0,6	0,5
Totale entrate complessive	747.781	771.731	772.479	777.206	3,2	0,1	0,6	45,6	47,8	48,0	48,1
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	169.615	166.130	164.910	163.874	-2,1	-0,7	-0,6	10,3	10,3	10,2	10,1
Consumi intermedi	131.774	130.319	133.299	134.063	-1,1	2,3	0,6	8,0	8,1	8,3	8,3
Prestazioni sociali	304.478	311.442	319.688	328.304	2,3	2,6	2,7	18,6	19,3	19,9	20,3
Altre spese correnti	60.553	63.532	66.134	66.090	4,9	4,1	-0,1	3,7	3,9	4,1	4,1
Spese correnti al netto interessi	666.420	671.423	684.031	692.331	0,8	1,9	1,2	40,7	41,6	42,5	42,8
Interessi passivi	76.416	84.086	77.942	75.182	10,0	-7,3	-3,5	4,7	5,2	4,8	4,7
Totale spese correnti	742.836	755.509	761.973	767.513	1,7	0,9	0,7	45,3	46,8	47,3	47,5
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	45.210	41.341	38.261	35.981	-8,6	-7,5	-6,0	2,8	2,6	2,4	2,2
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	-3.647	201	453	371	-105,5	125,4	-18,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	17.851	17.348	14.451	12.947	-2,8	-16,7	-10,4	1,1	1,1	0,9	0,8
Altri trasferimenti in c/capitale	2.685	5.642	4.796	9.450	110,1	-15,0	97,0	0,2	0,3	0,3	0,6
Totale spese in conto capitale	62.099	64.532	57.961	58.749	3,9	-10,2	1,4	3,8	4,0	3,6	3,6
Totale spese al netto interessi	728.519	735.955	741.992	751.080	1,0	0,8	1,2	44,5	45,6	46,1	46,5
Totale spese finali	804.935	820.041	819.934	826.262	1,9	0,0	0,8	49,1	50,8	50,9	51,1
SALDI											
Saldo primario	19.262	35.776	30.487	26.126	85,7	-14,8	-14,3	1,2	2,2	1,9	1,6
Saldo corrente	-5.749	10.274	1.204	2.370	-278,7	-88,3	96,8	-0,4	0,6	0,1	0,1
Indebitamento netto	-57.154	-48.310	-47.455	-49.056	-15,5	-1,8	3,4	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0
<i>Pil nominale</i>	<i>1.638.857</i>	<i>1.615.131</i>	<i>1.609.462</i>	<i>1.616.254</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,4</i>				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, 11 maggio 2015

Gli obiettivi di generale ridimensionamento delle uscite pubbliche devono essere valutati anche alla luce della caduta sperimentata nel quadriennio dalla spesa in conto capitale, scesa di circa il 12 per cento nel totale e del 23 per cento nella componente degli investimenti fissi lordi. In una fase di emergenza per i conti pubblici, la compressione della spesa in conto capitale ha fornito un contributo fondamentale al calo del deficit. L'esigenza di rilanciare il processo di accumulazione pubblica potrebbe però tornare prioritaria per le prospettive di sviluppo del paese.

7.

Nel 2014 si sono attenuate le criticità del bilancio pubblico che, nel 2013, si erano manifestate dal lato delle entrate. È stato registrato un aumento dello 0,6 per cento nel totale e dell'1 per cento per le entrate correnti. Sul recupero delle entrate correnti hanno inciso gli andamenti delle imposte indirette (3,5 per cento), dei contributi sociali (0,6 per cento) e delle altre entrate correnti non tributarie (0,9 per cento), solo parzialmente compensati dalla flessione delle imposte dirette (-1,4 per cento).

Se, anche con riguardo alle entrate, si misurano i risultati sul più ampio periodo del riequilibrio di bilancio (2010-2014), si osserva come l'incremento cumulato delle entrate abbia nettamente sopravanzato l'aumento cumulato della spesa. Il minore indebitamento realizzato nel periodo (-34 miliardi), risulta infatti derivare interamente da un aumento del gettito di 55 miliardi, in parte sterilizzato da incrementi di spesa primaria (16 miliardi) e di uscite per interessi (poco meno di 6 miliardi).

Si tratta di un dato sintetico che ben illustra la difficoltà che incontra una politica di bilancio orientata verso la convergenza sull'obiettivo di pareggio del saldo strutturale: da un lato, il limite ormai raggiunto nell'adozione di nuove misure di aumento dell'imposizione; dall'altro, la ricerca di misure di contenimento della spesa, resa complicata dalla ristretta base a cui potrebbero applicarsi.

LA MANOVRA DI BILANCIO PER IL 2014

8.

I risultati del 2014 delineano un allontanamento dal percorso inizialmente concordato in sede europea, riflettendo le scelte compiute dal Governo in tema di impostazione della politica di bilancio. Nel corso dell'anno, l'esecutivo è intervenuto due volte per rallentare la convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che per l'Italia è rappresentato dal pareggio del saldo strutturale. Ad aprile, con il DEF, il pareggio veniva posposto al 2016 e a settembre, con la Nota di aggiornamento, l'obiettivo veniva nuovamente rinviato al 2017. In questo arco di tempo, è andato consolidandosi un orientamento della politica di bilancio più esplicitamente diretto alla stabilizzazione del ciclo economico e alla rimozione di alcuni fattori di ostacolo alla crescita.

Al contempo, il proseguimento della strategia di riforme strutturali ha continuato a essere posto a presidio della sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. In tal modo, il Governo ha dunque scelto di agire in una doppia direzione: da una parte, accelerare l'uscita dalla recessione, sfruttando gli effetti positivi indotti sulle condizioni di breve termine della finanza pubblica; dall'altra, innalzare il saggio di crescita del prodotto potenziale, unico elemento in grado di allentare la stringenza del vincolo del pareggio strutturale. Il passaggio così compiuto ha segnato, pur nel rispetto formale delle regole di sorveglianza europea, un netto allontanamento dal modello imposto dall'emergenza finanziaria del 2011-2012 e fondamentalmente basato sul presupposto di neutralità della politica di bilancio sulle dinamiche del ciclo economico.

Tre ordini di motivi sono alla base dell'orientamento assunto dal Governo.

Il primo, senz'altro il più rilevante, è la presa d'atto del prolungamento della recessione. Mentre ancora nel DEF dell'aprile 2014 si prefigurava per l'anno in corso una crescita del prodotto dello 0,8 per cento, il dato di consuntivo ha segnato per l'Italia - unico con il segno negativo tra i maggiori paesi europei - una contrazione dello 0,4

per cento (la terza consecutiva e la quinta negli ultimi sette anni), che ha portato a quasi 9 punti la perdita cumulata dal massimo ciclico del 2007. Lo scostamento in negativo della variazione del Pil rispetto alla media dell'Area Euro è stato superiore ai 2,5 punti in termini reali nel solo biennio 2013-2014. Una ulteriore divaricazione cumulata di quasi un punto e mezzo si realizzerebbe, secondo le *Previsioni di primavera* della Commissione europea, nel biennio 2015-2016 (tavola 6).

La perdurante debolezza della domanda aggregata ha indotto il Governo ad abbandonare l'ipotesi di neutralità della politica di bilancio, orientandosi verso un'impostazione che, al contrario, non adotti manovre restrittive in una fase ancora flettente del ciclo economico.

TAVOLA 6

IL PRODOTTO INTERNO LORDO IN EUROPA: RISULTATI E TENDENZE
(variazioni percentuali su anno precedente)

PAESI	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ITALIA	0,6	-2,8	-1,7	-0,4	0,6	1,4
Germania	3,6	0,4	0,1	1,6	1,9	2,0
Francia	2,1	0,3	0,3	0,4	1,1	1,7
Grecia	-8,9	-6,6	-3,9	0,8	0,5	2,9
Irlanda	2,8	-0,3	0,2	4,8	3,6	3,5
Portogallo	-1,8	-4,0	-1,6	0,9	1,6	1,8
Spagna	-0,6	-2,1	-1,2	1,4	2,8	2,8
euro area*	1,6	-0,8	-0,4	0,9	1,5	1,9

* L'aggregato dell'area dell'euro si riferisce alla composizione a 19 Paesi

Fonte: Commissione europea, Economic European Forecast, Spring 2015

Il secondo ordine di fattori attiene alla volontà di riassorbire parte dell'eccesso di restrizione che avrebbe caratterizzato la manovra di finanza pubblica nel corso della recessione. Già nella Nota di aggiornamento del DEF (settembre 2014) si evidenziava, a tal riguardo, come “... in corrispondenza del momento più acuto della crisi e in condizioni cicliche eccezionali, la traiettoria di avvicinamento dell'Italia al proprio Obiettivo di Medio Termine (...) non ha subito deviazioni significative. Difatti, nonostante le condizioni del ciclo economico avrebbero permesso di praticare un aggiustamento nullo, il deficit strutturale è diminuito di 0,8 punti percentuali di Pil nel 2013 e, in media, di 1,3 punti percentuali nel biennio 2012-2013”.

In sostanza, secondo l'interpretazione offerta dal Governo, lo sforzo fiscale affrontato dall'Italia nel 2012-2014 sarebbe stato molto superiore a quanto richiesto dalle regole europee e ben più pronunciato di quanto segnalato dalla variazione del saldo strutturale, l'indicatore utilizzato all'interno delle attuali procedure di sorveglianza.

Il terzo ordine di fattori riguarda proprio le crescenti perplessità sull'indicatore di saldo strutturale. All'inizio dell'anno, con la diffusione delle Linee guida sull'attuazione del Patto di stabilità, la stessa Commissione europea ha riconosciuto, in parte, i limiti di uno schema di sorveglianza fondato sul cogente valore normativo del saldo strutturale,

introducendo elementi di maggiore flessibilità nelle procedure di sorveglianza. La scelta compiuta a tal riguardo dal Governo, almeno fin tanto che perdureranno condizioni cicliche eccezionali, è di restituire centralità al valore massimo di indebitamento del 3 per cento, il limite originariamente iscritto nel Trattato di Maastricht. Un indicatore che, a fronte delle complesse procedure di calcolo del saldo strutturale, si presenta come un parametro direttamente e oggettivamente misurabile.

Il ripensamento della politica di bilancio nel corso del 2014 risponde anche all'insoddisfazione verso uno schema di sorveglianza europeo che sembra aver creato un conflitto fra obiettivi di breve e di lungo termine. Nel caso italiano, la correzione di finanza pubblica, adottata in condizioni particolarmente critiche del ciclo economico, ha rivelato effetti recessivi sull'economia. Secondo le stesse metodologie di calcolo adottate in sede europea, ciò si è tradotto in un abbassamento del "prodotto potenziale" che, a sua volta, ha ulteriormente ristretto gli spazi di manovra per la politica di bilancio. Si sarebbe così determinato un circolo vizioso che ha rischiato di portare a un avvilitamento dell'economia.

9.

La rivisitazione del percorso programmatico ha trovato riflesso nella messa a punto di una manovra di finanza pubblica centrata su due punti qualificanti. Dapprima, con il DL n. 66/2014, il Governo si è mosso per sostenere i redditi delle famiglie attraverso l'erogazione del *bonus*, avendo a mente l'obiettivo di rilancio dei consumi. Successivamente, al fine di accrescere i livelli di competitività del sistema produttivo, con la legge di stabilità l'azione di stimolo si è spostata sulle imprese, con l'eliminazione della componente costo del lavoro dall'IRAP e la decontribuzione per i nuovi assunti. Misura, quest'ultima, collegata ai più generali interventi di riforma del mercato del lavoro, ai quali il Governo associa importanti effetti di rilancio dell'economia. Va altresì osservato come, nelle intenzioni del Governo, gli interventi a favore di famiglie e imprese avrebbero dovuto ricadere sotto l'unico obiettivo di riduzione del cuneo fiscale che grava sul lavoro. Come già ricordato, dal punto di vista contabile le modalità prescelte per l'erogazione del *bonus* hanno però portato ad assimilare questo provvedimento ad un trasferimento a favore delle famiglie, quindi a essere inserito fra le spese per prestazioni sociali.

Con riferimento alla dimensione complessiva della manovra, le scelte compiute hanno rivelato un effetto sostanzialmente nullo sul 2014, imprimendo, invece, una spinta di segno espansivo sul 2015 (per la prima volta dal 2009). Nel 2016 proseguirebbe l'aggiustamento fiscale, ma a causa degli interventi pregressi (oltre che per il venir meno dell'allentamento concesso per il 2015), dal momento che la legge di stabilità apporta solo un lieve ritocco al valore tendenziale dell'indebitamento. Più incisivi tornano gli interventi di contenimento del *deficit* nel successivo triennio, la cui effettiva realizzazione potrebbe tuttavia restare condizionata al definitivo superamento delle condizioni cicliche eccezionali in cui l'economia italiana versa da ormai sette anni.

Entrando in maggior dettaglio, l'allentamento disposto con i provvedimenti adottati lo scorso anno e nei primi di questo si realizza per oltre tre quarti dal lato delle spese, a motivo della contabilizzazione del *bonus* tra le prestazioni sociali. Anche per gli anni successivi è stato deliberato un incremento di spesa rispetto a quello previsto a legislazione vigente che è sostanzialmente compensato nel 2016 e più che compensato negli anni seguenti da un inasprimento della pressione fiscale. Su di essa incide in

maniera rilevante l'introduzione della nuova clausola di salvaguardia sull'IVA e, a partire dal 2018, sulle accise, dalle quali si attende un gettito di 12,8 miliardi di euro nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017 e di 22 miliardi a decorrere dal 2018. Il prospettico aumento della pressione fiscale resta un evidente elemento di problematicità per l'attuazione della manovra di finanza pubblica a partire dall'anno 2016.

I CONTI PUBBLICI NEL CONTESTO EUROPEO

10.

Anche in relazione alla mutata impostazione della politica di bilancio, è opportuno porre a confronto i risultati conseguiti dall'Italia nel 2014 con l'andamento dei conti pubblici in Europa.

Dopo quattro anni consecutivi di riduzione, nel 2014 l'indebitamento delle Pubbliche amministrazioni italiane è risalito a 49,1 miliardi di euro, pari al 3 per cento del Pil. Rispetto al 2013, vi è stato un aumento di 1,6 miliardi e di un decimo di punto in quota di Pil; secondo le valutazioni della Commissione europea, di analoghe dimensioni sarebbe stato il peggioramento del saldo strutturale.

Il limitato ampliamento del disavanzo è il risultato di una flessione dell'avanzo primario corrente (1,6 miliardi) ed il contemporaneo aumento del disavanzo di parte capitale (2,8 miliardi), che sono stati in parte compensati dalla riduzione della spesa per interessi (2,8 miliardi).

La temporanea interruzione del processo di riduzione del disavanzo ha caratterizzato l'Italia nel confronto europeo. Una tendenza analoga è, infatti, riscontrabile solo in Francia, mentre nella media dell'area euro il deficit pubblico è diminuito di mezzo punto in quota di Pil ed è sceso al di sotto del livello italiano (tavola 7).

Straordinario nelle dimensioni è stato il contenimento del disavanzo greco, passato in un solo anno dal 12,3 al 3,5 per cento del prodotto, mentre la Germania ha portato il proprio avanzo allo 0,7 per cento del Pil. Al di fuori dell'Area Euro, il *deficit* si è ridotto negli Stati Uniti e in Giappone. Evoluzioni analoghe hanno interessato l'avanzo primario, che resta più elevato in Italia rispetto alla media europea, ma con un differenziale sceso, nell'anno, da 2 a 1,4 punti. In termini di indebitamento strutturale, peggioramenti sono stati registrati solo in Italia e in Grecia, con il valore italiano salito al di sopra della media europea (0,9 contro 0,8 per cento).

Più diversificata è stata l'evoluzione del debito che, oltre che in Italia, è aumentato in Francia, Grecia, Spagna e, fuori dall'Europa, in Giappone. Nella media dell'Eurozona il rapporto tra debito e Pil ha, ormai, superato il 95 per cento: in Italia il rapporto è aumentato ancora di 3,6 punti, raggiungendo il 132,1 per cento. Nell'area dell'euro, l'Italia resta, quindi, sul livello più elevato dopo la Grecia, ma in un contesto di generale tendenza all'aumento del rapporto. E' da rimarcare che nessuno dei grandi Paesi si colloca al di sotto della soglia del 60 per cento, con la Germania al 74,7 per cento, la Francia al 96 per cento e la Spagna al 97,7 per cento.

La variazione assoluta dello *stock* del debito è risultata in Italia, nel 2014, dell'ordine di 66 miliardi rispetto al 2013, anno nel quale si era verificato un incremento superiore (circa 80 miliardi).

TAVOLA 7

I SALDI DI FINANZA PUBBLICA NEL CONFRONTO EUROPEO
(in % del Pil)

PAESI	Indebitamento (-) /accreditamento (+) netto		saldo primario		debito		saldo strutturale	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
ITALIA	-2,9	-3,0	1,9	1,6	128,5	132,1	-0,8	-0,9
Germania	0,1	0,7	2,2	2,4	77,1	74,7	0,8	1,2
Francia	-4,1	-4,0	-1,8	-1,8	92,3	95,0	-3,2	-2,6
Grecia	-12,3	-3,5	-8,3	0,4	175,0	177,1	2,2	0,4
Irlanda	-5,8	-4,1	-1,4	-0,1	123,2	109,7	-4,9	-4,1
Portogallo	-4,8	-4,5	0,1	0,5	129,7	130,2	-1,7	-0,8
Spagna	-6,8	-5,8	-3,5	-2,5	92,1	97,7	-2,1	-2,0
Area euro*	-2,9	-2,4	-0,1	0,2	93,2	94,2	-1,1	-0,8

Fonte: Commissione europea, Economic European Forecast, Spring 2015

* composizione a 19 Paesi

Scomponendo i fattori che hanno inciso sulla variazione del rapporto debito/Pil, si osserva che la crescita è imputabile, in misura preponderante (4,1 punti), alla differenza tra onere medio del debito e crescita nominale del Pil, mentre effetti minori (per poco più di un punto), sempre di incremento del rapporto, discendono dal sostegno finanziario ai paesi dell'UEM, dall'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro e dall'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche. In senso riduttivo ha, invece, operato l'avanzo primario conseguito nell'anno (1,6 punti).

Se si osservano, infine, le proiezioni 2015-2016, elaborate dalla Commissione europea con riguardo ai conti pubblici, resta confermata la tendenza ad una divaricazione negli andamenti dei due indicatori rilevanti: ulteriore riduzione del disavanzo dell'area dell'euro, che passerebbe dal 2,4 per cento del 2014 all'1,7 per cento nel 2016; solo una lieve diminuzione, invece, del rapporto debito/Pil, che peraltro resterebbe sopra il 92 per cento nel biennio di riferimento: per l'Italia, il rapporto aumenterebbe ancora nel 2015 (133,1 per cento) per poi scendere a poco più del 130 per cento nel 2016.

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*

Al mantenimento del rapporto dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sul Prodotto interno lordo entro il 3 per cento ha concorso la gestione del bilancio dello Stato, il cui indicatore chiave, il saldo netto da finanziare o da impiegare, espone un notevole peggioramento, sia nella serie lorda, che in quella al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

In particolare, nella versione netta, il saldo permane negativo: il disavanzo passa da 23.906 a 49.666 milioni, con un peggioramento del 107,8 per cento; nella versione al lordo delle regolazioni, il disavanzo peggiora da 28.018 a 52.839 milioni. Con riferimento al periodo decennale 2005-2014, il risultato si colloca su livelli di poco inferiori a quello registrato nel 2009 per la competenza e nel 2008 per la cassa.

Il livello del saldo, fissato dalla legge di stabilità entro il limite massimo di 39.100 milioni e precisato dalla legge di bilancio in -38.308 milioni, sempre al netto delle regolazioni contabili e debitorie; la previsione di saldo risulta di -41.582 milioni, con un aumento di 3.274 milioni rispetto alla legge di bilancio.

Il saldo netto di consuntivo si attesta, come accennato, sul livello di -49.666 milioni, per effetto soprattutto dei minori accertamenti di entrate, da riferire sia al comparto tributario (-12,8 miliardi), sia al titolo III (-1 miliardo), mentre le entrate extra-tributarie mostrano un incremento sostenuto (+11,5 miliardi).

Risulta ancora di segno negativo il saldo delle partite finali di cassa, al netto delle predette regolazioni, in peggioramento rispetto al 2013, da -73.209 a -75.636 milioni.

Anche il saldo delle operazioni finali di competenza, al netto anche delle partite finanziarie (*indebitamento/accreditamento netto*), mostra un disavanzo di competenza di -14.422 milioni, rispetto all'avanzo del 2013 di 1.573 milioni. Il corrispondente disavanzo di cassa risulta ben più elevato: -50.671 milioni, che peggiora l'esito del 2013 (-49.561 milioni).

Il *risparmio pubblico* diminuisce notevolmente nella competenza, passando da 45.069 a 25.138 milioni (-45,2 per cento); il corrispondente saldo di cassa risulta

negativo per -18.150 milioni, rispetto ai -14.513 milioni del 2013, lontano dai livelli positivi del biennio 2006-2007.

Peggiora il saldo del *ricorso al mercato* nella competenza (da -193.636 a -260.401 milioni), molto distante dalla migliore *performance* del decennio, verificatasi nel biennio 2006-2007; anche il corrispondente saldo di cassa presenta un notevole peggioramento, passando da -243.056 a -286.426 milioni.

Come si desume dalla tavola 6, si decrementa ulteriormente l'*avanzo primario* di competenza, passando da 57.963 a 31.408 milioni, ben lontano dal miglior risultato del decennio, verificatosi nel 2012; analoga evoluzione mostra il relativo saldo di cassa (da 8.756 a 5.356 milioni).

Un cenno, infine, all'*avanzo primario corrente*, che, in termini di competenza, si colloca a 106.210 milioni; su livelli nettamente inferiori (62.842 milioni) si pone il corrispondente saldo in termini di cassa, in diminuzione rispetto al precedente esercizio.

La seguente tabella dà conto dei risultati differenziali, al lordo e al netto delle regolazioni contabili e debitorie:

RISULTATI DIFFERENZIALI 2014 A RAFFRONTO CON IL 2013 E CON IL 2012

(in milioni)

	Competenza					
	2014		2013		2012	
		*		*		*
Saldo netto da finanziare	-52.839	-49.666	-28.018	-23.906	10.787	20.894
Risparmio pubblico	18.446	25.137	39.715	45.069	48.494	63.917
Ricorso al mercato	-260.401	-253.710	-198.991	-193.637	-203.546	-187.282
Indebitamento netto	-17.596	-14.423	-2.539	1.573	17.273	27.379
Disavanzo o avanzo finanziario	29.572	36.263	65.856	71.210	36.237	52.502
Avanzo primario	28.235	31.408	53.851	57.963	92.172	102.278
Avanzo primario corrente	99.519	106.210	121.583	126.937	129.879	145.301

	Cassa					
	2014		2013		2012	
		*		*		*
Saldo netto da finanziare	-78.809	-75.637	-76.947	-73.209	-58.764	-48.751
Risparmio pubblico	-24.841	-18.150	-19.492	-14.513	-19.103	-3.744
Ricorso al mercato	-286.426	-279.736	-248.036	-243.057	-272.698	-256.527
Indebitamento netto	-53.844	-50.672	-53.299	-49.561	-52.802	-42.789
Disavanzo o avanzo finanziario	3.547	10.237	16.811	21.790	-32.914	-16.744
Avanzo primario	2.183	5.355	5.019	8.756	22.793	32.806
Avanzo primario corrente	56.151	62.842	62.473	67.452	62.455	77.813

* Al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Su risultati e leggibilità del rendiconto generale dello Stato incide l'imponente accumulo di residui attivi, che raggiungono i 209.126 milioni, e passivi, che si attestano a 113.254 milioni. I residui passivi, a fine 2014, si riferiscono per il 72,6 per cento a residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; quelli di stanziamento ammontano a 30.977 milioni, con un incremento del 67,2 per cento rispetto al precedente esercizio, nonostante la più restrittiva disciplina che regola oggi la materia. La dimensione dei residui, sia attivi che passivi, è da considerarsi sempre 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; 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 richiede, soprattutto negli anni più recenti, il fenomeno, ormai strutturale, delle regolazioni contabili e debitorie.

1.2. Incidenza dei principali saldi sul Pil

L'andamento del Pil nominale, che risente dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa stabiliti dal SEC'95, combinata con gli andamenti gestionali, comporta un generale peggioramento dell'incidenza dei saldi di bilancio sul prodotto. Con riferimento ai risultati netti, l'incidenza del saldo netto da finanziare di competenza risulta del -3,1 per cento, con un peggioramento di oltre un punto e mezzo rispetto al precedente esercizio (-1,5); il corrispondente saldo di cassa assorbe una quota del -4,7 per cento, superiore a quella registrata nel 2013 (-4,6 per cento). Un andamento inverso espone l'indebitamento netto di competenza, che si ragguaglia allo -0,9 per cento, rispetto al dato positivo dello 0,1 del 2013; sostanzialmente invariata l'incidenza del corrispondente saldo di cassa, che rimane al -3,1 per cento.

Sempre in rapporto al Pil, il risparmio pubblico, che misura il saldo attivo delle partite correnti di competenza, si porta all'1,6 per cento (2,8 per cento nel precedente esercizio); in termini di cassa, il saldo negativo peggiora dallo 0,9 al -1,1 per cento. Sempre rispetto al precedente esercizio, il saldo del ricorso al mercato in termini di competenza passa dal -12,0 al -15,7 per cento; il corrispondente differenziale di cassa mostra un peggioramento di poco più di due punti (dal -15,1 al -17,3 per cento).

Infine, diminuisce il rapporto dell'avanzo primario di competenza (dal 3,6 all'1,9 per cento), così come il relativo saldo di cassa, che mostra un decremento analogo, passando dallo 0,5 allo 0,3 per cento.

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

Il bilancio programmatico di competenza per il 2014, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, allegato alla legge di bilancio, prevedeva un saldo netto da finanziare di -39,1 miliardi, pari al 2,4 per cento del Pil. Al suo interno, l'evoluzione programmata delle entrate e delle spese rispetto al bilancio assestato, avrebbe segnato:

- una sostanziale stabilità delle entrate tributarie (dal 28,1 al 28 per cento);
- una lieve flessione delle entrate finali (dal 32,7 al 32 per cento);
- una leggera diminuzione della spesa finale (dal 34,7 al 34,5 per cento);
- una sostanziale stabilità della spesa corrente al netto degli interessi (dal 25,3 al 25,4 per cento);
- un'identica incidenza della spesa per interessi (dal 5,7 per cento);
- un'ulteriore flessione della spesa in conto capitale (dal 3,7 al 3,4 per cento).

A consuntivo, il saldo di competenza, nella versione sopraindicata, risulta, come visto, negativo per 49.666 milioni, mostrando un deciso peggioramento e incidendo sul Pil in misura pari al -3,1 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 524.968 milioni, pari al 32,4 per cento del Pil, regredendo di 0,4 punti sull'incidenza programmata. Le entrate tributarie ammontano a 438.552 milioni, il 27,1 per cento del Pil, e cioè quasi un punto al di sotto dell'obiettivo. La spesa finale (574.633 milioni) presenta un'incidenza del 35,5 per cento, inferiore di circa un punto rispetto al livello programmato. La spesa corrente al netto degli interessi, 416.730 milioni, pari al 25,8 per cento del Pil, mostra un risultato superiore di 0,4 punti rispetto al programmato; quella in conto capitale (76.830 milioni) incide di oltre un punto in più, anche se in misura ancora limitata (4,7 per cento). Inferiore al programmato è, invece, la spesa per interessi (81.073 milioni), che si commisura al 5 per cento del prodotto.

La legge di stabilità per il 2014 ha fissato, in termini di competenza, rispettivamente in -39.100 e -300.000 milioni i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato. Il saldo netto da finanziare, stabilito dalla legge di bilancio in misura inferiore al tetto della legge di stabilità (-38.308 milioni), nell'assestamento si attestava sui -41.582 milioni; come accennato, il decreto-legge n. 66, convertito nel mese di giugno dalla legge n. 89 del 2014, ben prima della legge di assestamento, aveva portato il limite massimo previsto dalla legge di stabilità al livello di 59,1 miliardi, in linea con il Documento di economia e finanza.

Nella versione lorda, i risultati gestionali segnalano, in primo luogo, il positivo andamento delle entrate extra-tributarie, sostanzialmente riconducibile alla categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi", che espone maggiori accertamenti per 11.490 milioni. L'andamento è dovuto in larga misura ad alcuni capitoli: entrate sostitutive delle imposte sui redditi sulle rivalutazioni dei beni aziendali e sullo smobilizzo dei fondi in sospensione di imposta; ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche; imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione e "entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio sul reddito".

Le entrate tributarie lorde (460.253 milioni) registrano minori accertamenti per 18.285 milioni, soprattutto per il negativo andamento delle imposte sui redditi (-21.678 milioni), delle imposte sulla produzione, consumi e dogane (-574 milioni) e dei Monopoli (-365 milioni).

Il ricorso al mercato (-253.709 milioni) è rimasto nettamente al di sotto del tetto fissato dalle leggi di stabilità e di bilancio, mentre il risparmio pubblico netto risulta di 25.137 milioni, a fronte di previsioni definitive di 15.121 milioni.

Il risultato differenziale complessivo, al netto delle regolazioni contabili, è di 32.746 milioni; su di esso incide in gran parte un ammontare di accensione prestiti per 289.973 milioni, superiore al ricorso al mercato.

Un cenno, infine, alle economie complessive sulla competenza (37.071 milioni), distribuite in modo diversificato tra tutte le missioni gestite, con un'evidente concentrazione nelle missioni "Debito pubblico": 28.706 milioni, il 77,4 per cento delle spese complessive, e "Politiche economico-finanziarie e di bilancio": 2.923 milioni, il 7,8 per cento delle spese complessive.

1.4. La gestione dei residui

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

I residui attivi non confermano la loro dinamica accrescitiva, passando, a fine esercizio e dopo la consueta revisione degli accertamenti e dei ruoli, dai 261.124 milioni del 2013 ai 209.126 milioni del 2014, con una diminuzione del 19,9 per cento. Il fenomeno è da ricondursi in prevalenza ai residui del settore extratributario (da 122.852 a 96.249 milioni), con una flessione del 21,7 per cento. Al loro interno, l'andamento è trainato dalle categorie "Ricupei rimborsi e contributi", che passano da 73.171 a 52.020 milioni; "Proventi di servizi pubblici minori" (da 37.482 a 34.023 milioni) e "Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro" (da 10.150 a 8.088 milioni); a tali categorie è attribuibile il 97,8 per cento dell'intero ammontare dei residui attivi di entrate extratributarie. Diminuisce anche l'ammontare dei residui inerenti al comparto tributario (da 137.890 a 112.393 milioni; -18,5 per cento), soprattutto per "Lotto, lotterie e altre attività di giuoco" (da 2.286 a 1.105 milioni), "Tasse e imposte sugli affari" (da 63.513 a 50.893 milioni) e "Imposte sul patrimonio e sul reddito" (da 55.999 a 45.059 milioni).

I residui passivi mostrano, invece, un notevole incremento, passando da 84.216 a 113.254 milioni, riferibili sia alla parte corrente (da 51.042 a 66.602 milioni), sia, in misura maggiore, al conto capitale (da 32.608 a 46.189 milioni). I residui di nuova formazione mantengono la prevalenza, da 58.513 a 76.591 milioni. La quota maggiore dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (da 37.508 a 49.288 milioni), con un aumento del conto capitale (da 20.612 a 26.937 milioni). Sono i residui di stanziamento che segnano un deciso incremento, da 18.521 a 30.977 milioni, con una forte prevalenza di quelli di nuova formazione (da 13.419 a 20.588 milioni) e con un importante aumento di quelli di vecchia formazione (da 5.101 a 10.389 milioni) per effetto del riaccertamento operato.

In conseguenza del diverso andamento dei residui attivi e passivi, a fine 2014 la consistenza del conto dei residui espone un surplus di dimensioni formali assolutamente rilevanti, di ben 95.873 milioni. L'eccedenza attiva non serve, peraltro, a assicurare 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, che ammontano a 7.296 milioni; dall'altro, continuano a prevalere fra i residui attivi le somme da riscuotere (167.618 milioni), che migliorano notevolmente i risultati del conto consuntivo e concorrono a mantenere l'esito gestionale entro i limiti fissati dalla legge. Tuttavia, le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti, segnatamente nel 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.

Come di consueto, l'applicazione di tale criterio, sia pure con metodologie suscettibili di miglioramento, ha dato luogo, come comunicato dall'agenzia delle Entrate, a una riduzione pari al 95 per cento, applicata sull'importo di 508,6 miliardi, che contabilmente risultano ancora da riscuotere in conto residui. L'abnorme entità di tale fenomeno induce, ancora una volta, la Corte dei conti a richiamare l'attenzione dell'amministrazione finanziaria per individuare una razionale metodologia condivisa, che riconduca la doverosa azione di verifica finale entro limiti fisiologici di compatibilità con l'ordinamento contabile. Si sottolinea, inoltre, che ancora non risulta

trasmessa dalla medesima agenzia la consueta nota metodologica sui criteri che hanno portato all'applicazione della predetta riduzione.

TAVOLE

PAGINA BIANCA

TAVOLA 1

**RISULTATI DIFFERENZIALI
SERIE STORICA 2005 - 2014**

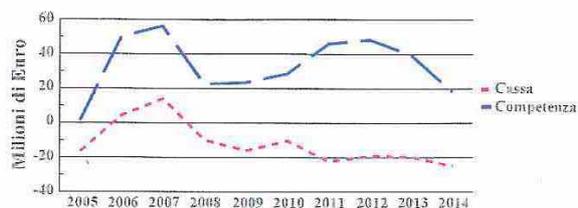
Importi in milioni di EURO

	COMPETENZA						CASSA					
	Previsio ni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	Previsi oni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
RISPARMIO PUBBLICO												
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	-11.553	48,70	-8.512	68,50	49.983	3.212,85	-36.552	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	-19,05	22.880	-59,41	-22.077	-7,28	-29.375	-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	-12.447	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	-60.618	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	53,35	-36.183	31,65	-19.103	13,66
2013	29.994	25,99	16.307	-37,03	39.715	-18,10	-34.306	14,24	-51.710	-42,91	-19.492	-2,04
2014	8.689	-71,03	8.205	-49,69	16.446	-53,55	-57.123	-66,51	-57.308	-10,83	-24.841	-27,44
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
2005	-51.140	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	-24,95	-72.760	-2,53	-76.390	-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	-83.600	-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	-113.660	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
2013	-10.561	8,33	-25.669	-115,78	-2.539	-114,70	-77.713	0,55	-96.970	-18,07	-53.299	-0,94
2014	-28.836	-178,30	-27.456	-6,96	-17.596	-593,04	-96.995	-24,81	-97.356	-0,40	-53.844	-1,02
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
2005	-56.137	8,38	-58.445	8,36	-35.219	-66,31	-85.425	10,60	-86.040	11,23	-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	-32.440	27,90	9.325	-27,99	-74.211	-2,20	-75.760	0,43	-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	16,25	-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	10.781	1.071,88	-78.416	22,01	-89.195	15,74	-58.764	11,92
2013	-12.415	-9,59	-51.188	-176,83	-28.018	-359,73	-79.921	-1,92	-122.872	-37,76	-76.947	-30,94
2014	-44.018	-254,55	-62.833	-22,75	-52.839	-88,59	-112.181	-40,36	-134.890	-9,78	-78.809	-2,42
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
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	12,80	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	-152,32	43.207	-31,27			-34	-102,60	-24.308	-201,40
2012			-293	-286,07	36.237	-16,13			1.359	4.075,78	-32.914	-35,41
2013			-1.048	-370,02	65.856	81,74			-928	-168,23	16.811	131,08
2014			970	192,56	29.572	-55,10			1.165	225,52	3.547	-78,90
RICORSO AL MERCATO												
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	-223.540	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	-287.457	-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	-4,55	-348.422	-13,71	-243.148	5,21
2010	-325.691	-27,67	-288.752	1,79	-210.054	-0,58	-379.973	-26,08	-343.752	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	-272.693	-7,90
2013	-216.972	13,39	-250.680	6,08	-198.991	2,24	-284.489	10,43	-322.914	4,39	-248.036	9,04
2014	-279.683	-28,90	-289.722	-15,57	-260.401	-30,86	-347.859	-22,27	-362.034	-12,11	-286.426	-15,48

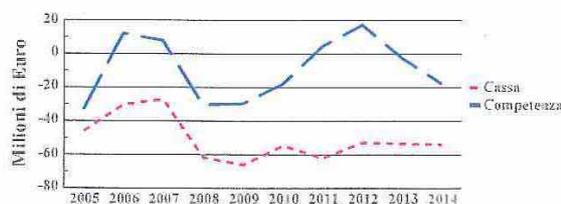
TAVOLA 2

RISULTATI DIFFERENZIALI – SERIE STORICA 2005-2014

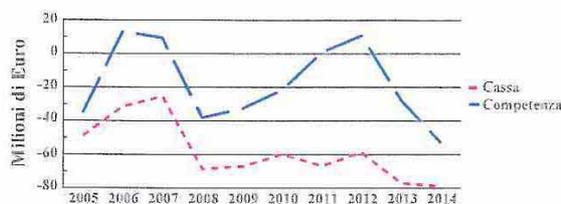
RISPARMIO PUBBLICO



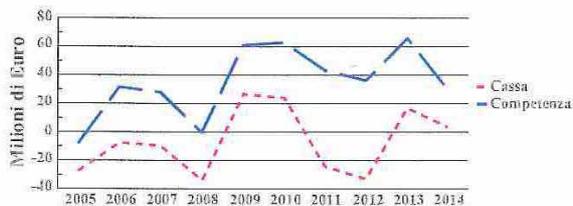
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO



SALDO NETTO DA FINANZIARE O DA IMPIEGARE (+)



DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO



RICORSO AL MERCATO

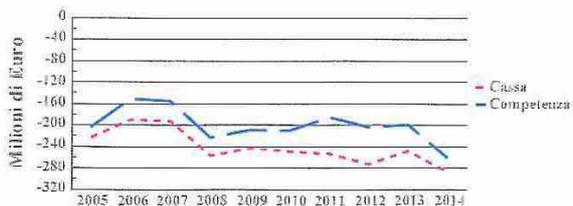


TAVOLA 3

**RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2005-2014**

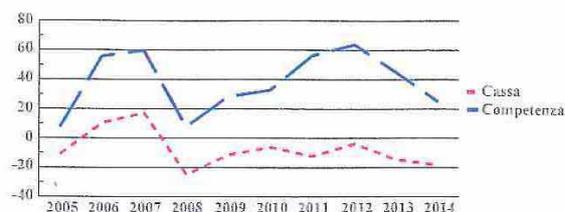
Importi in milioni

	COMPETENZA						CASSA					
	Previsi ni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti va	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.	Previsi oni iniziali	var. es. prec.	Previsi oni definiti ve	var. es. prec.	RISULTA TI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
RISPARMIO PUBBLICO												
2005	-22.029	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	-36.552	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	20.633	75,09	-3.040	-19,05	7.912	-86,80	-22.077	-7,28	-39.375	-201,05	-24.824	-243,77
2009	9.378	-54,56	-20.255	-566,26	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	11,26	-6.084	46,24
2011	-10.922	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	23.896	4.371,92	63.917	13,34	-40.003	33,35	-36.183	31,65	-3.744	69,40
2013	29.994	25,99	16.307	-37,03	45.069	-29,49	-34.306	14,24	-51.710	-42,91	-14.513	-287,67
2014	8.689	-71,03	8.205	-49,69	25.137	-44,23	-57.123	-66,51	-57.308	-10,83	-18.150	-25,06
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
2005	-51.746	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	169,73	-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	-102.089	-36,74	-70.555	-190,30
2009	-39.519	-24,47	-74.143	-32,64	-23.822	42,92	-85.600	-7,98	-129.634	-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
2013	-10.361	8,33	-25.669	-115,78	1.573	-94,25	-77.715	0,55	-96.970	-18,07	-49.561	-15,83
2014	-28.836	-178,30	-27.456	-6,96	-14.232	-1.004,53	-96.995	-24,81	-97.356	-0,40	-50.481	-1,85
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
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	-26.529	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
2013	-12.415	-9,59	-51.188	-176,83	-23.906	-214,42	-79.921	-1,92	-122.872	-37,76	-73.209	-50,17
2014	-44.018	-254,55	-62.833	-22,75	-49.666	-107,76	-112.181	-40,36	-134.890	-9,78	-75.636	-3,31
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
2005	0	0,00	-369	95,31	364	-98,67	0	0,00	1.526	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	-1.133,59
2009	0	0,00	2.068	112,80	67.204	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	-38	-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
2013	0	0,00	-1.048	-370,92	71.211	35,64	0	0,00	-928	-168,33	21.791	230,14
2014	0	0,00	970	192,56	36.263	-49,08	0	0,00	1.165	225,52	10.237	-53,02
RICORSO AL MERCATO												
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	-394.005	-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	-2,38	-337.728	-11,43	-256.527	-5,67
2013	-216.972	13,39	-250.680	6,08	-193.636	-3,39	-284.489	10,43	-322.914	4,39	-243.056	5,25
2014	-279.683	-28,90	-289.722	-15,57	-253.710	-31,02	-347.859	-22,27	-362.034	-12,11	-279.736	-15,09

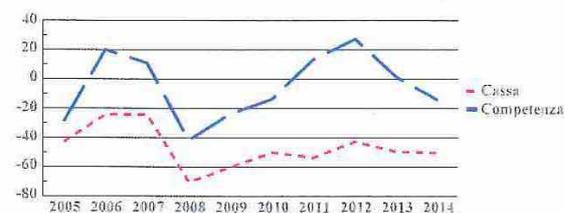
TAVOLA 4

**RISULTATI DIFFERENZIALI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
SERIE STORICA 2004-2013**

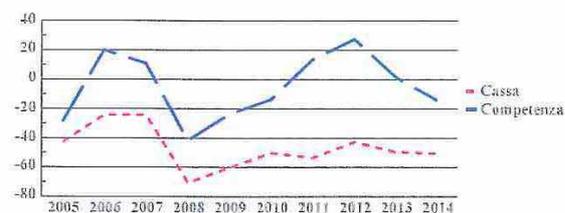
RISPARMIO PUBBLICO



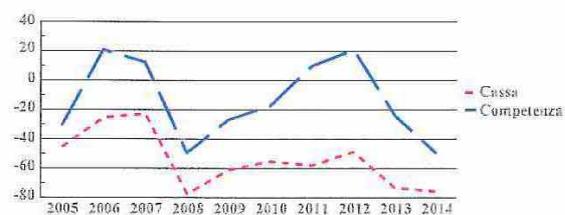
**INDEBITAMENTO (-) O
ACCREDITAMENTO (+) NETTO**



**INDEBITAMENTO (-) O
ACCREDITAMENTO (+) NETTO**

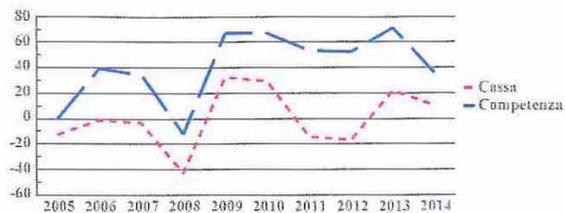


**SALDO NETTO DA FINANZIARE
O DA IMPIEGARE (+)**



SEGUE TAVOLA 4

**DISAVANZO (-) O AVANZO (+)
FINANZIARIO**



RICORSO AL MERCATO

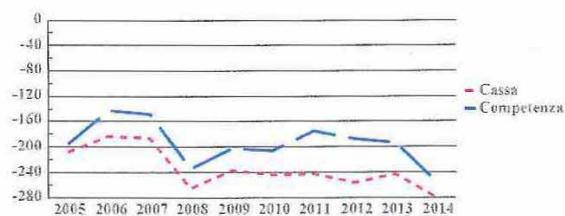
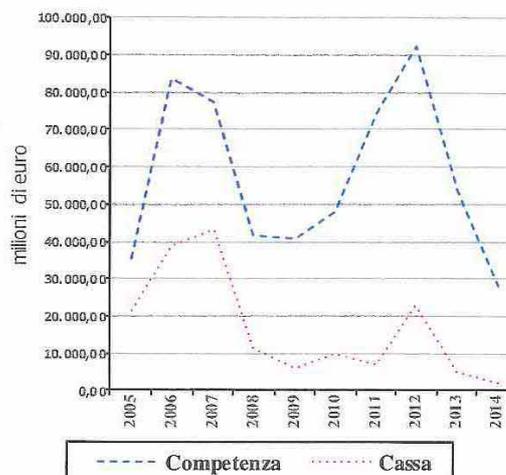


TAVOLA 5

**AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 2005 - 2014**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2005=100 (%)	milioni di euro	N.I. 2005=100 (%)
2005	35.462	100,00	21.416	100,00
2006	83.750	236,17	38.837	181,34
2007	77.527	218,62	43.281	202,09
2008	41.876	118,09	11.338	52,94
2009	40.543	114,33	6.134	28,64
2010	47.904	135,09	9.644	45,03
2011	74.668	210,56	6.876	32,11
2012	92.172	259,92	22.793	106,43
2013	53.851	151,86	5.019	23,44
2014	28.235	79,62	2.183	10,19



**AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 2005 - 2014**

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2005=100 (%)	milioni di euro	N.I. 2005=100 (%)
2005	72.180	100,00	53.839	100,00
2006	120.783	167,34	74.901	139,12
2007	124.563	172,57	82.855	153,89
2008	102.746	142,35	70.140	130,28
2009	96.827	134,15	57.195	106,23
2010	98.265	136,14	59.337	110,21
2011	119.857	166,05	51.468	95,60
2012	129.879	179,94	62.455	116,00
2013	121.583	168,44	62.473	116,04
2014	99.519	137,88	56.151	104,29

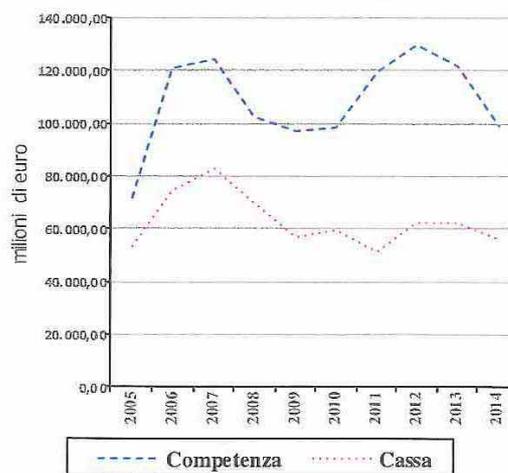
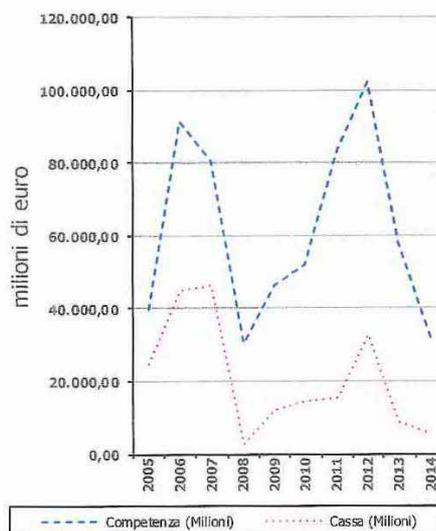


TAVOLA 6

AVANZO PRIMARIO AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE

SERIE STORICA 2005 - 2014

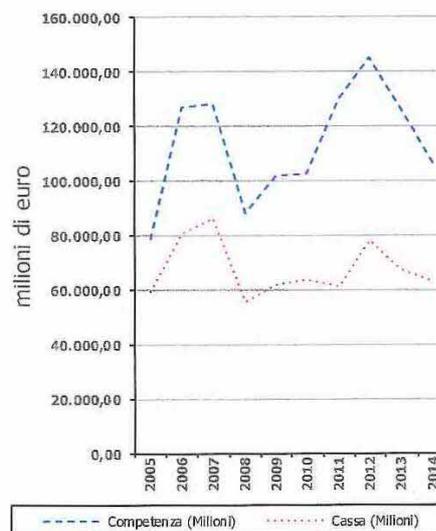
ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2005 =100	milioni di euro	N.I. 2005 =100
2005	39.778	100,00	24.636	100,00
2006	91.629	230,35	44.864	182,11
2007	80.625	202,69	46.113	187,17
2008	30.339	76,27	2.477	10,06
2009	46.299	116,39	12.016	48,77
2010	52.120	131,03	14.195	57,62
2011	83.503	209,92	15.403	62,52
2012	102.279	257,13	32.806	133,16
2013	57.963	145,72	8.756	35,34
2014	31.408	78,96	5.356	21,74

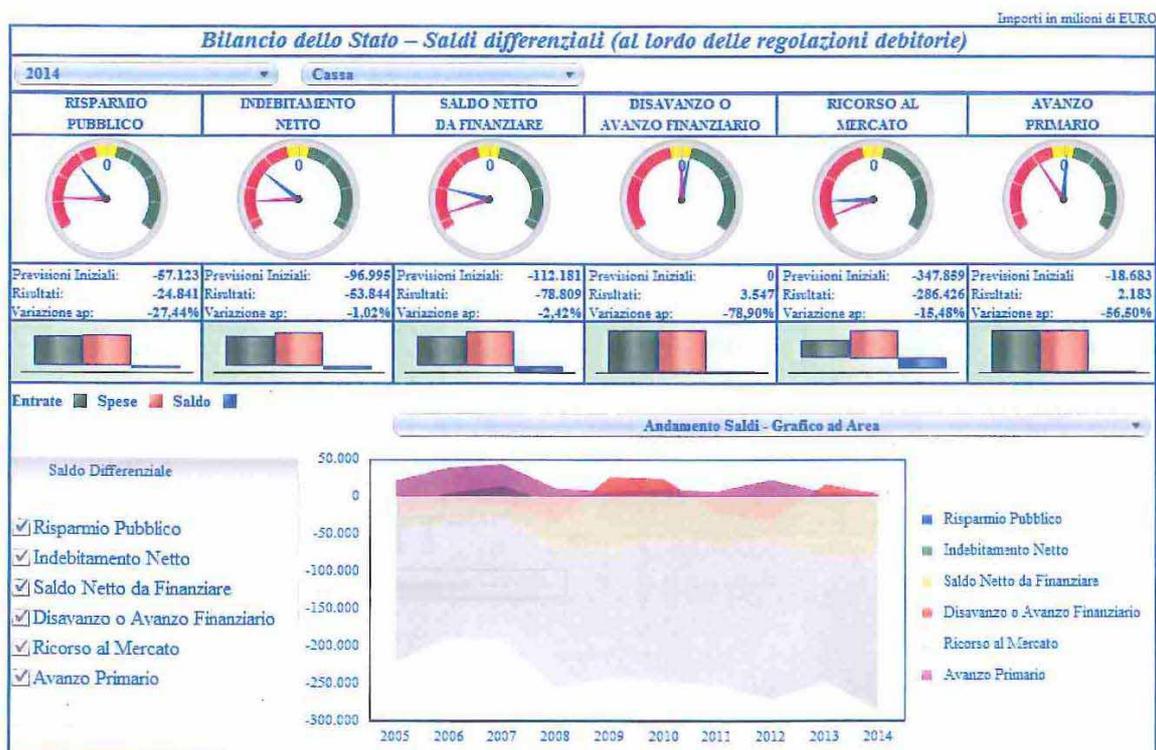
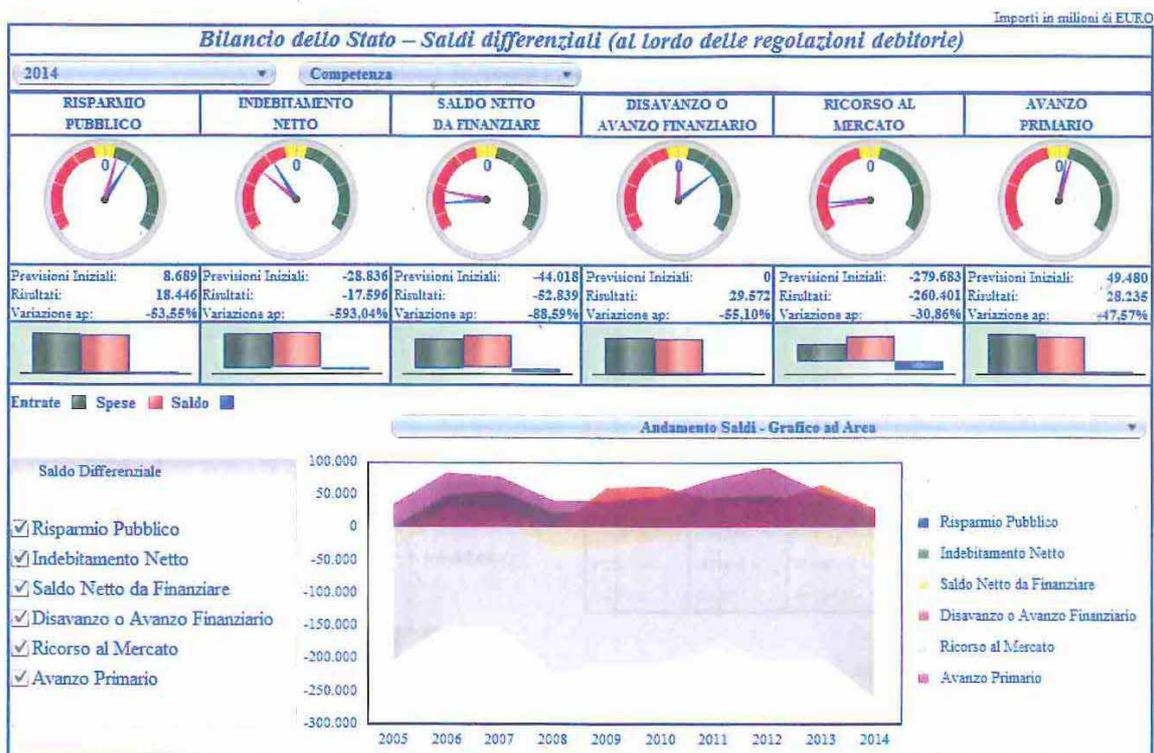


AVANZO PRIMARIO CORRENTE AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE

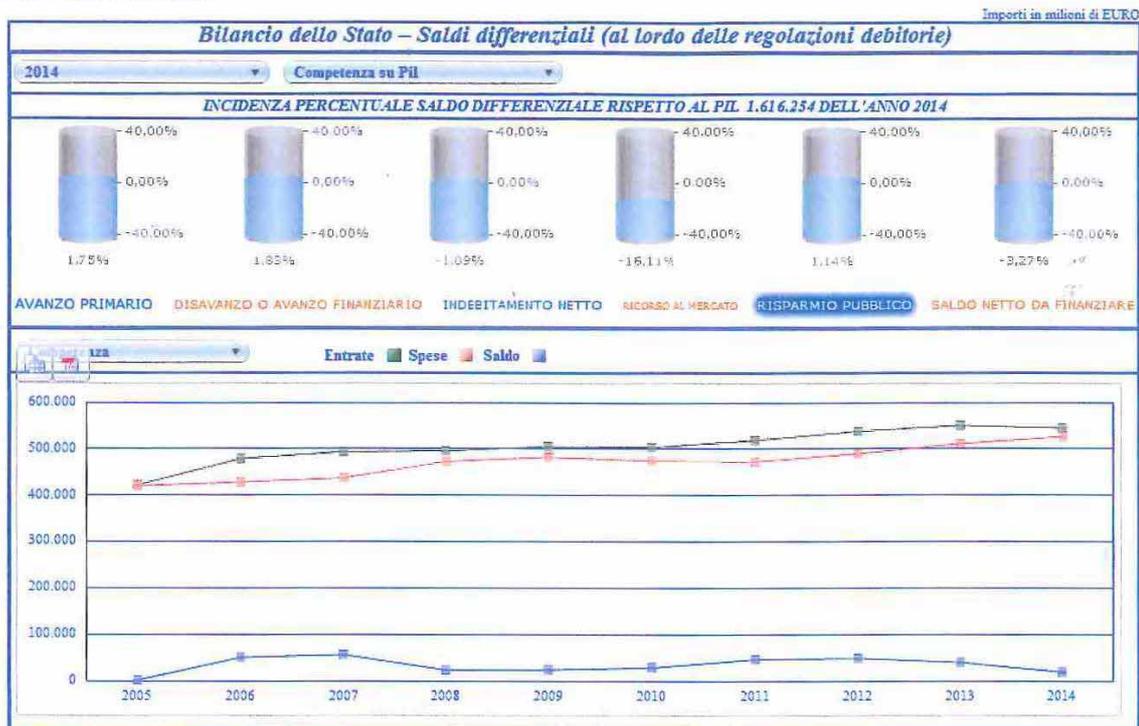
SERIE STORICA 2005 - 2014

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	N.I. 2005 =100	milioni di euro	N.I. 2005 =100
2005	78.440	100,00	59.457	100,00
2006	126.601	161,40	80.799	135,89
2007	128.133	163,35	86.113	144,83
2008	87.778	111,90	55.172	92,79
2009	101.684	129,63	61.862	104,04
2010	102.489	130,66	63.406	106,64
2011	130.141	165,91	61.360	103,20
2012	145.302	185,24	77.814	130,87
2013	126.937	161,83	67.452	113,45
2014	106.210	135,40	62.842	105,69

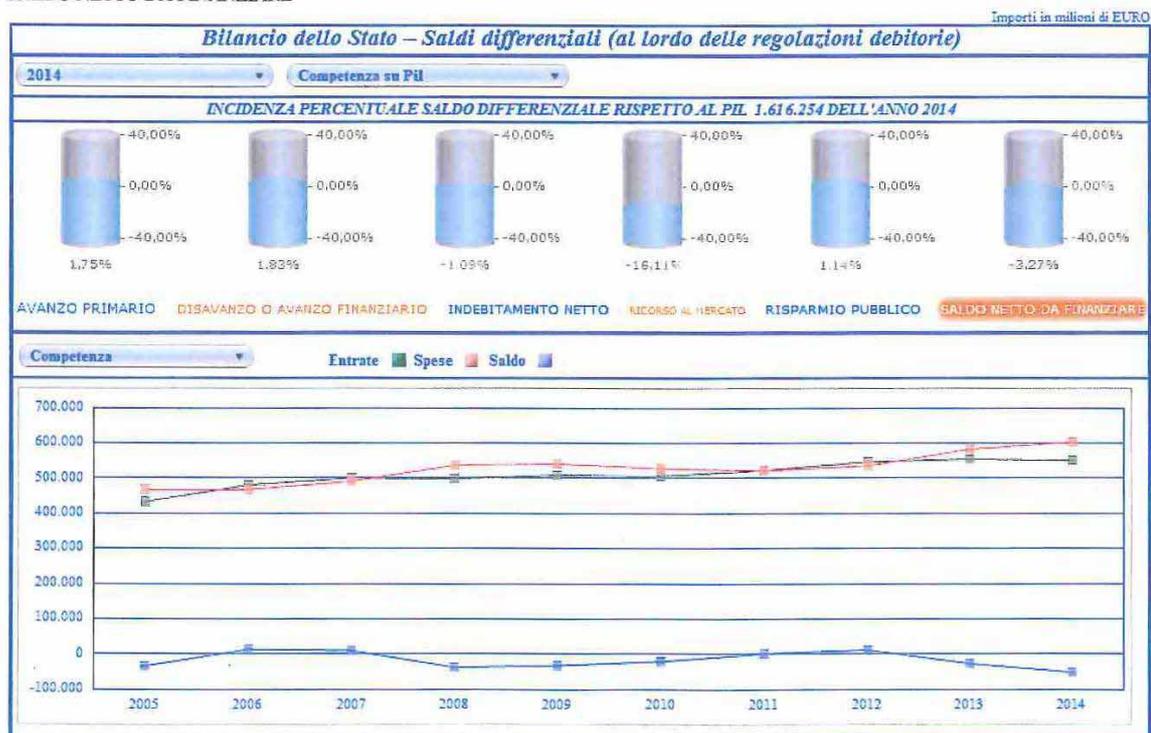




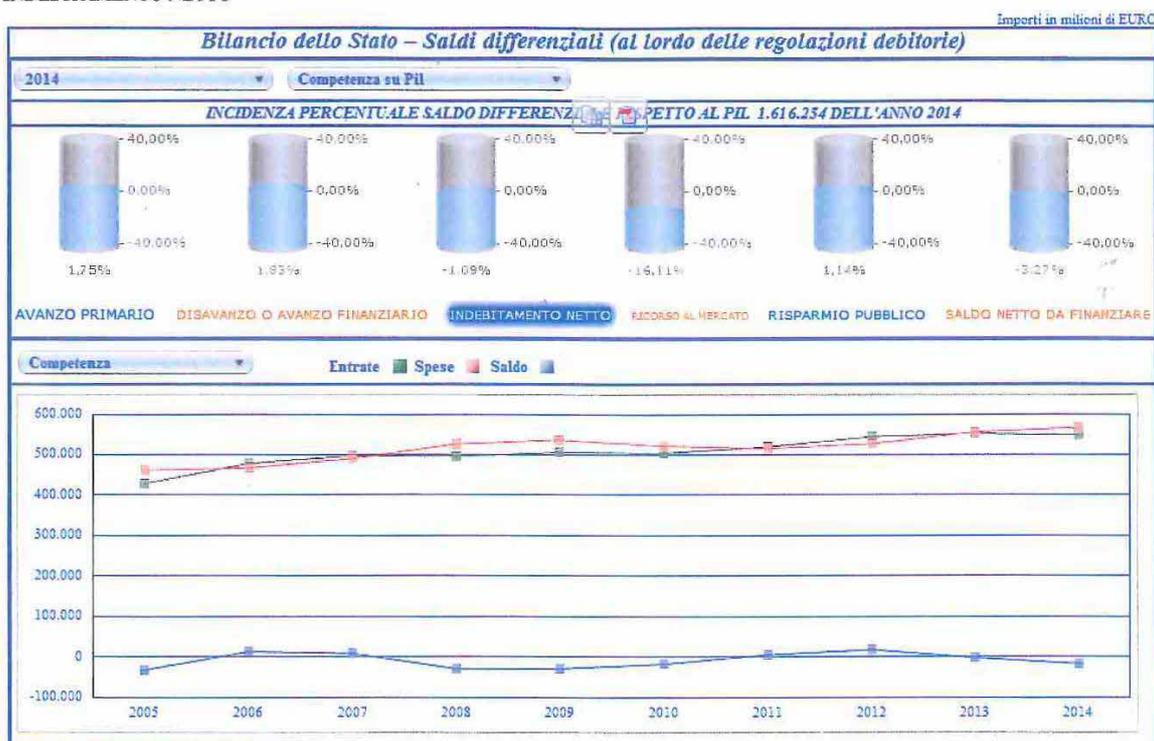
RISPARMIO PUBBLICO



SALDO NETTO DA FINANZIARE



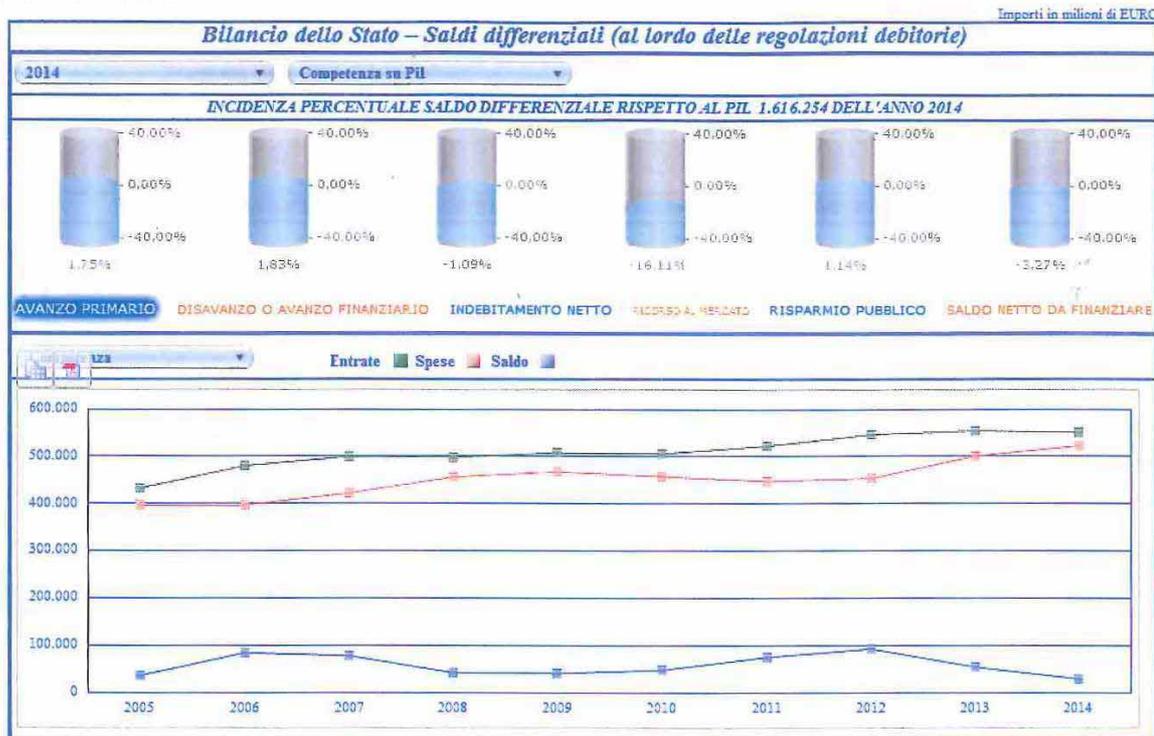
INDEBITAMENTO NETTO



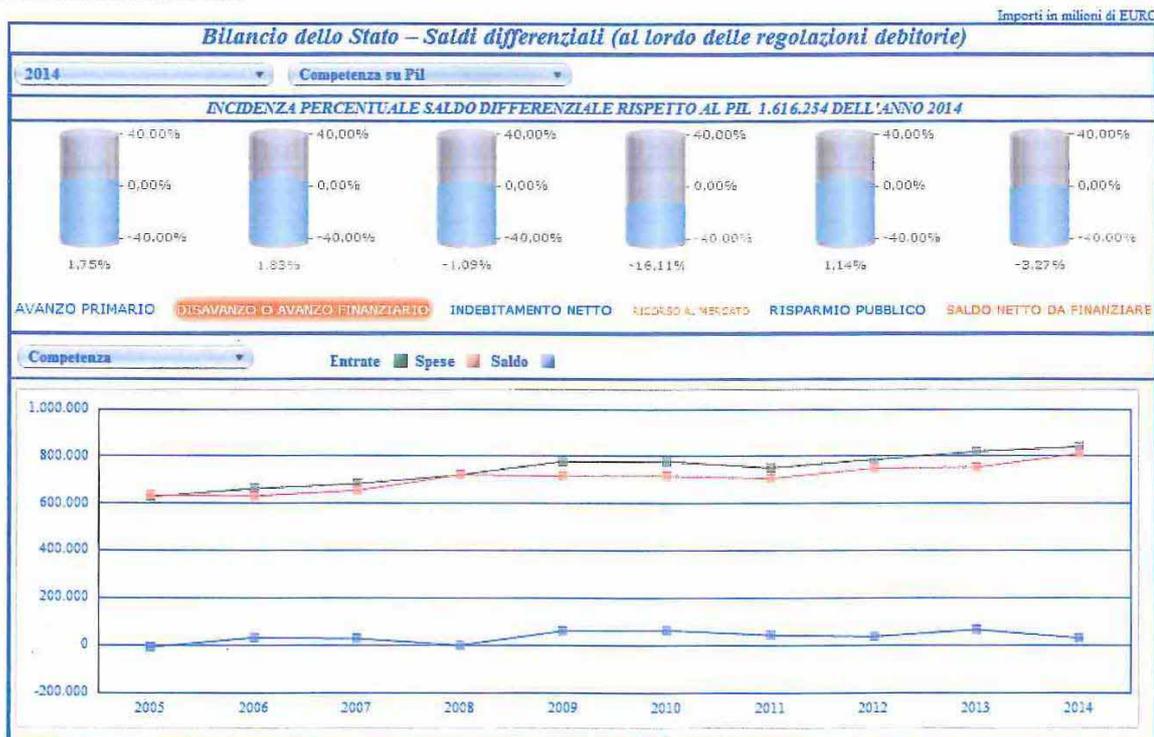
RICORSO AL MERCATO



AVANZO PRIMARIO

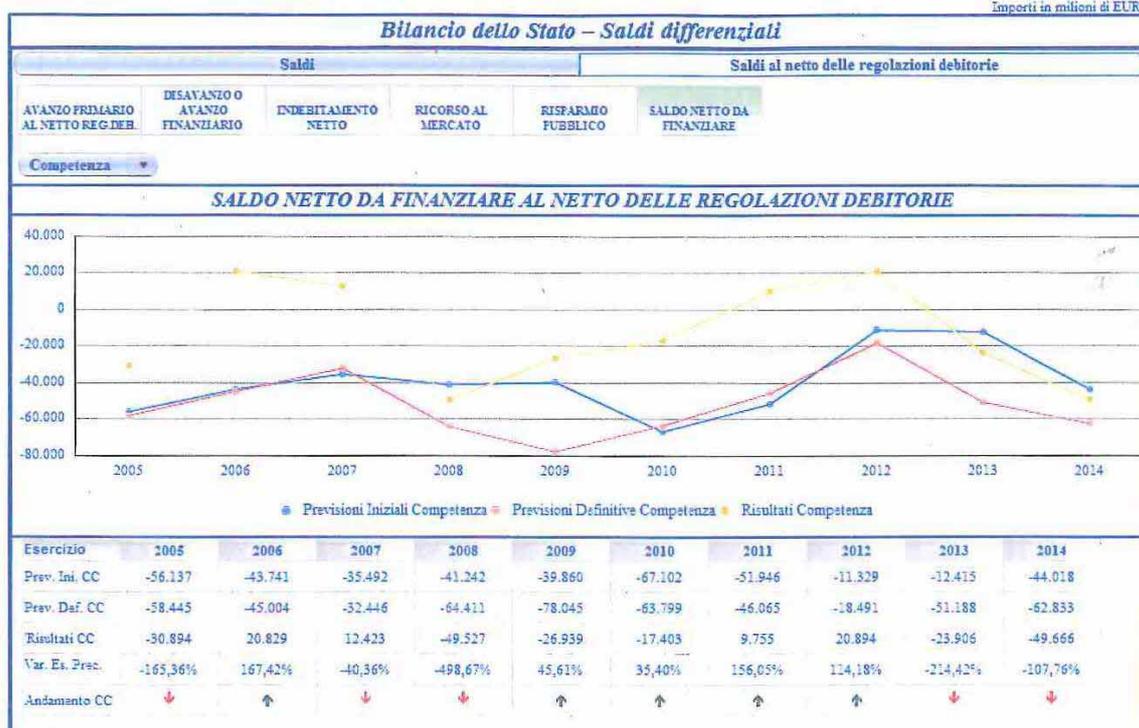


DISAVANZO FINANZIARIO

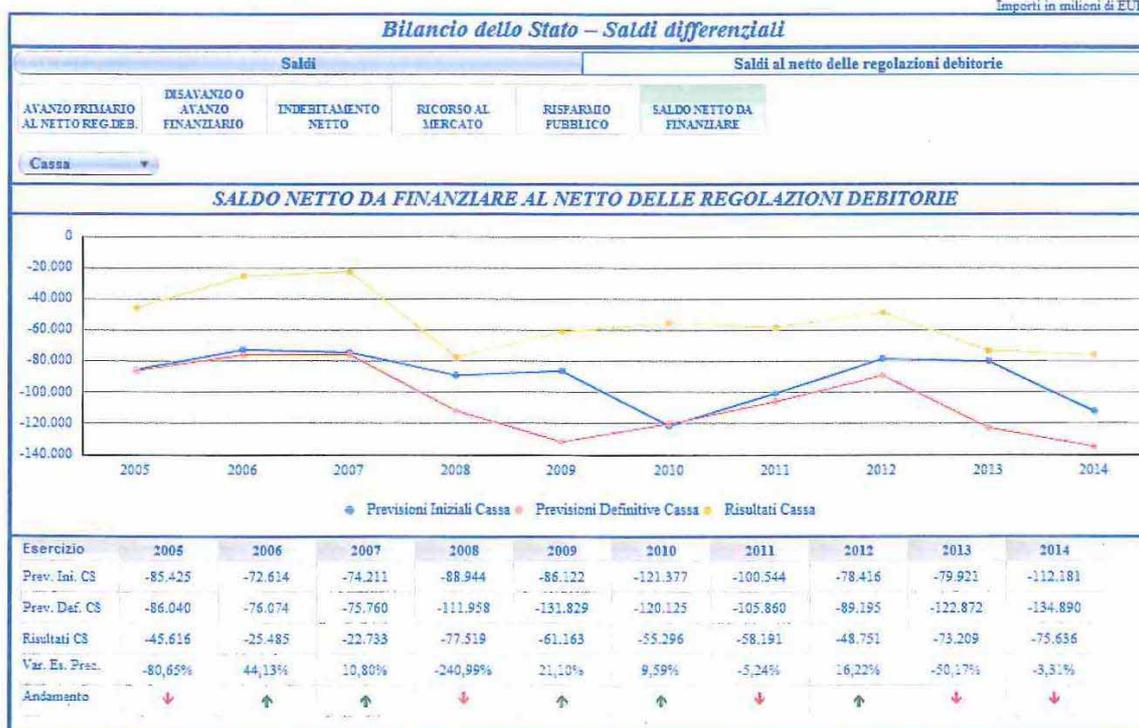


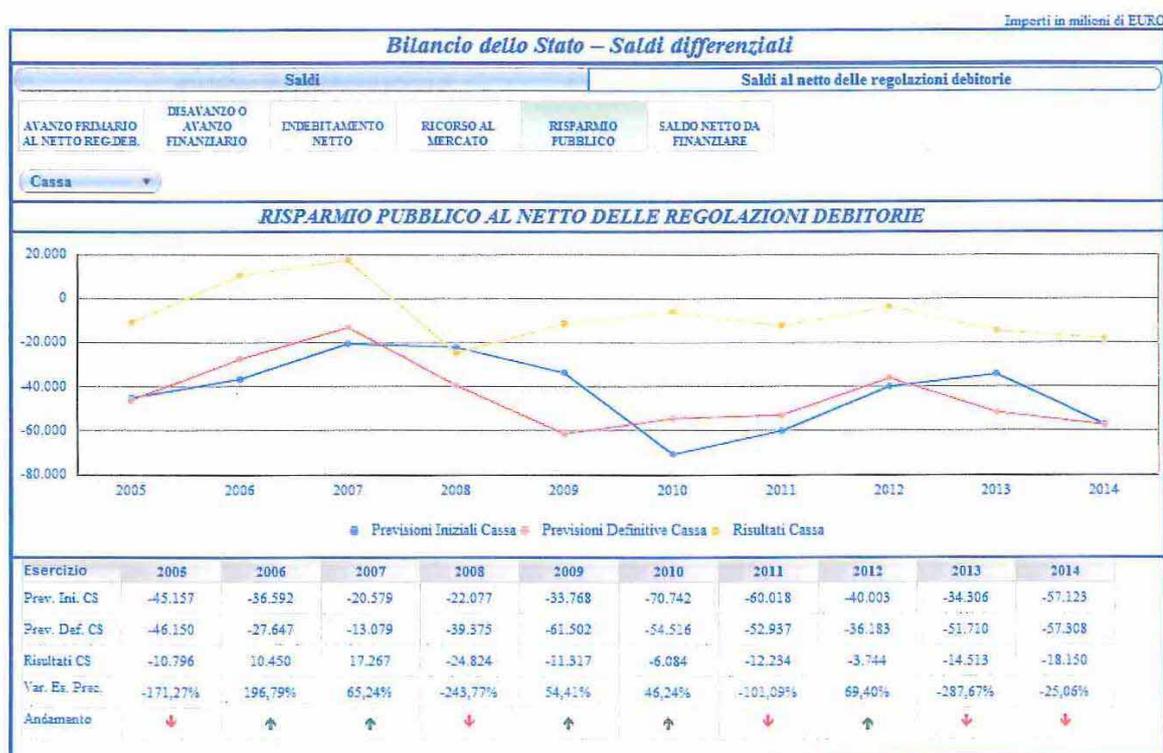
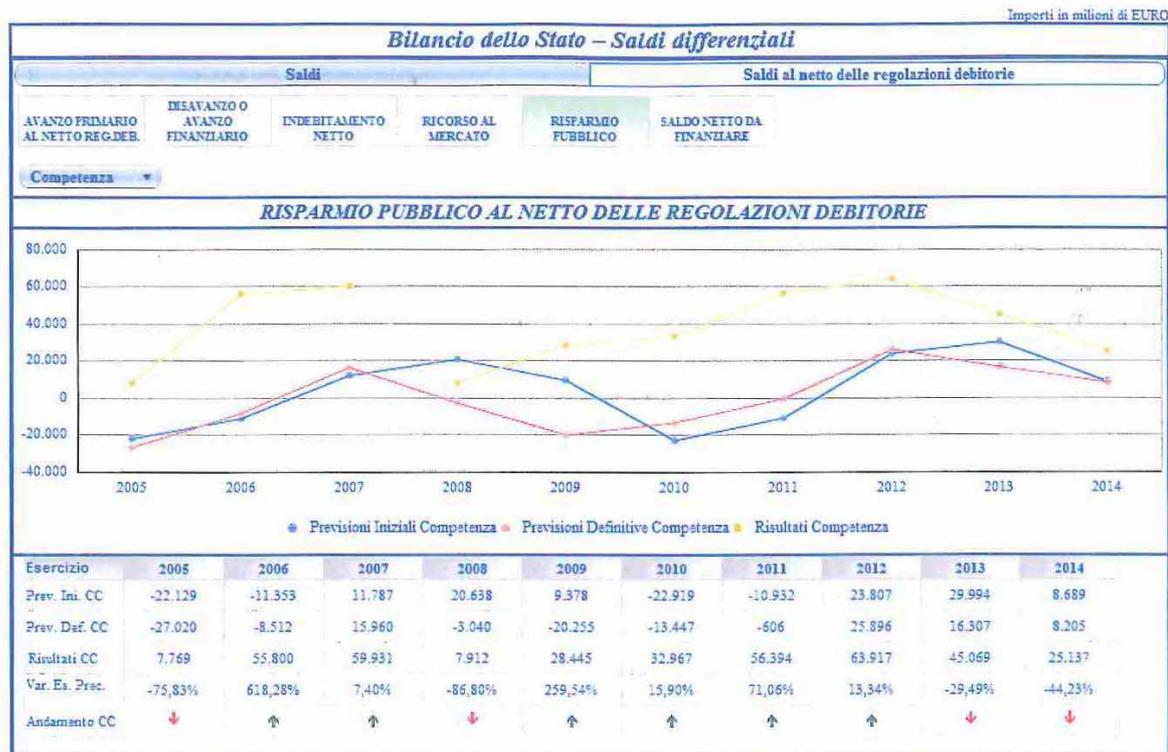
I SALDI AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE

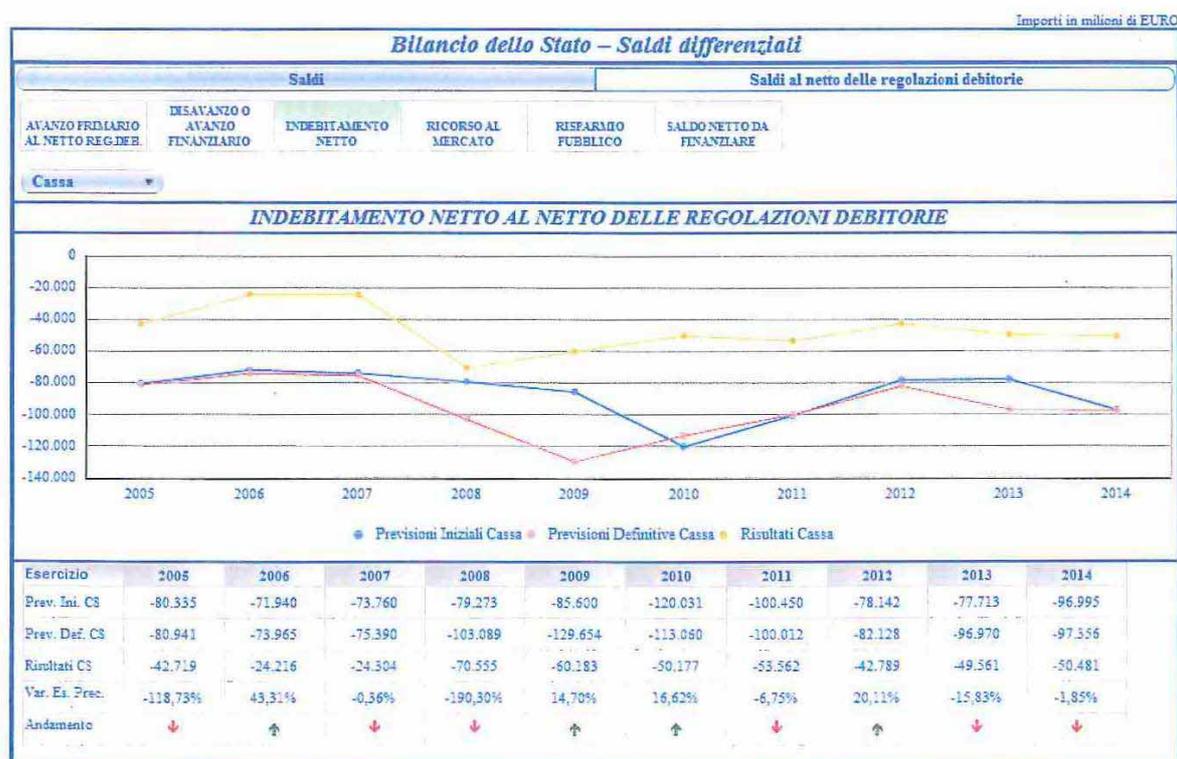
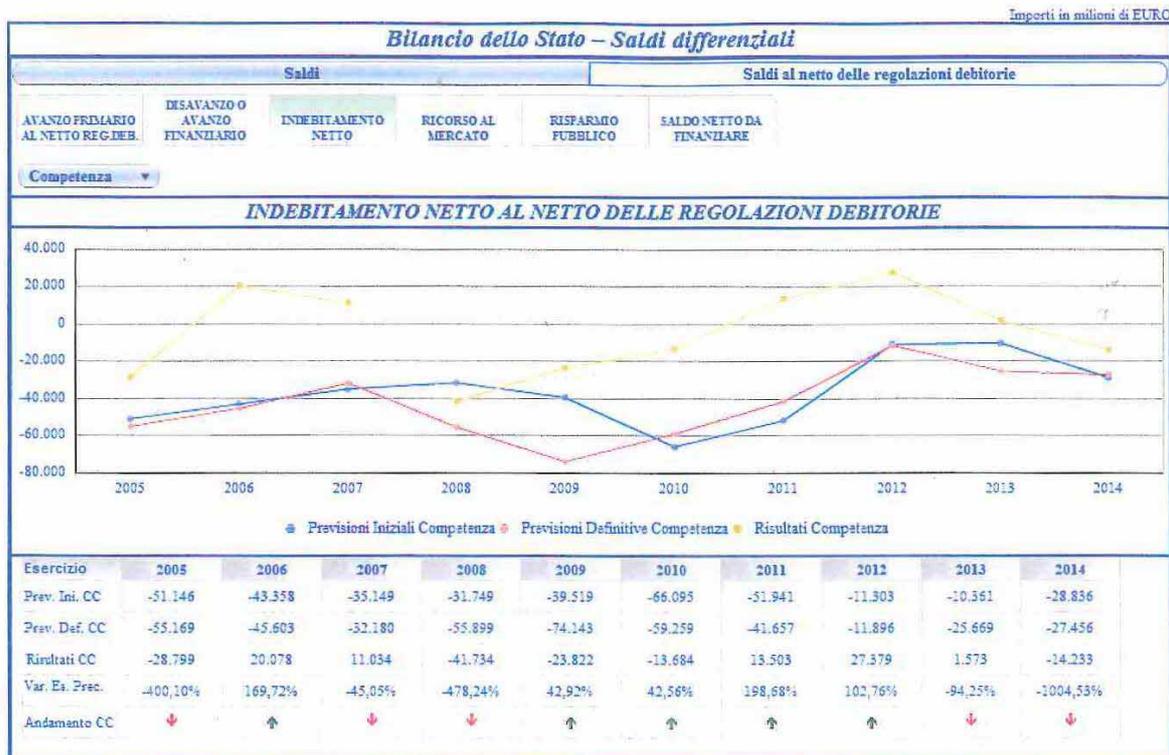
Importi in milioni di EURO

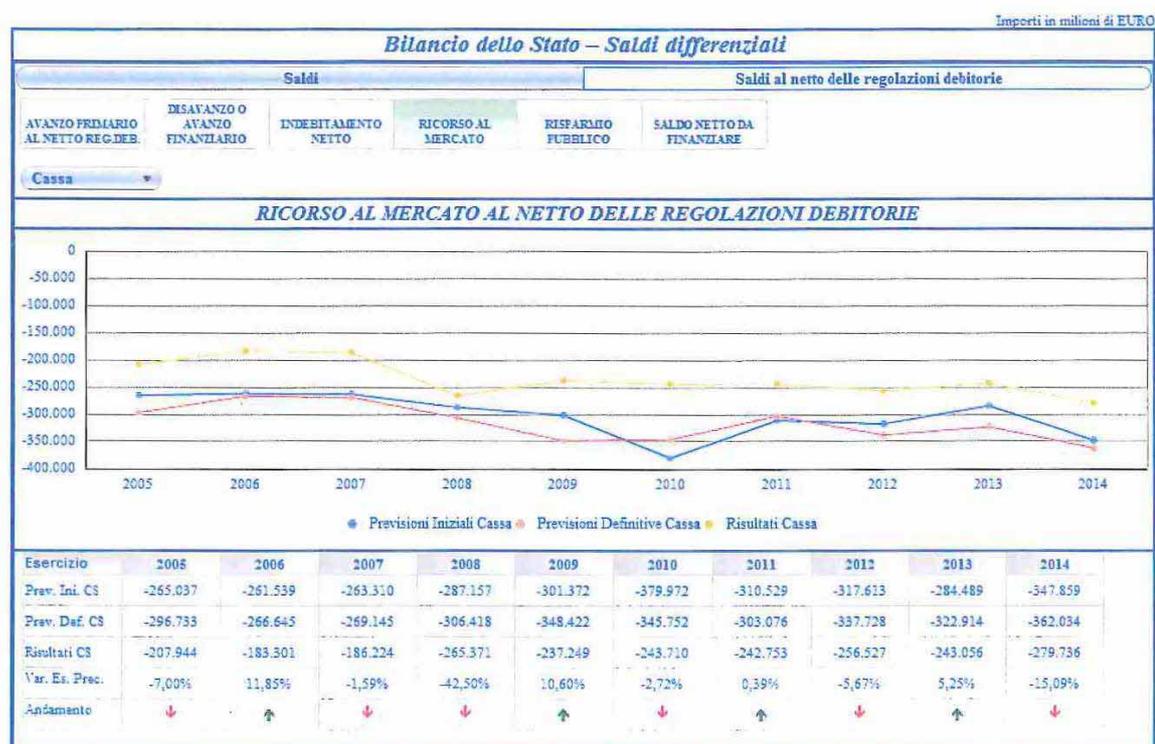
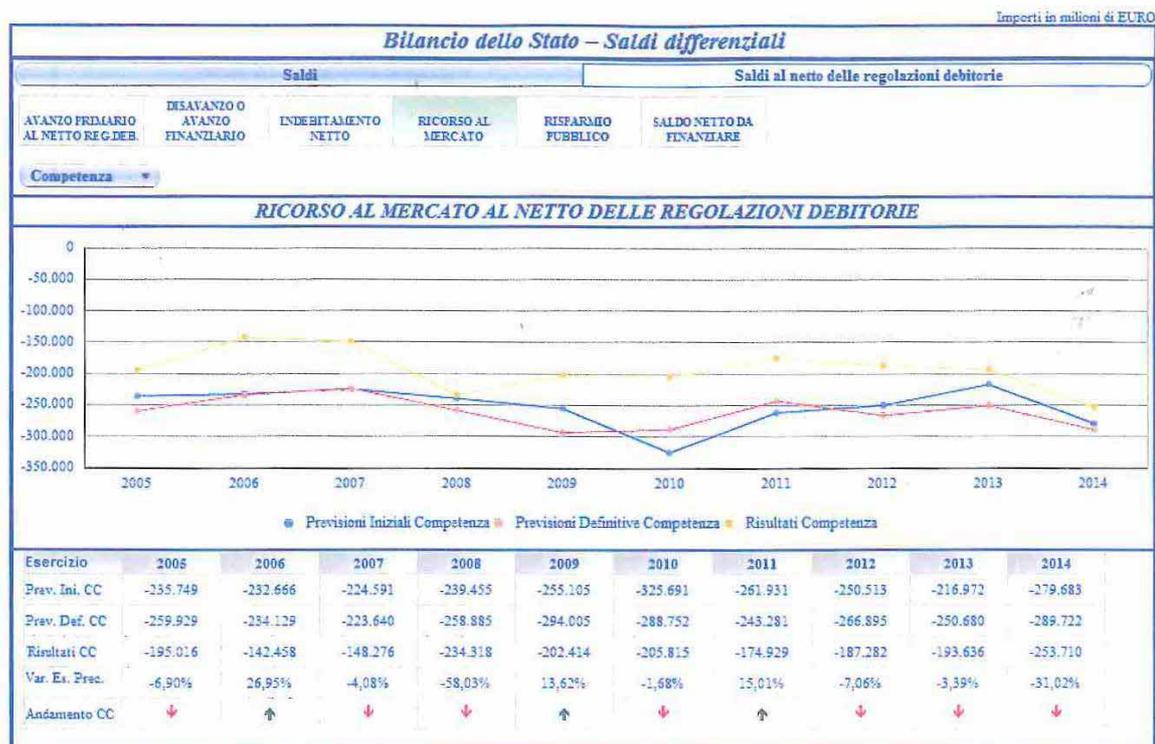


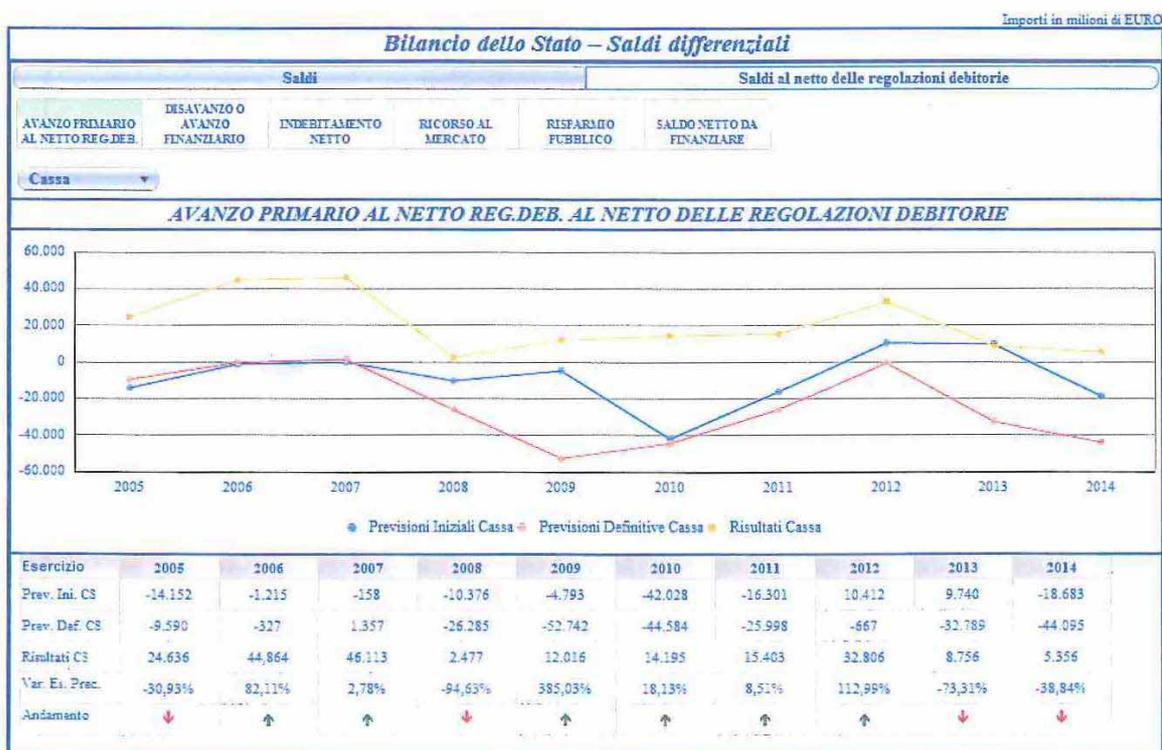
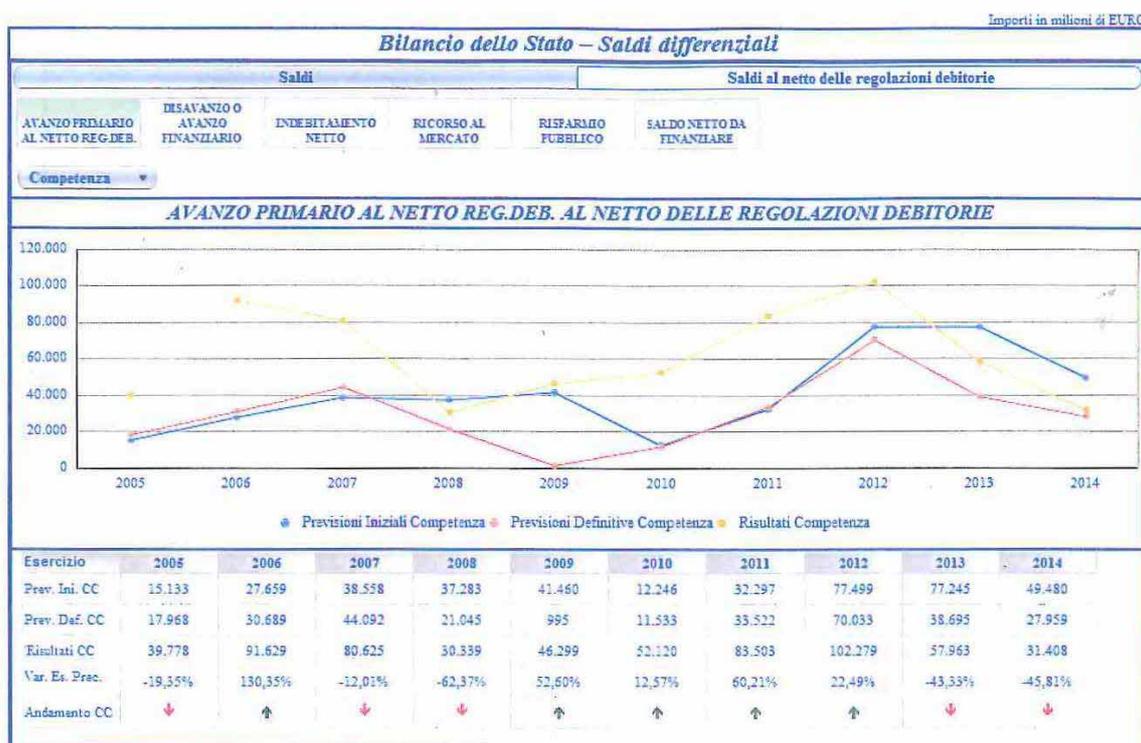
Importi in milioni di EURO

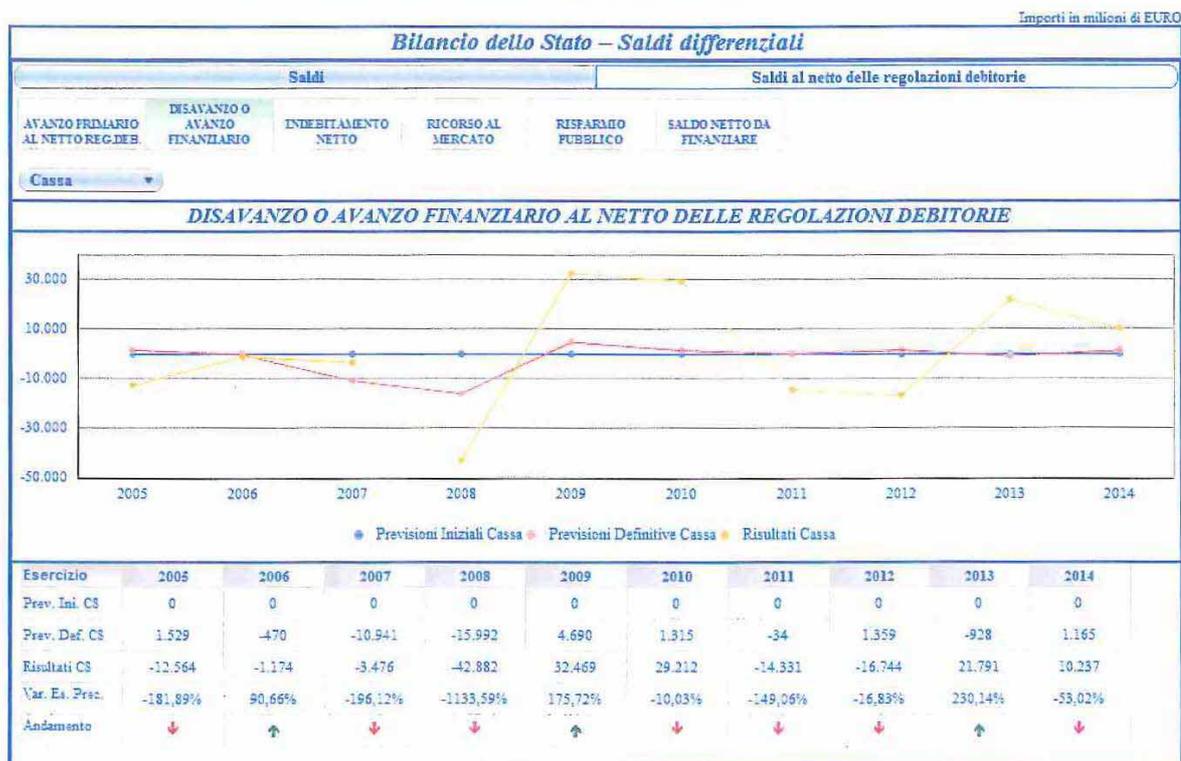
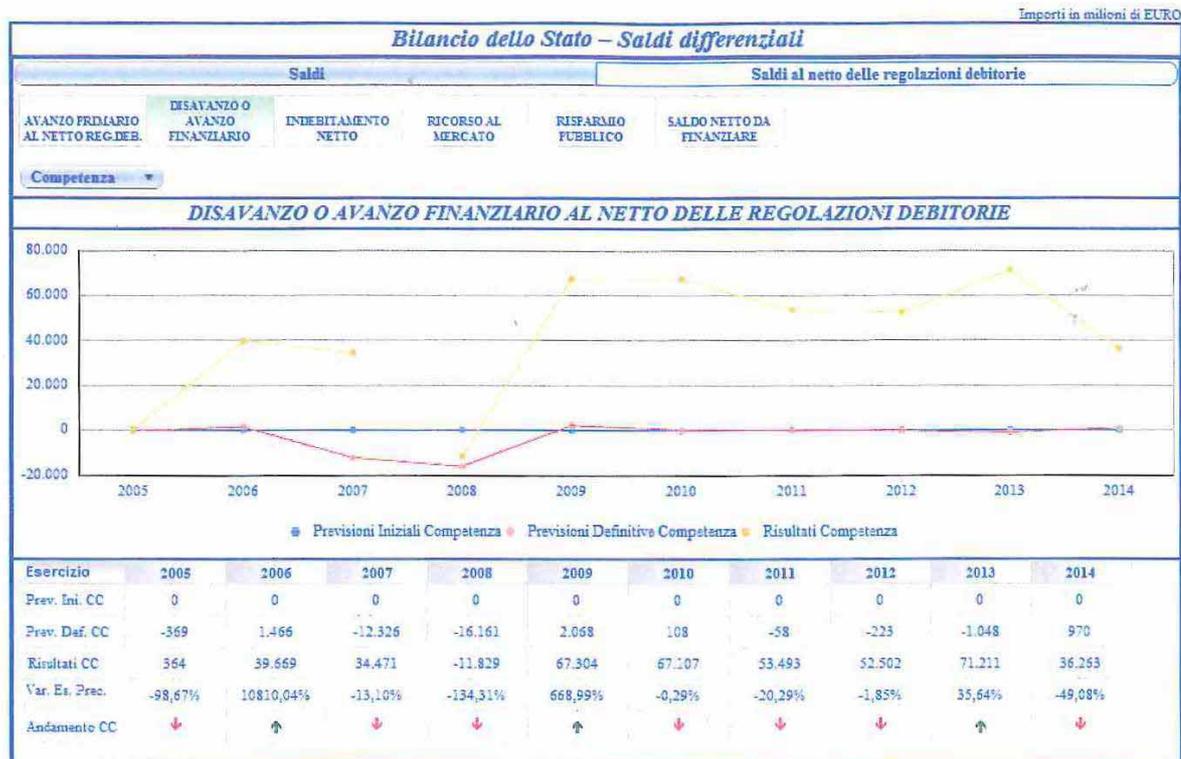












PAGINA BIANCA

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2014: 1.1. *Andamenti generali*; 1.2. *Le entrate finali da accertamento e controllo*; 1.3. *Entrate ricorrenti e non ricorrenti*; 1.4. *Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse*; 1.5. *Entrate da sanzioni non tributarie*; 1.6. *La gestione dei residui*; 1.7. *La classificazione dei residui per grado di esigibilità*

2. Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione: 2.1. *L'attività di controllo*; 2.1.1. *I controlli dell'Agenzia delle entrate*; 2.1.2. *I controlli dell'ex Agenzia del territorio*; 2.1.3. *I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*; 2.1.4. *I controlli della Guardia di Finanza*; 2.1.5. *L'attività antifrode*

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse: 3.1. *L'IVA italiana e le distanze dall'Europa*; 3.1.1. *L'andamento dell'IVA fra evasione ed erosione*; 3.1.2. *Il confronto internazionale: aliquote legali e rendimento dell'imposta*; 3.1.3. *Il futuro dell'IVA fra riduzione delle agevolazioni e clausole di salvaguardia*; 3.2. *Le entrate da canoni e concessioni demaniali*; 3.3. *La cedolare secca sugli affitti*; 3.4. *La fiscalità petrolifera*; 3.5. *L'attività di riscossione*; 3.6. *Il contenzioso tributario*

Considerazioni di sintesi

Nel 2014, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal permanere di condizionamenti e limiti alla proficuità dell'azione dell'Amministrazione finanziaria e ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

Il volume delle entrate ha risentito in misura contenuta di un quadro economico ancora segnato dalla crisi. L'accertato finale (poco più di 550 miliardi) ha registrato una lieve flessione (-0,7 per cento, rispetto al 2013). Le entrate riscosse, invece, con oltre 525 miliardi, segnalano una seppur lieve crescita (0,4 per cento), confermando un *trend* che dal 2010 ha visto aumentare il gettito di oltre l'11 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile alla forte dinamica delle riscossioni in conto residui, laddove quelle in conto competenza hanno fatto registrare una sia pure limitata caduta.

I risultati di consuntivo, peraltro, sottolineano anche un ridimensionamento dei livelli di scostamento registrati in passato fra accertamenti e previsioni di entrata. Nel 2014, tale fenomeno è risultato significativamente contenuto nel caso delle previsioni iniziali di competenza, collocandosi su un livello inferiore all'1 per cento; un esito che testimonia il miglioramento dell'attività di impostazione del bilancio, già segnalata per l'esercizio 2013.

Le entrate da accertamento e controllo (poco meno di 67 miliardi), segnalano un aumento rispetto al 2013, a conferma di un profilo in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito; un ruolo che emerge in misura più evidente sul versante delle riscossioni, la cui dinamica (oltre 13 miliardi, con un

aumento del 7,6 per cento rispetto al 2013), conferma la tendenza al rialzo manifestatasi nell'ultimo quinquennio (con un più 30 per cento rispetto al 2010).

La significatività dei risultati del 2014 risulta accentuata anche dall'elevata quota espressa dalle entrate di natura ricorrente: il 95 per cento delle entrate finali totali, che aumenta fino al 98 per cento per il segmento delle entrate tributarie.

Meno confortanti sono le evidenze che emergono sul versante delle entrate riassegnabili (oltre 15,5 miliardi, nel 2014): sia perché si è in presenza di risorse che sottintendono una sottostima delle previsioni di entrata; sia perché si tratta di voci di bilancio per loro natura aleatorie ed indeterminate, utilizzate per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, quali, in particolare, il rimborso dei buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi; sia, infine, perché continua a mancare una puntuale e trasparente conoscenza del fenomeno nel caso di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione.

I residui attivi denunciano a fine 2014 una consistenza in forte ridimensionamento, passando dagli oltre 261 miliardi del 2013 a poco più di 209 miliardi (-20 per cento). Un risultato, questo, che riporta le dimensioni dell'aggregato ai livelli di inizio decennio e che è frutto sia di una minore formazione, sia di un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione finanziaria.

Il ridimensionamento si concentra sui residui da riscossione che, da sempre, costituiscono la componente più rilevante e più critica del fenomeno. Un fenomeno che si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione. Non è un caso, dunque, che proprio all'Agenzia delle entrate risalga la decisione di procedere nel 2014 ad un significativo abbattimento (95 per cento), nel presupposto di una presunta "incassabilità" dei ruoli nella misura del 5 per cento.

Anche nel 2014, l'attività di contrasto all'evasione fiscale si caratterizza per una flessione dell'attività di controllo, a fronte di un aumento dei risultati conseguiti.

I due fenomeni assumono particolare significatività nel caso dell'Agenzia delle entrate che, con poco più di 650 mila controlli sostanziali complessivi, mostra una flessione di quasi il 9 per cento rispetto al 2013 e del 14 per cento rispetto al 2011 (quando il numero di controlli risultò superiore di 106 mila unità).

Al progressivo indebolimento dell'attività realizzata, pur in costanza delle risorse umane impiegate, ha corrisposto un aumento della maggiore imposta accertata e dei risultati finanziari conseguiti. La prima, dopo la flessione registratasi nel precedente quadriennio, risulta nuovamente in aumento (+5,7 per cento rispetto al 2013). I dati finanziari, a loro volta, mettono in luce un incremento degli introiti complessivi realizzati, che toccano i 7.130 milioni, con un aumento del 6,4 per cento.

La distribuzione del numero dei controlli sostanziali ne mette in evidenza l'elevata concentrazione sulle fasce di minore importo: oltre 263 mila (il 44 per cento) hanno dato luogo nel 2014 ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro. La distribuzione fra le diverse tipologie di contribuenti mette in luce un incremento degli accertamenti nei confronti dei grandi contribuenti (+7,6 per cento), a fronte di una diminuzione di quelli a carico delle piccole imprese e dei professionisti (-4,4 per cento).

La distribuzione degli introiti derivanti dall'attività di accertamento evidenzia, infine, la netta prevalenza (oltre il 70 per cento del totale) di quelli derivanti dai controlli nei confronti delle persone giuridiche. Si conferma, dunque, quanto già sottolineato in sede di commento ai risultati conseguiti nel 2013: la parte più rilevante dell'incremento di entrate effettive da attività di accertamento conseguito nel quinquennio 2010-2014 è derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi contribuenti e, in generale, delle persone giuridiche, frequentemente interessate da fenomeni elusivi riconducibili alla categoria giurisprudenziale dell'abuso del diritto.

In ordine alle diverse tipologie di attività di accertamento, va innanzitutto segnalata la forte flessione registrata nell'impiego dell'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'IRPEF (il cd. redditometro), sia in termini di numero di prodotti realizzati (-48,5 per cento rispetto al 2013), sia in termini di gettito complessivo (gli 8.678 accertamenti effettuati nel 2011, alla data del 31 dicembre 2014 hanno dato luogo a entrate per 188 milioni, ossia un quarto dei risultati attesi dopo le modifiche apportate all'istituto dal DL n. 78 del 2010).

D'altra parte, è continuato nel 2014 il limitato ricorso alle indagini finanziarie, ormai in caduta, sia di numero (di oltre il 40 per cento rispetto al picco delle 19.076 toccato nel 2012) sia in termini di maggiore imposta accertata (-10 per cento).

In ulteriore flessione anche l'apporto dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali: 2.701 il numero degli accertamenti realizzati con il loro contributo (il 22 per cento in meno rispetto a due anni prima) cui, peraltro, continua ad associarsi una non uniforme distribuzione sul territorio (concentrata per oltre il 55 per cento in tre Regioni come la Calabria, l'Emilia Romagna e la Lombardia). Per contro, le somme riconosciute ai Comuni per effetto dell'attività svolta sono aumentate di oltre il 61 per cento rispetto al 2013, con i due terzi dei 17,7 milioni assegnati a Enti dell'Emilia Romagna e della Lombardia.

Pure in sensibile riduzione il numero dei controlli formali (1,1 milioni, ossia oltre il 7 per cento in meno rispetto al 2013), come pure i risultati finanziari che ne sono derivati (-12 per cento).

Invece, dopo la flessione registrata nel biennio precedente, nel 2014 si è avuta un'accelerazione dell'attività di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle irregolarità riscontrate in materia di dichiarazioni dei redditi e IVA. E' aumentato sensibilmente il numero delle comunicazioni di irregolarità (7,3 milioni, +8,5 per cento rispetto al 2013), come pure gli introiti che ne sono derivati (poco meno di 6 miliardi, +10 per cento). All'origine di tale accelerazione risiede un fenomeno che nell'ultimo biennio ha marcato pesantemente il nostro sistema tributario: il mancato versamento delle imposte emergenti dalle dichiarazioni (soprattutto IVA e ritenute), utilizzato quale impropria forma di finanziamento delle attività economiche, quando non addirittura modalità di arricchimento illecito, anche attraverso condotte preordinate all'insolvenza. Indicativo, in proposito, il risultato di una prima analisi concernente l'andamento delle imposte dichiarate e non versate in autotassazione dai contribuenti negli ultimi quattro anni d'imposta per i quali sono disponibili i dati: fra il 2008 e il 2011, gli importi non versati sono passati da 8 a quasi 10,6 miliardi di euro (+32,1 per cento).

Le dimensioni raggiunte dal fenomeno si colgono anche guardando all'elevato e crescente numero di posizioni interessate ai pagamenti dilazionati. Si tratta, fra rateazioni accordate direttamente dall'Agenzia delle entrate e rateazioni operate da Equitalia, di un carico rateizzato che a fine 2014 ha superato i 14 miliardi, evidenziando un fenomeno che rischia di pregiudicare gravemente la complessiva funzionalità del

sistema tributario. Ciò anche a causa dell'indebolimento delle procedure coattive e delle facilitazioni accordate nella rateazione delle somme ancora dovute, dilazionate pur in assenza di una compiuta valutazione della situazione economico-debitoria del contribuente.

Anche per quanto riguarda l'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza, il 2014 segnala una diffusa flessione del numero degli interventi eseguiti (-3,9 per cento). In particolare, le verifiche si riducono da 17.670 a 16.237 (-8,1 per cento), i controlli da 24.331 a 22.582 (-7,2 per cento), i controlli strumentali da 946.640 a 525.928 (-44,4 per cento). Per contro, si registra un aumento della proficuità potenziale delle verifiche, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante.

Analogo, infine, il fenomeno che caratterizza l'Agenzia delle dogane: anche nel 2014 si presenta in contenuta flessione il numero delle indagini fiscali svolte ma, in questo caso, ad esso si accompagna un drastico ridimensionamento del maggiore imponibile e delle maggiori imposte constatate.

La gestione delle entrate nel 2014 è stata influenzata anche dalle criticità e dalle incertezze che investono diversi aspetti del sistema impositivo.

Fra i più significativi, va innanzitutto segnalata la "questione IVA", riferita ad un'imposta rilevante nel funzionamento del sistema: a) quanto a gettito assicurato all'Erario (con quasi 100 miliardi, si colloca al secondo posto dopo l'IRPEF); b) per il contributo assicurato al finanziamento di altri livelli di governo (quello comunitario, delle "risorse proprie", e quello regionale, della sanità); c) per i forti legami della sua base imponibile con una delle variabili più sensibili del sistema economico (i consumi delle famiglie); d) per le diffuse ricadute, anche sul rendimento di altre imposte, prodotte dalla sua evasione; e) sia, infine, per l'utilizzo prefigurato nel prossimo futuro, allorché l'imposta è chiamata ad assicurare il funzionamento di specifiche clausole di salvaguardia per l'equilibrio dei conti pubblici. Nel confronto internazionale, il nostro paese risulta penalizzato: limitate differenze nella struttura delle aliquote e nella distribuzione fra di esse della base imponibile non appaiono sufficienti a spiegare un *tax gap* (differenza fra il gettito potenziale e quello effettivo) che, con oltre il 35 per cento di gettito "disperso", ci colloca al terzo posto nella graduatoria dei paesi meno virtuosi. Per altro verso, un aggiustamento verso l'alto delle aliquote e una riduzione dei regimi agevolativi, se consentirebbe di dare corso a obiettivi reiteratamente annunciati dalla politica fiscale, potrebbe rivelarsi difficilmente praticabile in termini di sostenibilità sociale.

Le entrate da canoni e concessioni demaniali hanno un peso del tutto marginale sul gettito erariale complessivo e, per contro, rappresentano un significativo indicatore circa l'efficiente utilizzo dei beni di proprietà pubblica. I risultati del 2014 risultano deludenti su entrambi i versanti. Nel complesso il livello delle entrate è risultato pari a poco meno di 180 milioni, con una flessione rispetto al 2013 (il 13 per cento circa) che accentua il crollo registrato nell'ultimo quadriennio (oltre 90 milioni in meno rispetto al 2010, quasi il 34 per cento). Fra i fattori che hanno determinato tale andamento emergono incertezze nelle responsabilità della gestione dei diversi beni, anche per quanto concerne la riscossione delle entrate. Ma un ruolo non secondario l'hanno avuto anche i ritardi legislativi che, nel caso delle concessioni dei beni del demanio marittimo, esprimono il mancato riordino del sistema delle concessioni, per allinearli ai principi europei recati dalla direttiva Bolkestein, i ritardi dell'operazione di revisione dei canoni prevista dalla legge di stabilità per il 2014 e oggetto di differimento ad opera del decreto-legge n. 66 del 2014 e, infine, l'incerto esito della sanatoria relativa ai

concessionari “pertinenziali” morosi, anche essa introdotta dalla legge di stabilità 2014.

Il nuovo regime della cedolare secca sugli affitti intendeva rispondere a due obiettivi: allineare la tassazione del risparmio investito in immobili rispetto a quello impiegato in attività finanziarie e, soprattutto, ridurre l’area di evasione dei redditi da locazione immobiliare. Per conseguirli, è stata operata la scelta di erodere una parte della base imponibile dell’IRPEF, spostandola su una modalità di tassazione “sostitutiva”, sottratta alla progressività propria dell’imposizione sui redditi delle persone fisiche. I risultati conseguiti a tre anni della sua introduzione appaiono inadeguati in termini di gettito e di ridimensionamento dell’evasione che caratterizza il comparto delle locazioni immobiliari, mentre sottolineano l’esistenza di pesanti ricadute redistributive. In effetti, nonostante un’apprezzabile crescita del tasso di adesione al nuovo regime (gli optanti toccano ormai 1 milione, ossia il 37 per cento del totale dei locatori di immobili), il gettito che ne deriva (1,7 miliardi, nel 2014) resta distante dalle previsioni a suo tempo formulate (3,9 miliardi, a regime). Tale differenza può avere diverse spiegazioni, ma una appare prevalente: un recupero di evasione inferiore al previsto. E’ venuta in larga parte a mancare, insomma, il maggior prelievo atteso dall’emersione di base imponibile relativa ad affitti non dichiarati (1,3 miliardi, a fronte di un’emersione di imponibile stimata nel 35 per cento). Un maggior gettito che, negli intendimenti del legislatore, avrebbe dovuto garantire la sostanziale neutralità sui conti pubblici del nuovo regime. Stando alle evidenze, l’uno e l’altra sembrano essere mancati. Sul piano distributivo, invece, si sono interamente prodotti i risultati prefigurati. I vantaggi della cedolare secca sono crescenti al crescere del reddito complessivo del locatore; il reddito da locazione ordinariamente tassato con IRPEF progressiva (e con le sue addizionali), a seguito dell’opzione per la cedolare secca invece una tassa “piatta” ad aliquota fortemente agevolata e tanto più alto è il reddito del locatore dell’immobile, tanto maggiore è il risparmio fiscale che deriva dall’opzione per il regime di tassazione alternativo all’IRPEF. In sostanza, per i redditi più elevati, il risparmio medio si commisura a oltre 20 punti di aliquota (più che un dimezzamento), superando i 7 mila euro; risulta, invece, contenuto nell’ambito di qualche decina di euro per i titolari di redditi bassi.

Il gettito fornito dalle accise (imposte di fabbricazione sugli oli minerali), poco più di 25 miliardi nel 2014, colloca tale forma di prelievo al terzo posto (dopo IVA e IRAP) fra le imposte indirette della PA, e al quinto posto comprendendovi anche le imposte dirette, con IRPEF e IRES. Un gettito di tali dimensioni, nonostante una chiara tendenza alla diminuzione dei consumi petroliferi, esprime un livello di tassazione elevato, come testimonia il confronto europeo. Nel 2014, il prelievo sul gasolio, in particolare, si è commisurato al 63,8 per cento del prezzo alla pompa, collocando il nostro paese al 2° posto in Europa, con una distanza di oltre cinque punti rispetto al prezzo medio europeo. Peraltro, il comparto dei consumi petroliferi resta privilegiato nella tendenza ad acquisire volumi aggiuntivi di gettito: nell’ultimo biennio, in particolare, sono numerosi i provvedimenti che – nel quadro di una generale strategia intesa a “prenotare” gettito futuro – hanno disposto una serie di aumenti delle accise a decorrenza differita, con uno sforzo progressivo di gettito, giunto ormai a circa 3 miliardi.

L’attività di riscossione ha risentito, anche nel 2014, del dilemma della politica fiscale, stretta fra esigenze di massimizzazione del gettito ed esigenze di equità e giustizia distributiva. Un dilemma che non ha impedito di registrare una ripresa rispetto ai deludenti risultati del 2013, nonostante un quadro socio-economico ancora segnato

dalla crisi e pur in presenza di un panorama normativo “arricchito” di nuovi interventi condizionanti l’operatività degli agenti della riscossione.

Tali evidenze non possono, tuttavia, condurre ad ignorare il livello di rigidità del sistema della riscossione che, a fronte di un carico netto affidato al concessionario Equitalia crescente nel tempo (78 miliardi, quattro volte i volumi del 2002), produce riscossioni limitate: fra il 2000 e il 2014, il volume del riscosso a mezzo ruoli è risultato pari a 83,5 miliardi, a fronte di un carico netto di 735,0 miliardi (appena l’11,4 per cento).

Nel 2014 trovano conferma le tendenze che da qualche anno contrassegnano l’evoluzione del contenzioso tributario. Da un lato, una significativa flessione dello *stock* dei ricorsi in carico alla fine dell’anno. Dall’altro, il rafforzamento dei fattori che ne sono all’origine, ossia: a) la diminuzione del numero dei nuovi ricorsi pervenuti, in larga parte riconducibile agli effetti deflattivi prodotti dai nuovi istituti del reclamo e della mediazione; b) l’aumento dei ricorsi definiti, sia a seguito di sentenza, sia per effetto di altre tipologie di pronunciamento.

Al 31 dicembre 2014, il carico totale, dei ricorsi pendenti nei diversi gradi di giudizio e coinvolgenti l’Amministrazione centrale, le Agenzie fiscali, Enti locali ed altri Enti, è risultato pari a oltre 570 mila, in frenata (-11 per cento), rispetto al 2013.

A determinare tale esito è stata, innanzitutto, la flessione dei ricorsi pervenuti nell’anno (253.369, -5 per cento), che si concentra sul contenzioso di competenza dell’Agenzia delle entrate e che trova fundamentalmente una spiegazione: l’introduzione dell’istituto della mediazione tributaria, che nel 2014 ha dato luogo alla presentazione di circa 109mila istanze di mediazione.

Rimane sostanzialmente costante il numero delle sentenze emesse in corso d’anno (poco più di 260 mila), che riflettono una riduzione del numero di sentenze emesse nei giudizi di primo grado (-5 per cento). Conseguentemente, il rapporto fra nuovi ricorsi e decisioni, pari nel 2010 a 1,25, quattro anni dopo risulta abbondantemente al di sotto dell’unità (0,84).

Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinnanzi alle Commissioni tributarie, le evidenze del 2014 indicano che le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,6 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 39 per cento, a conferma di una tendenza andata affermando nell’ultimo quinquennio.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2014

1.1. Andamenti generali

Dopo anni di continua crescita, le entrate finali accertate nel 2014 (poco più di 550 miliardi) hanno registrato una sia pur lieve flessione (-0,7 per cento, rispetto al 2013), sintomatica di imponderabili condizionati dalla crisi dell’economia.

A determinare tale dinamica hanno concorso diversi fattori. L’analisi per titoli riportata nelle tavole allegate rivela, in particolare, che il contributo delle entrate tributarie è risultato negativo (-1 per cento, rispetto all’anno precedente), per effetto di una pronunciata flessione delle imposte dirette, solo in parte compensata dalla crescita delle imposte indirette. Fra le prime, stabile il gettito dell’IRPEF, determinante è risultata la caduta dell’IRES e dell’imposta sostitutiva sugli interessi, come “contraccollo”, in entrambi i casi, dell’aumento della misura degli acconti intervenuto nel 2013. Le imposte indirette, invece, hanno potuto contare sulla forza trainante

dell'Iva, del prelievo sui tabacchi e, in minima parte, delle accise sui prodotti petroliferi. Per contro, il Titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti"¹ ha subito un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente, ma non rispetto al triennio 2010-2012 (+61 per cento). Negativa, infine, anche la dinamica delle entrate extra-tributarie (-1 per cento), in controtendenza, per la prima volta, dal 2010.

TAVOLA I.1

ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013	2014
Previsioni Iniziali Competenza	476.107	480.648	528.530	548.641	545.411
Previsioni Definitive Competenza	480.565	493.239	536.786	548.855	557.936
Previsioni Iniziali Cassa	443.002	441.724	478.998	495.679	491.037
Previsioni Definitive Cassa	447.478	454.343	487.003	495.891	503.561
Accertato	505.325	521.742	545.791	553.992	550.187
Riscosso Competenza	443.131	452.457	472.420	481.848	478.547
Da Riscuotere Competenza	62.194	69.285	73.371	72.144	71.640
Versamenti Competenza	426.299	433.241	448.069	458.517	453.622
Da Versare Competenza	16.833	19.216	24.351	23.331	24.925
Riscosso Residui (lordo da versare)	27.706	30.865	35.447	41.158	47.268
Da Riscuotere Residui	140.900	115.257	133.718	149.639	95.978
Versamenti Residui	17.843	19.416	23.610	25.148	30.684
Da Versare Residui	9.863	11.449	11.837	16.010	16.584
Riscosso Totale	470.838	483.322	507.867	523.006	525.815
Da Riscuotere Totale	203.094	184.542	207.089	221.783	167.618
Versamenti Totali	444.142	452.657	471.678	483.665	484.306
Da Versare Totale	26.696	30.665	36.188	39.341	41.509
Variazione Annuale Accertato%		3,25	4,61	1,50	-0,69
Variazione Annuale Risc. Comp.%		2,10	4,41	2,00	-0,69
Variazione Annuale Vers. Comp.%		1,63	3,42	2,33	-1,07
Riscosso Residui (netto)		4.169	4.782	4.970	7.927
Riscossioni dell'anno		456.626	477.202	486.818	486.474

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va peraltro considerato che sull'accertato hanno influito in modo considerevole le insussistenze che, fra il 2013 e il 2014, risultano più che raddoppiate (da 53 a 118 miliardi), dopo la notevole flessione registrata nel 2012. Un fenomeno, questo, che si è distribuito in misura pressoché equivalente fra le entrate extra-tributarie (-57,7 miliardi) e quelle tributarie (-60,2 miliardi).

In passato, la Corte ha avuto più volte modo di sottolineare gli scostamenti registrati fra accertamenti e previsioni di entrata. Nel 2014, tale fenomeno è risultato significativamente contenuto nel caso delle previsioni iniziali di competenza, collocandosi su un livello inferiore all'1 per cento. Leggermente superiore (ma di segno opposto) lo scostamento segnato dalle previsioni definitive (tavola 1.2). Tali risultati, in

¹ Il 78 per cento dell'ammontare totale dell'accertato del Titolo III delle entrate è di pertinenza di due soli capitoli: 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 3,3 miliardi 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 985 milioni.

ogni caso, confermano il miglioramento dell'attività di impostazione del bilancio già segnalata per l'esercizio 2013.

Anche in questo caso, tuttavia, il dato di sintesi sottintende esiti contrapposti per i tre titoli di bilancio. Da un lato, le entrate tributarie, che presentano una sovrastima delle previsioni, come già nel precedente esercizio. Dall'altro le extra-tributarie, caratterizzate, invece, da previsioni sottostimate, anche se in misura significativamente più contenuta rispetto agli esercizi precedenti.

TAVOLA 1.2

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI

	2011	2012	2013	2014
Scostamento tra accertato e previsioni iniziali di competenza	8,55%	3,27%	0,98%	0,88%
Scostamento tra accertato e previsioni definitive di competenza	5,78%	1,68%	0,94%	-1,39%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'altro lato, ancora, il Titolo terzo, segnato da scostamenti accertamenti/previsioni di dimensioni e di segno opposto fra le previsioni iniziali e quelle definitive.

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2014 (oltre 525 miliardi, nel complesso), segnala una seppur lieve crescita (0,4 per cento) rispetto al 2013, confermando un trend che dal 2010 ha visto crescere il gettito di oltre l'11 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile alla forte dinamica delle riscossioni in conto residui, laddove quelle in conto competenza hanno fatto registrare una sia pure limitata caduta.

Il balzo (circa il 15 per cento) registrato dalla riscossione in conto residui richiama una criticità già segnalata dalla Corte: la scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non offre la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni sui residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga, invece, al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui comporta che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio.

Un'analisi più attendibile, dunque, dovrebbe prendere in considerazione la riscossione totale netta: la riscossione dell'anno andrebbe contabilizzata 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.

TAVOLA 1.3

RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

ENTRATE FINALI	2012	Scostamento % anno precedente	2013	Scostamento % anno precedente	2014	Scostamento % anno precedente
Riscosso competenza:	472.419,98	4,4	481.847,70	2,0	478.546,65	-0,7
Titolo I	428.243,75	2,8	426.805,55	-0,3	422.760,14	-0,9
Titolo II	36.287,28	11,9	51.687,68	42,4	50.361,73	-2,6
Titolo III	7.888,95	143,8	3.354,47	-57,5	5.424,78	61,7
Riscosso residui (lordo da versare):	35.446,57	14,8	41.158,20	16,1	47.268,12	14,8
Titolo I	32.493,50	15,7	37.395,12	15,1	41.223,43	10,2
Titolo II	2.945,38	5,7	3.758,65	27,6	6.029,84	60,4
Titolo III	7,69	157,7	4,44	42,3	14,85	234,6
Riscosso Residui (netto):	4.781,00	14,7	4.970,00	4,0	7.928,00	59,5
Titolo I	3.288,00	21,0	2.664,00	19,0	4.924,00	84,8
Titolo II	1.486,00	2,2	2.302,00	54,9	2.990,00	29,9
Titolo III	7,00	...	4,00	-42,9	14,00	250
Riscosso Totale:	507.866,55	5,1	523.005,90	3,0	525.814,77	0,5
Titolo I	460.737,25	3,6	464.200,67	0,8	463.983,57	-0,0
Titolo II	39.232,65	11,4	55.446,33	41,3	56.391,57	1,7
Titolo III	7.896,65	143,8	3.358,90	-57,5	5.439,63	61,9
Riscossioni dell'anno:	477.201,00	4,5	486.817,00	2,0	486.474,00	-0,1
Titolo I	431.532,00	2,9	429.469,00	-0,5	427.684,00	-0,4
Titolo II	37.773,00	11,4	53.989,00	42,9	53.351,00	-1,2
Titolo III	7.896,00	144,1	3.359,00	-57,5	5.439,00	61,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia la crescita dei versamenti totali: di appena uno 0,1 per cento rispetto al 2013, ma di oltre il 9 per cento nel più ampio arco quinquennale (2010-2014).

Nella versione al netto dei rimborsi IVA e degli introiti connessi al *Fondo ammortamento titoli di Stato*, il versato totale passa da 458,7 del 2013 a 459,8 miliardi, con un incremento (0,2 per cento) pari a un decimo di quanto registrato nel 2013.

Le entrate tributarie riscontrano una lieve diminuzione dei versamenti totali (-0,5 per cento), imputabile soprattutto ai versamenti in conto competenza, mentre i versamenti in conto residui registrano un aumento pari al 15 per cento.

Le entrate extra-tributarie, a loro volta, rilevano un leggero aumento in termini di cassa (da 52 miliardi a 53 miliardi) dovuto ai versamenti in conto residui. Di fatto, gli introiti del titolo segnano una stabilizzazione dopo il balzo registrato nel 2013, provocato dalla contabilizzazione tra le entrate extra-tributarie degli utili afferenti alcuni giochi della ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che nei precedenti bilanci di previsione erano ricompresi fra le entrate tributarie.

1.2. Le entrate finali da accertamento e controllo

Le entrate da accertamento e controllo sono definite al netto degli importi riferibili al condono e comprensive degli importi delle sanzioni e degli interessi relativi, nella misura recata dagli specifici capitoli del Titolo II. Queste "correzioni" consentono di rendere omogenea la serie storica, escludendo il concorso di fattori contingenti (come il

condono) e superando le diverse classificazioni intervenute nel tempo (fino a tutto il 1999 le entrate da sanzioni e interessi erano contabilizzate fra le entrate tributarie).

I risultati conseguiti (tavola 1.4) offrono le seguenti indicazioni.

Gli accertamenti, pari a poco meno di 67 miliardi, segnalano un aumento rispetto al 2013, riportandosi ai livelli del 2012. Si conferma, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito.

Tale ruolo, d'altra parte, risulta più evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Erario: nel 2014, infatti, risultano aumentate sia le riscossioni di competenza, che si attestano a circa 9,4 miliardi, che i versamenti di competenza, pari a quasi 8,8 miliardi. In entrambi i casi, si segnala la forte accelerazione (dell'ordine del 45 per cento) registrata in appena quattro anni.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) segnala un livello (poco più del 14 per cento) che, anche se non elevato, segnala comunque un miglioramento rispetto al 2013 (13 per cento) e, soprattutto, rispetto al 2010 (11,3 per cento).

I residui mostrano una consistenza in diminuzione del 32 per cento: un ritmo in direzione opposta rispetto alle evidenze del triennio 2011-2013, frutto sia di una minore formazione sia, come si specificherà oltre, di un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione.

La riscossione totale completa il quadro positivo: collocatasi a oltre 13 miliardi, con un aumento del 7,6 per cento rispetto al 2013, conferma la tendenza al rialzo manifestatasi nell'ultimo quinquennio (con un più 30 per cento rispetto al 2010).

Tavola 1.4

ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013	2014
Residui al 31/12	155.433	132.006	145.257	153.059	103.649
Previsioni Iniziali Competenza	39.862	45.994	53.795	54.524	54.506
Previsioni Definitive Competenza	40.214	46.297	53.080	54.495	54.111
Accertato	57.769	65.628	66.432	65.346	66.907
Riscosso Competenza	6.564	8.337	8.261	8.716	9.401
Da Riscuotere Competenza	51.204	57.291	58.170	56.631	57.506
Versamenti Competenza	6.101	7.778	7.752	8.208	8.794
Da Versare Competenza	463	560	509	508	607
Riscosso Residui (loro da versare)	3.692	3.809	3.857	3.705	3.960
Da Riscuotere Residui	103.075	73.476	85.933	95.261	44.777
Versamenti Residui	3.001	3.130	3.213	3.046	3.201
Da Versare Residui	691	680	644	659	759
Riscosso Totale	10.256	12.147	12.118	12.421	13.361
Da Riscuotere Totale	154.280	130.767	144.103	151.891	102.283
Versamenti Totali	9.103	10.907	10.965	11.254	11.995
Da Versare Totale	1.153	1.240	1.153	1.167	1.366
Residui Totali	155.433	132.006	145.257	153.059	103.649

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.3. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

Le entrate finali di natura ricorrente rappresentano nel 2014 il 95 per cento delle entrate finali totali.

Su tale risultato influisce in misura rilevante la realtà delle *entrate tributarie*, in cui le entrate ricorrenti rappresentano il 98 per cento del totale del titolo.

Per contro, le entrate tributarie non ricorrenti, pur segnando una sostenuta crescita rispetto al 2012 (oltre il 200 per cento sia in termini di accertato che in termini di riscosso totale), spiegano appena il 2 per cento delle entrate tributarie complessive.

Meno pronunciato è il divario che si rileva sul versante delle entrate extra-tributarie, nella considerazione che la più significativa quota di entrate non ricorrenti (il 18 per cento sul totale del Titolo II) sconta l'imputazione di capitoli che, almeno in parte, riguardano proventi di natura chiaramente non ricorrente.

I descritti andamenti riflettono i criteri di classificazione adottati.

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

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

Queste scelte sono state oggetto di osservazioni da parte della Corte che, in occasione di specifiche indagini², aveva avuto modo di osservare come la distinzione operata per ciò che attiene alla natura del gettito - ricorrente e non ricorrente - non consentisse di apprezzare compiutamente l'evoluzione della componente strutturale e di quella non strutturale.

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

TAVOLA 1.5

RISCOSSO TOTALE PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

Titolo	ENTRATE RICORRENTI	ENTRATE NON RICORRENTI	TOTALE TITOLO	Entrate ricorrenti/totale	Entrate Non ricorrenti/totale
I	454.589	9.395	463.984	98,0%	2,0%
II	46.022	10.369	56.392	81,6%	18,4%
III		5.440	5.440	0,0%	100,0%
Entrate finali	500.611	25.204	525.815	95,2%	4,8%
IV	289.973		289.973	100,0%	0,0%
Totale	790.584	25.204	815.788	96,9%	3,1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

1.4. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

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

Le prime, come è noto, identificano risorse provenienti dalla prestazione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione che, prive di specifica appostazione in sede di bilancio di previsione, acquistano dimensione solo a consuntivo. E' a questo punto che si creano i presupposti per la riassegnazione su capitolo di spesa: nel medesimo esercizio, se versate entro il 31 ottobre dell'esercizio finanziario in gestione; nell'esercizio successivo se invece sono versate nell'ultimo bimestre dell'anno.

Per il 2014, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni per un importo pari a oltre 15,5 miliardi, di cui 9,5 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre i restanti 6 miliardi sono stati destinati al rimborso prestiti.

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate, l'analisi per Amministrazione e per categorie economiche di spesa offre le seguenti indicazioni:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (11,4 miliardi), seguito, con una quota pari a circa un miliardo, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'istruzione e dal Ministero dell'interno (molto distaccati gli altri ministeri);
- le riassegnazioni sono state destinate, soprattutto, al rimborso dei prestiti e alle spese correnti, mentre poco meno è stato riservato al finanziamento di spesa di parte capitale (in controtendenza rispetto al 2013 in cui la quota maggiore è stata riassegnata proprio per spese in conto capitale);
- fra le spese correnti, prevalgono le riassegnazioni per redditi da lavoro dipendente (1,4 miliardi, ossia il 28 per cento) e interessi passivi (1,4 miliardi, pari al 27 per cento). Fra le spese in conto capitale, invece, spicca la categoria "acquisizione di attività finanziarie", con 3,3 miliardi (pari al 74 per cento).

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata³, che sottintendono una sottostima delle previsioni di entrata, trattandosi di voci di bilancio per le quali, di norma, sono formulate previsioni solo per memoria o comunque per importi ben al di sotto dei risultati che vengono poi conseguiti. I rilievi mossi 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, quali, in particolare, il rimborso dei buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi.

Peraltro, la Corte ha sottolineato l'assenza di una puntuale e trasparente conoscenza del fenomeno nel caso di entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio finanziario precedente e riassegnate a capitoli di spesa dell'esercizio in gestione. In tali circostanze, infatti, le funzionalità del sistema informativo non permettono di collegare le somme riassegnate alla spesa ai capitoli dell'entrata su cui è stato effettuato il versamento e l'unica soluzione disponibile, per tracciare la provenienza delle somme a copertura delle spese su capitoli che hanno registrato riassegnazioni, consiste nella consultazione del singolo decreto di variazione. Sono ancora all'esame, dichiara l'amministrazione, soluzioni tecniche per consentire il reperimento di tale informazione, attraverso apposite funzionalità di sistema.

³ 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".

TAVOLA 1.6

RIASSEGNAZIONI DI SPESA PER MINISTERI E PER CATEGORIE ECONOMICHE: decreti a tutto dicembre 2014⁽¹⁾

(in milioni)

Categorie economiche di spesa	MEF	SVILUPPO ECONOMICO	LAVORO	GIUSTIZIA	ESTERI	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	INTERNO	AMBIENTE	TRASPORTI	DIFFESA	AGRICOLTURA	BENI CULTURALI	SALUTE	Rinn. art. 2 Dpr 469/99
Redditi da lavoro dipendente	44,9	18,8	12,2	104,2	1,1	802,7	258,7	2,6	11,0	57,9	23,5	36,1	36,5	1.410,1
Consumi intermedi	170,7	16,0	0,5	47,5	0,5	24,6	117,0	17,6	44,5	100,4	10,2	36,1	22,4	608,0
IRAP	2,4	1,1	0,8	2,8	0,1	31,9	16,7	0,2	1,0	3,5	1,2	2,5	1,3	65,5
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche	113,4	5,7	30,5	-	-	22,9	493,1	-	-	-	-	14,8	-	680,3
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	2,1	85,6	2,4	4,4	-	-	16,9	-	-	1,7	-	10,0	-	123,0
Trasferimenti correnti a imprese	37,5	213,2	-	-	-	0,1	88,0	-	-	-	-	3,6	-	342,5
Trasferimenti correnti a estero	-	-	-	-	60,0	-	10,6	-	-	-	-	-	-	70,6
Interessi passivi e redditi da capitale	1.371,1	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-	-	1.371,3
Poste correttive e compensative	33,6	-	-	-	-	-	-	-	0,8	-	-	-	-	34,3
Altre uscite correnti	378,0	1,0	0,2	-	-	-	10,4	-	-	-	-	-	-	389,6
Pagamenti correnti (Titolo I)	2.153,6	341,4	46,6	158,9	61,7	882,1	1.011,5	20,4	57,2	163,4	34,9	103,0	60,3	5.095,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	21,5	117,2	-	3,1	0,1	-	7,1	182,5	3,8	4,0	3,9	-	0,1	343,3
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubbliche	55,7	120,2	-	-	-	150,0	-	0,1	40,0	-	-	123,3	-	489,3
Contributi agli investimenti ad imprese	218,1	86,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	304,9
Contributi agli investimenti ad estero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Altri trasferimenti in conto capitale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Acquisizione di attività finanziarie	2.911,2	396,0	-	-	-	-	-	-	-	2,0	-	-	-	3.309,2
Pagamenti in conto capitale (Titolo II)	3.206,5	720,2	-	3,1	0,1	150,0	7,1	182,6	43,9	6,0	3,9	123,3	0,1	4.446,6
SPESE FINALI	5.360,0	1.061,6	46,6	161,9	61,8	1.032,1	1.018,7	203,0	101,1	169,4	38,8	226,3	60,3	9.541,6
Rimborso prestiti	6.016,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.016,7
Rimborso prestiti (Titolo III)	6.016,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.016,7
SPESE COMPLESSIVE	11.376,7	1.061,6	46,6	161,9	61,8	1.032,1	1.018,7	203,0	101,1	169,4	38,8	226,3	60,3	15.558,3

⁽¹⁾ Art. 2, comma 2 e comma 1, del d.P.R. n. 469 del 1999.

Fonte: Ragioneria generale dello Stato - elaborazione Corte dei conti su dati Conosco

Sulla base di uno specifico monitoraggio sulle entrate riassegnabili, condotto dalla Corte, si è osservato che nel quadriennio 2011-2014 è stato finanziato sia il rimborso dei buoni postali fruttiferi che il pagamento dei relativi interessi (per 3.302 milioni, su un totale di circa 11 miliardi assegnato al MEF).

Nel 2014, l'ammontare delle variazioni di bilancio, disposte ai sensi sia del comma 1 che del comma 2 dell'art. 2 del d.P.R. n. 469/99, relativamente alle entrate del Titolo II, è stato di poco superiore ai 4 miliardi.

Nonostante i notevoli sforzi compiuti dall'Amministrazione a partire dal 2009, con l'istituzione di nuove tipologie di entrata⁴ per consentire un'individuazione più precisa della natura dell'introito riassegnato, i risultati conseguiti non consentono ancora di rilevare in maniera esaustiva l'esatta composizione delle entrate riassegnabili.

Le *entrate eventuali e diverse* rappresentano un'ulteriore inadeguatezza nell'articolazione del bilancio.

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, onde rendere più chiaramente individuabile la fonte di gettito, 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.

Sebbene il Dipartimento della Ragioneria abbia dichiarato di aver posto specifica attenzione, in sede di istituzione di nuovi capitoli, alla denominazione degli stessi, nel 2014 si è rilevata una significativa diminuzione delle entrate eventuali e diverse: alla fine dell'anno, ne sono state accertate per 4,9 miliardi, il 10 per cento in meno rispetto all'anno precedente.

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

1.5. Entrate da sanzioni non tributarie

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

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

Questa nuova classificazione raccoglie capitoli ed articoli che, fino al 2007, erano imputati a ben tredici unità previsionali di base. La prima tipologia esprime la quota più

⁴ Si rimanda alle considerazioni effettuate dalla Corte dei conti nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012.

rilevante dell'aggregato (i quattro quinti), mentre la seconda vi concorre in misura marginale.

Il consuntivo 2014 evidenzia un accertato (31,2 miliardi) minore sia delle previsioni iniziali di competenza (21,1) che delle previsioni definitive di competenza (21,6), a testimonianza di un rinnovato impegno nella comminazione delle sanzioni.

A tale sforzo, tuttavia, non hanno fatto seguito esiti in sintonia sul versante delle riscossioni che, con 2,8 miliardi, esprimono la vischiosità che frena la traduzione dell'attività di accertamento in incassi effettivi.

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

Al di là delle criticità gestionali, il dato più preoccupante che emerge è l'insufficiente capacità di riscossione.

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.

1.6. La gestione dei residui

Nel 2014 la massa complessiva dei residui ha subito un forte ridimensionamento, passando dagli oltre 261 miliardi del 2013 a poco più di 209 miliardi (-20 per cento). Si tratta di un risultato che riporta le dimensioni dell'aggregato ai livelli di inizio decennio e che ha origine proprio nella variabile ("somme rimaste da riscuotere") che da sempre costituisce la componente più rilevante e più critica dei residui attivi.

E, in effetti, la riduzione (per circa 52 miliardi) dei residui totali trova spiegazione proprio nella flessione di analogo ammontare (-54 miliardi) segnata dai residui di riscossione; laddove quelli da versamento proseguono, invece, su un percorso di crescita che ha accumulato ormai un 60 per cento in più rispetto al 2010. A sua volta, la caduta dei residui di riscossione scaturisce interamente dalla drastica riduzione dello *stock* di quelli in conto residui (-54 miliardi, oltre un terzo, rispetto al livello del 2013). La forte correlazione che lega le tre variabili – residui totali, residui di riscossione, residui di riscossione in conto residui – è ravvisabile in modo nitido nell'andamento del fenomeno dei residui attivi negli ultimi anni (grafico I.1).

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

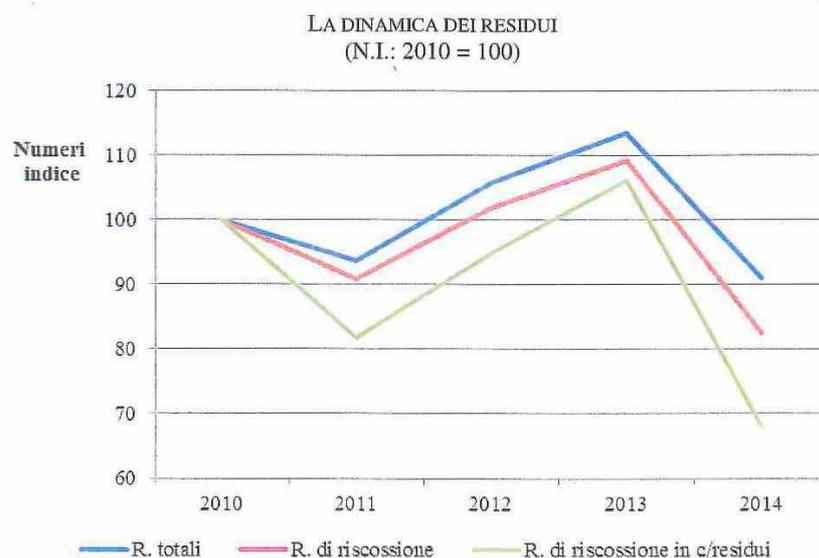
Al fine di valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi, sono stati utilizzati alcuni indicatori diretti, da un lato, a misurare l'incidenza che sul totale residui hanno il "da riscuotere residui" e il "da versare residui", e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del "da riscuotere iniziale riaccertato".

L'analisi ha evidenziato:

- l'incidenza crescente dei residui da versamento che, nel 2014, segnala quasi un raddoppio rispetto al 2010 (dal 4,3 per cento al 7,9 per cento del totale residui);

- un analogo fenomeno per quanto attiene i residui da riscossione in conto residui, almeno fino al 2013 (57 per cento), seguito dalla drastica caduta del 2014 (circa 46 per cento);
- una comunque limitata capacità di riscossione sui residui, che, ferma per lungo tempo su livelli esigui di poco superiori al 2 per cento, ha subito un apprezzabile raddoppio nel 2014.

GRAFICO 1.1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.7. La classificazione dei residui per grado di esigibilità

Il grado di esigibilità influisce sulla riscuotibilità dei residui: da ciò, l'obbligo per le Amministrazioni (ai sensi dell'art. 268 del Regio decreto n. 827 del 1924, "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato") di procedere alla classificazione dei resti da riscuotere, per grado di esigibilità.

L'esito di tale operazione è annualmente esposto nell'Allegato 24 al Rendiconto, in cui la quantificazione dei residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti, sulla scorta di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Partendo dall'importo totale di residui rilevato alla fine del 2014 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (743.941 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 209.126 milioni. Il procedimento seguito, illustrato dettagliatamente nel volume sull'attendibilità delle scritture contabili, consta di diversi passaggi che possono essere sintetizzati nei termini seguenti:

- rettifica in aumento, per 2.944 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzerava gli importi negativi;
- altre rettifiche minori ("SICR caricamento Allegati 23 e 24") che hanno inciso sul da riscuotere per -38 milioni ;
- ulteriori correttivi che includono l'aumento IPO2 (informazioni contabili ritardatarie), la cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 56.143

milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;

- abbattimenti, crescenti negli anni⁵, richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2014 sono risultati pari a -483.135 milioni.

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

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali, ditte fallite, soggetti deceduti o nullatenenti, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 98,5 per cento;
- posizioni relative a ruoli per i quali è stata richiesta l'inesigibilità, con una percentuale di irrecuperabilità del credito stimata pari al 95 per cento;
- altre posizioni individuate in funzione del loro grado di "anzianità" relativamente ai periodi di imposta esaminati. In proposito, sulla base del ciclo di vita di un ruolo, l'Agenzia ha stimato che i residui attivi al 31/12/2014, potranno essere ancora in grado di generare incassi con riferimento ai carichi affidati a partire dall'anno 2006. Di contro, si stima che tutto il carico affidato fino all'anno 2005 non avrà concrete possibilità di riscossione. Conseguentemente, il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità riferito a tutto il carico affidato fino all'anno 2005 sarà pari al 100 per cento. Invece, per il carico ruoli affidato dall'anno 2006, è stato fissato un valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità pari al 92,87 per cento per i periodi di imposta ante 1998 e al 91,24 per cento per i periodi di imposta *post* 1998.

L'applicazione del metodo descritto al valore dell'affidato da svalutare al 31 dicembre 2014 ha portato ad una presunta "incassabilità" dei ruoli nella misura del 5 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari al 95 per cento⁶. La metodologia adottata dall'Agenzia ha notevolmente corretto quanto si verificava in passato, quando la svalutazione dei crediti raggiunse il suo minimo nel 2003 con la percentuale del 50 per cento, rendendo il dato attuale più prudente e certamente anche più corretto.

⁵ Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -64.226 milioni nel 2003, erano cresciuti fino a -212.070 nel 2010, collocandosi nel 2013 a -301.113 milioni.

⁶ Dato fornito dal Direttore dell'Agenzia delle entrate con nota prot. n. 40507 del 12/05/2015.

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

2.1. L'attività di controllo

2.1.1. I controlli dell'Agenzia delle entrate

I risultati della complessiva attività di accertamento e controllo

Complessivamente l'attività di accertamento e controllo posta in essere dall'Agenzia delle entrate si caratterizza nel 2014 per una flessione dei volumi di produzione realizzati e, al contrario, per un incremento delle entrate, parte delle quali scaturisce naturalmente dall'attività delle annualità precedenti. Rinviando per l'analisi di dettaglio ai singoli punti che riguardano gli accertamenti sostanziali, i controlli formali e la liquidazione delle imposte emergenti dalle dichiarazioni e dagli atti, va messo in rilievo come l'incremento nel risultato finanziario complessivo conseguito nell'anno, pari a 1.039 milioni di euro, derivi per circa la metà (515 milioni) da incremento delle entrate da liquidazione e, più specificamente, dagli introiti connessi alla liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni (complessivamente aumentate, nelle due componenti di entrate da versamenti diretti e da ruoli, di 538 milioni di euro). Si tratta di un fenomeno la cui evoluzione va attentamente seguita, tenendo conto del preoccupante incremento delle imposte dichiarate e non versate, in costante crescita negli ultimi anni, sintomo della tendenza a utilizzare il mancato versamento delle imposte dichiarate quale impropria forma di finanziamento se non, addirittura, rivelatore di condotte deliberatamente delittuose.

Pur in assenza di analisi più specifiche si può ritenere che l'incremento riferibile all'azione di accertamento sostanziale, pari a 428 milioni di euro, sia stato determinato prevalentemente dall'azione di accertamento svolta (nel 2014 e negli anni precedenti) nei confronti delle società di capitali e degli altri soggetti con personalità giuridica. Gli introiti da accertamento del 2014, infatti, derivano per oltre il 70 per cento da tale tipologia di soggetti e si caratterizzano per una forte concentrazione nelle fasce di importo superiore a un milione di euro (le cui entrate costituiscono quasi il 44 per cento dell'introito complessivo derivante da soggetti con personalità giuridica e il 30 per cento dell'introito totale conseguito).

In termini generali la strategia dei controlli tributari continua a caratterizzarsi per la insufficiente capacità di scoraggiare la reiterazione delle condotte evasive di massa nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'IVA. Ciò per una molteplicità di fattori concorrenti, tra i quali particolare rilievo assumono: a) la limitata frequenza dei controlli in rapporto alla vasta platea contributiva in grado di autodeterminare il proprio livello di contribuzione fiscale; b) la esiguità delle sanzioni definibili bonariamente, rese ancora più tenui dalle nuove più ampie possibilità di ravvedimento temporalmente esteso ed effettuabile anche a controllo già iniziato; c) l'assenza di momenti di confronto tra il contribuente e l'Amministrazione prima dell'adempimento⁷.

Appare, pertanto, sempre più urgente un mutamento di strategia per prevenire l'evasione all'IVA e alle imposte sul reddito, piuttosto che per tentare di reprimerla con risultati oggettivamente modesti in rapporto all'entità abnorme del fenomeno. Ciò sarà possibile se saranno attuate senza esitazioni e ritardi le misure che il legislatore sembra ora volere realizzare attraverso l'uso delle tecnologie (trasmissione telematica in tempo reale dei dati delle fatture emesse e dei corrispettivi di cui allo schema di decreto

⁷ Gli effetti che l'attività di controllo fiscale produce sul comportamento successivo dei contribuenti sono stati esaminati nella relazione di cui alla deliberazione n. 17/2014/G della Sezione centrale controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

legislativo attualmente sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari) e la comunicazione preventiva al contribuente dei dati affluiti alle banche dati dell'Anagrafe tributaria (art. 1, commi 634 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190).

TAVOLA 2.1

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

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013	2014
Totale	11.049	12.703	12.470	13.130	14.169
di cui:					
da Liquidazione automatizzata	4.635	5.516	5.284	5.589	6.104
da Controlli documentali	369	399	418	386	368
da Controlli sostanziali	6.045	6.788	6.772	7.154	7.697

Fonte: Agenzia delle entrate

L'attività di accertamento e controllo sostanziale

Nei prospetti che seguono è riepilogata l'attività di accertamento e controllo sostanziale realizzata nel 2014 dall'Agenzia delle entrate, ponendola a confronto con i risultati conseguiti nel triennio precedente.

Per quanto attiene agli aspetti quantitativi, si conferma la riduzione dei controlli sostanziali eseguiti che già si era manifestata negli anni precedenti con riferimento a tutte le diverse tipologie di attività.

Ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA, dell'IRAP e dell'Imposta di registro il numero dei controlli effettuati (n. 650.213) si presenta in flessione dell'8,8 per cento rispetto all'anno precedente (n. 713.313) e del 14 per cento rispetto al 2011, primo anno del quadriennio osservato (n. 756.186).

Sul piano strettamente numerico, quindi, emerge, almeno apparentemente, un progressivo indebolimento della complessiva attività realizzata, indebolimento, peraltro, che non appare direttamente correlato a una riduzione delle risorse umane destinate all'attività, che risultano essere state pressoché costanti nel triennio 2012-2014, oscillando intorno a un valore medio di 16,3 milioni di ore/uomo.

TAVOLA 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
(numero di interventi eseguiti)

ATTIVITÀ	2011	2012	2013	2014
Accertamenti <i>IMPOSTE DIRETTE</i> - IRAP - IVA - REGISTRO	756.186	741.331	713.313	650.213
di cui:				
<i>IMPOSTE DIRETTE</i> - IRAP - IVA	347.329	343.652	329.457	317.276
di cui:				
controlli sui crediti d'imposta (incentivi occupazionali, incentivi aree svantaggiate e altri crediti agevolativi)	238	171	1.717	989
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24	3.325	3.267	4.291	6.968
accertamenti da studi di settore	17.056	13.230	10.950	12.277
Accertamenti Registro	58.938	58.033	52.300	43.660
Accertamenti parziali automatizzati (41-bis/600)	349.919	339.646	331.556	289.277

Fonte: Agenzia delle entrate

Relativamente ai controlli sostanziali ordinari ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP la riduzione numerica rispetto all'anno precedente è del 3,7 per cento (da 329.457 nel 2013 a 317.276 nel 2014). All'interno di tale categoria di controlli gli accertamenti da studi di settore, pur in lieve incremento rispetto all'anno precedente (da 10.950 nel 2013 passano a 12.277 nel 2014), si confermano essere uno strumento ormai marginale ai fini della rettifica delle basi imponibili dichiarate. Significativo l'incremento del numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che passano da 4.291 nel 2013 a 6.968 nel 2014. In diminuzione del 12,8 per cento i controlli parziali automatizzati, che da 331.556 nel 2013 si riducono a 289.277 nel 2014. Tali controlli, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono generalmente di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. Una futura utilizzazione di tali informazioni - e delle altre fattispecie di incroci agevolmente realizzabili sulla base dei dati che affluiscono all'Anagrafe tributaria, come quelle relative ai rapporti con clienti e fornitori - ai fini dell'informazione del contribuente prima dell'adempimento, così come peraltro prefigurano le disposizioni contenute nella Legge di stabilità per il 2015⁸, potrebbe produrre in futuro significativi effetti migliorativi della *tax compliance*.

In diminuzione del 16,5 per cento il numero di controlli sostanziali relativi all'Imposta di registro, passati da 52.300 nel 2013 a 43.660 nel 2014, con una riduzione più marcata rispetto alla contrazione di attività già verificatasi nel 2012 e nel 2013.

Nel prospetto che segue si riportano i dati riepilogativi della maggiore imposta complessivamente accertata (MIA) nell'esercizio 2014, distintamente per settore impositivo. Gli accertamenti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP sono del tutto prevalenti quanto a rilievo finanziario. Dopo la flessione registratasi nel precedente quadriennio, nel 2014 la MIA complessiva risulta nuovamente in aumento (+5,7 per cento rispetto al 2013). Tale risultato deriva unicamente dall'aumento della MIA relativa agli accertamenti ordinari nel settore delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP. Viceversa in flessione risulta l'ammontare della MIA nel settore degli accertamenti parziali ai fini delle Imposte dirette e nel settore del Registro.

⁸ Va, a questo riguardo, ricordato il mutamento di strategia prefigurato dal legislatore con le disposizioni contenute nei commi 634 e seguenti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) secondo le quali "Al fine di introdurre nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'amministrazione fiscale, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili, l'Agenzia delle entrate mette a disposizione del contribuente, ovvero del suo intermediario, anche mediante l'utilizzo delle reti telematiche e delle nuove tecnologie, gli elementi e le informazioni in suo possesso riferibili allo stesso contribuente, acquisiti direttamente o pervenuti da terzi, relativi anche ai ricavi o compensi, ai redditi, al volume d'affari e al valore della produzione, a lui imputabili, alle agevolazioni, deduzioni o detrazioni, nonché ai crediti d'imposta, anche qualora gli stessi non risultino spettanti. Il contribuente può segnalare all'Agenzia delle entrate eventuali elementi, fatti e circostanze dalla stessa non conosciuti." (comma 634) e sempre in base alle quali "l'Agenzia delle entrate mette, altresì, a disposizione del contribuente ovvero del suo intermediario gli elementi e le informazioni utili a quest'ultimo per una valutazione in ordine ai ricavi, compensi, redditi, volume d'affari e valore della produzione nonché relativi alla stima dei predetti elementi, anche in relazione ai beni acquisiti o posseduti" (comma 635).

TAVOLA 2.3

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013	2014
MIA accertamenti ai fini imposte dirette, IVA e IRAP	27.476	30.033	27.765	24.001	25.373
MIA accertamenti parziali imposte dirette	373	400	432	474	440
MIA accertamenti in materia di imposte di registro, e altre imposte correlate	352	404	363	392	307
Totale MIA	28.201	30.837	28.560	24.867	26.120

Fonte: Agenzia delle entrate

Sempre in ordine agli aspetti quantitativi, dai dati emerge nel 2014 una flessione dell'attività istruttoria esterna (nella quale rientrano i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni passano da 54.281 nel 2013 a 52.876 nel 2014, con una diminuzione del -2, per cento. La flessione interessa tutte le tipologie di indagini esterne e raggiunge il -4,7 per cento nel caso delle verifiche e controlli mirati sui soggetti di grandi dimensioni.

Anche questo dato conferma il progressivo indebolimento dell'azione di accertamento fiscale, tenuto conto che generalmente l'attività di verifica esterna migliora la qualità complessiva delle indagini e la sostenibilità della pretesa erariale.

TAVOLA 2.4

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

(Numero di verifiche e controlli esterni eseguiti)

	2011	2012	2013	2014
Attività istruttoria esterna	54.311	54.424	54.281	52.876
VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI NEI CONFRONTI DI SOGGETTI DI GRANDI DIMENSIONI	435	382	361	344
VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI NEI CONFRONTI DI ALTRI SOGGETTI	9.488	9.511	9.344	9.222
ACCESSI BREVI *	44.388	44.531	44.576	43.310
<i>di cui:</i>				
ACCESSI BREVI PER IL CONTROLLO DEI DATI PER GLI STUDI DI SETTORE	36.980	36.456	33.606	33.518

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

Fonte: Agenzia delle entrate

In merito alla articolazione dei controlli effettuati per fascia di maggiore imposta accertata, nella tavola seguente si riporta la distribuzione degli accertamenti eseguiti nel 2014 ai fini delle Imposte sui redditi e dell'IVA per le diverse categorie economiche e tipologie di accertamento, distintamente per fasce di maggiore imposta accertata.

I dati mettono in evidenza l'elevata concentrazione numerica dei controlli effettuati nelle fasce di minore importo. Ben 263.147 controlli (inclusi un non trascurabile numero di accertamenti con esito negativo e di accertamenti annullati in autotutela) su un totale complessivo di 598.596, pari al 44 per cento, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro.

TAVOLA 2.5

DISTRIBUZIONE DEGLI ACCERTAMENTI ESEGUITI NEL 2014 PER FASCIA DI MIA

Fasce di maggiore imposta accertata	Accertamenti nei confronti di grandi contribuenti	Accertamenti nei confronti di imprese di medie dimensioni	Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti	Accertamenti nei confronti di enti non commerciali	Accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	Accertamenti con determinazione sintetica del reddito	Accertamenti parziali automatizzati	Totale
0 *	271	739	8.408	115	8.617	1.131	57.866	77.147
0,01 - 1.549	128	721	11.613	426	29.283	359	143.470	186.000
1.549,01 - 5.164	149	1.290	25.617	785	36.567	1.713	80.342	146.463
5.164,01 - 13.494	258	2.043	45.651	1.275	22.568	3.876	7.094	82.765
15.494,01 - 25.823	148	1.177	20.806	830	6.431	1.729	364	31.485
25.823,01 - 51.646	259	1.777	20.337	905	5.373	1.403	116	30.170
51.646,01 - 185.925	583	3.074	18.133	808	4.579	783	25	27.985
185.925,01 - 516.457	446	1.489	5.853	129	1.343	85	0	9.345
516.457,01 - 5.164.569	699	1.693	3.426	39	784	12	0	6.653
5.164.569,01 - 25.822.845	140	199	156	6	32	0	0	533
OLTRE 25.822.845	31	9	7	0	3	0	0	50
TOTALE	3.112	14.211	160.007	5.318	115.580	11.091	289.277	598.596

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

Fonte: Agenzia delle entrate

Quanto alla distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa MIA, il confronto con i risultati dell'anno precedente mette in luce nel 2014 un incremento sia numerico che di MIA degli accertamenti nei confronti dei grandi contribuenti (rispettivamente +7,6 per cento e +18,2 per cento). Al contrario in diminuzione sono il numero degli accertamenti e la maggiore imposta relativamente a piccole imprese e professionisti (-4,4 per cento la riduzione numerica e - 4,5 la riduzione nella MIA complessiva). La MIA del 2014 relativa ai grandi contribuenti e alle imprese di medie dimensioni costituisce il 41,1 per cento di quella complessivamente accertata, mentre la MIA concernente gli accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti costituisce, da sola, il 44,8 per cento.

TAVOLA 2.6

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI PER TIPOLOGIA

Distribuzione accertamenti imposte dirette, IVA e IRAP per tipologia e relativa MIA	Numero accertamenti 2013	Numero accertamenti 2014	MIA 2013 (in milioni)	MIA 2014 (in milioni)	Valore mediano
					MIA 2014 (in euro)
Grandi contribuenti	2.981	3.112	3.841	4.542	128.677
Imprese di medie dimensioni	14.363	14.211	5.184	5.895	44.129
Imprese di piccole dimensioni e professionisti	167.392	160.007	11.895	11.362	13.041
Determinazione sintetica del reddito	21.535	11.091	359	238	12.106
Enti non commerciali	4.777	5.318	260	293	16.705
Altri accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	118.409	115.580	2.462	3.043	3.273
Totale	329.457	309.319	24.001	25.373	8.616

Fonte: Agenzia delle entrate

Passando ai risultati finanziari conseguiti a seguito dell'attività di accertamento e controllo sostanziale, nella tavola che segue si riportano le relative entrate, distintamente per le diverse tipologie di atti e procedimenti.

TAVOLA 2.7

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE

		(in milioni)				
		2010	2011	2012	2013	2014
Incassi da controlli sostanziali		6.045	6.788	6.772	7.154	7.697
	adesione ai verbali	514	378	543	558	524
	adesione all'accertamento	1.651	2.808	2.475	2.670	2.432
	acquiescenza	1.073	786	963	1.082	1.616
<i>di cui:</i>	conciliazione giudiziale	245	530	229	266	350
	registro	532	399	411	438	442
	ruoli	1.705	1.669	1.800	1.608	1.674
	altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo*	325	218	351	532	659

*Sono comprese le seguenti voci: altri accertamenti, definizioni artt. 16 e 17 d.lgs. 472/97, crediti d'imposta (investimenti aree svantaggiate e occupazionali, recupero crediti indebitamente utilizzati in compensazione), accertamento esecutivo art. 29 DL 78/2010 (a titolo provvisorio) e mediazione tributaria.

Fonte: Agenzia delle entrate

A differenza dei dati relativi alle quantità prodotte, quelli finanziari mettono in luce un incremento degli introiti complessivi realizzati, che passano da 7.154 milioni di euro nel 2013 a 7.697 milioni nel 2014 (+543 milioni e +7,6 per cento). All'aumento ha concorso in primo luogo la notevole crescita degli introiti derivanti dall'acquiescenza agli accertamenti (+534 milioni e +49,3 per cento rispetto al 2013), che migliora il risultato già in crescita degli anni precedenti. In aumento anche il gettito derivante dalle conciliazioni giudiziali (+84 milioni e +31,6 per cento) e dai ruoli (+66 milioni e +4,1 per cento). Pressoché invariato il risultato finanziario dell'attività di controllo nel settore Registro (+0,9 per cento), mentre risultano in sensibile flessione gli introiti da adesione all'accertamento (-238 milioni e -8,9 per cento rispetto al 2013) e da definizione diretta dei verbali (-34 milioni e -6,1 per cento). In aumento (+127 milioni e +23,8 per cento) gli introiti da altre modalità di definizione e tipologie di controllo.

Sempre con riferimento all'attività di controllo sostanziale, nella tavola che segue si riporta, relativamente alle Imposte sui redditi, all'IVA e all'IRAP, la distribuzione degli introiti derivanti dall'attività di controllo sostanziale conseguiti nel 2014 per classi di recupero e per natura giuridica.

TAVOLA 2.8

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI ORDINARI PER NATURA GIURIDICA E CLASSI DI RECUPERO – ANNO 2014*

Natura giuridica	Distribuzione degli introiti per classi di recupero						Totale
	fino a 5.000	da 5.001 a 20.000	da 20.001 a 100.000	da 100.001 a 1.000.000	da 1.000.001 a 50.000.000	oltre 50.000.000	
Persone fisiche e società di persone	878.911.242	189.459.956	124.036.468	103.382.762	79.801.008	97.841.604	1.473.433.040
<i>di cui:</i>							
IMPOSTE DIRETTE	466.610.814	120.354.892	70.998.599	66.398.492	28.993.267	97.841.604	851.197.668
IVA	104.917.416	17.251.026	8.130.739	5.522.625			135.821.806
IRAP	34.949.273	2.460.229	1.204.197	265.484			38.879.183
Persone giuridiche	392.913.851	306.200.764	464.457.663	838.665.430	1.552.678.417		3.554.916.125
<i>di cui:</i>							
IMPOSTE DIRETTE	124.275.208	130.702.063	202.702.463	430.162.029	1.238.274.696		2.126.116.459
IVA	77.950.424	52.781.684	71.825.982	108.512.389	49.469.572		360.540.051
Totale	1.271.825.093	495.660.720	588.494.131	942.048.192	1.632.479.425	97.841.604	5.028.349.165

* Gli importi riportati nella tavola non comprendono le addizionali regionali e comunali e le imposte sostitutive, gli esiti finanziari degli accertamenti parziali automatizzati ai fini delle imposte sul reddito ex art. 41-bis del d.P.R. n. 600/1973 e degli accertamenti del settore Registro, nonché l'attività svolta nei confronti di alcune particolari tipologie di soggetti.

Fonte: Agenzia delle entrate

Dai dati emerge, diversamente da quanto si è rilevato in ordine alla maggiore imposta accertata (MIA), una netta prevalenza degli introiti derivanti dall'attività di

accertamento nei confronti delle persone giuridiche, che nel 2014 costituiscono oltre il 70 per cento delle entrate da controlli sostanziali ordinari nei settori delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP.

Si può confermare quanto già rilevato in sede di commento ai risultati conseguiti nel 2013, in ordine al fatto che la parte più rilevante dell'incremento di entrate effettive da attività di accertamento conseguito nel quinquennio 2010-2014 è derivata dall'attività di controllo svolta nei confronti di grandi contribuenti e, in generale, delle persone giuridiche. Tali dati, se confrontati con quelli delle maggiori imposte accertate, mettono in luce un evidente scompenso tra la proficuità reale (introiti effettivi) dei controlli nei confronti dei contribuenti di maggiori dimensioni e quella dei controlli operati verso imprese minori e professionisti.

Esaminando più specificamente alcune tipologie di attività di accertamento, nella tavola successiva si espongono i dati relativi al numero di accertamenti sintetici effettuati ai fini dell'IRPEF nel quadriennio 2011-2014, ai sensi dell'articolo 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600, e i connessi risultati finanziari.

Nel 2014 sono stati eseguiti poco più di 11mila accertamenti sintetici, con un decremento del 48,5 per cento rispetto al 2013 e del 70 per cento rispetto al 2012. In dettaglio, gli accertamenti svolti nei confronti di soggetti titolari di reddito d'impresa risultano in diminuzione del 46,8 per cento rispetto all'anno precedente, essendo passati da 5.478 nel 2013 a 2.916 nel 2014. La riduzione è ancora più netta se si confronta il numero di controlli del 2014 con quello del 2012 (-68,4 per cento). Nel 2014 la maggior parte degli accertamenti sintetici ha riguardato i periodi d'imposta 2009 e successivi.

Come già evidenziato in sede di commento all'attività di accertamento per gli esercizi precedenti, dopo le modifiche introdotte dal DL n. 78 del 2010 al nuovo accertamento sintetico era stato collegato un maggior gettito per 741,2 milioni nel 2011, 708,8 milioni nel 2012 e 814,7 milioni nel 2013. Va, inoltre, ricordato che anche il DL n. 112 del 2008 aveva previsto maggiori entrate, pur non iscritte in bilancio, attribuibili agli effetti di un piano straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico, per 170 milioni per il 2009, 290 milioni per il 2010 e 520 milioni per il 2011.

Alla luce dei modesti e decrescenti risultati quantitativi conseguiti in questi anni e dei marginali introiti finora conseguiti (gli 8.678 accertamenti sintetici effettuati nel 2011 hanno dato luogo, fino al 31 dicembre 2014, a entrate per 188 milioni di euro), si può ritenere che l'accertamento sintetico del reddito complessivo IRPEF conservi tuttora, nella strategia dei controlli fiscali, quel carattere complementare e di chiusura del sistema che già gli era proprio prima della modificazione legislativa del 2010.

TAVOLA 2.9

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

	2011	2012	2013	2014
Numero accertamenti eseguiti	36.304	37.191	21.535	11.091
<i>di cui (per periodo di imposta):</i>				
Relativi a periodi d'imposta fino al 2008	36.291	37.091	21.493	3.263
Relativi a periodi d'imposta dal 2009	13	100	42	7.828
<i>di cui (per tipologia contribuente)</i>				
Numero accertamenti sintetici su soggetti titolari di reddito professionale o d'impresa	8.678	9.241	5.478	2.916
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2014* (in milioni)	188	165	63	8

* Dati non definitivi, aggiornati al 04/02/2015.

Fonte: Agenzia delle entrate

Continua anche nel 2014 la flessione iniziata nel 2013 del numero delle indagini finanziarie autorizzate, dopo il progressivo aumento che si era verificato nel triennio 2010-2012. Pure in diminuzione risulta la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini.

TAVOLA 2.10

AGENZIA DELLE ENTRATE
NUMERO DI CONTRIBUENTI SOTTOPOSTI A INDAGINE FINANZIARIA

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria
2010	11.577
2011	16.628
2012	19.076
2013	14.773
2014	11.644

Fonte: Agenzia delle entrate

Complessivamente emerge un limitato utilizzo nel corso degli anni di tale potere istruttorio che, pure, se correttamente esercitato, dovrebbe determinare una migliore qualità e proficuità delle indagini tributarie.

TAVOLA 2.11

AGENZIA DELLE ENTRATE
INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

Anno	Numero accertamenti assistiti da indagini finanziarie	Maggiore imposta accertata (in milioni)
2010	9.371	866
2011	10.869	1.129
2012	11.872	1.201
2013	12.069	1.134
2014	11.460	1.078

Fonte: Agenzia delle entrate

Dal 2006 al 2013 il numero dei contribuenti che hanno applicato gli studi di settore si è mantenuto sostanzialmente stabile, aggirandosi intorno a 3,6 milioni di soggetti. Nel 2013 è in diminuzione il numero di contribuenti "congruo", essendo passato dal 73,3 per cento al 71,4 per cento. Tale diminuzione, nell'analisi del Dipartimento delle finanze viene ricollegata principalmente all'andamento negativo del ciclo economico registratosi nell'anno.

L'analisi degli esiti finanziari derivanti dall'applicazione degli studi in sede di dichiarazione, mette in luce, a decorrere dal 2006, una progressiva rilevante riduzione della maggiore base imponibile emersa, scesa nel 2013 ad un ammontare di poco superiore a 2,2 miliardi.

La causa di ciò è da rinvenire da un lato nell'origine interna agli stessi soggetti interessati all'applicazione degli studi dei dati contabili e strutturali utilizzati per la ricostruzione della loro dimensione economica (acquisti, forza lavoro, ecc.) e, dall'altro, nell'intrinseca limitata efficacia che gli studi sembrano possedere per la misurazione delle attività a più alto rischio di evasione dei ricavi e compensi, quali quelle che si rivolgono al consumatore finale, caratterizzate da ampie oscillazioni nei risultati economici per effetto di fattori di successo o di penalizzazione difficilmente inquadrabili in misurazioni di carattere statistico.

TAVOLA 2.12

AGENZIA DELLE ENTRATE

APPLICAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE IN SEDE DI DICHIARAZIONE

Periodo d'imposta	Numero contribuenti che hanno applicato gli studi di settore	Numero contribuenti originariamente congrui a studi di settore	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Contribuenti con adeguamento in dichiarazione			
				Numero	Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%)	Maggiore base imponibile	
Migliaia di euro	Valore medio in euro ⁽¹⁾						
1998	1.025.926	502.704	49,00	181.656	17,7	742.696	4.088
1999	1.464.927	1.089.882	74,40	260.701	17,8	1.147.803	4.403
2000	2.048.650	1.090.849	53,20	306.062	14,9	1.579.980	5.162
2001	2.558.897	1.609.546	62,90	368.257	14,4	1.968.020	5.344
2002	2.918.883	1.948.547	66,80	393.921	13,5	2.201.053	5.588
2003	3.123.179	2.221.199	71,10	327.959	10,5	2.362.546	7.204
2004	3.193.175	2.189.613	68,60	470.693	14,7	2.977.593	6.326
2005	3.275.227	2.316.109	70,70	533.400	16,3	3.401.154	6.376
2006	3.572.108	1.998.981	56,00	653.980	18,3	5.160.180	7.890
2007	3.734.932	2.136.176	57,20	615.356	16,5	4.406.763	7.161
2008	3.520.765	2.106.953	59,80	523.394	14,9	4.083.490	7.802
2009	3.497.610	2.392.197	68,40	425.830	12,2	3.077.077	7.226
2010	3.482.862	2.402.103	69,00	412.165	11,8	3.131.352	7.597
2011	3.454.706	2.386.487	69,08	399.889	11,6	3.072.220	7.683
2012	3.672.836	2.693.803	73,34	334.441	9,1	2.220.409	6.639
2013	3.643.894	2.602.593	71,42	347.292	9,5	2.203.770	6.346

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

Quanto al contributo dei Comuni all'azione di accertamento sostanziale, ai sensi dell'art. 1 del DL n. 203 del 2005 e dell'art. 83, commi 16 e 17, del DL n. 112 del 2008, i prodotti realizzati e le relative somme riconosciute ai Comuni medesimi per effetto dell'attività svolta sono illustrate nelle tabelle che seguono. Gli accertamenti realizzati con contributo dei Comuni sono diminuiti, nel 2014, del 7,8 per cento, rispetto al 2013. Nel 2014 i Comuni della Calabria hanno fornito il maggior contributo numerico all'azione di accertamento, seguiti da quelli di Emilia Romagna e Lombardia.

TAVOLA 2.13

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

DIREZIONI REGIONALI	2011	2012	2013	2014
Abruzzo	8	38	16	27
Basilicata	-	-	2	3
Calabria	41	65	318	486
Campania	-	27	22	19
Emilia Romagna	1.065	1.061	770	475
Friuli Venezia Giulia	3	17	69	53
Lazio	-	5	17	28
Liguria	157	281	181	406
Lombardia	311	1.127	851	453
Marche	46	113	62	49
Molise	-	-	-	1
Piemonte	72	177	134	109
Puglia	-	2	13	8
Sardegna	2	12	12	7
Sicilia	7	22	37	267
Toscana	162	369	209	150
Trentino Alto Adige	-	-	3	8
Umbria	31	19	13	9
Valle d'Aosta	-	4	3	7
Veneto	62	116	184	136
TOTALE	1.967	3.455	2.916	2.701

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

Fonte: Agenzia delle entrate

Sempre con riferimento agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella tavola seguente sono riportati i dati degli accertamenti che negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno generato incassi. Gli importi indicati rappresentano una quota delle somme incassate. Si ricorda che la percentuale riconosciuta ai Comuni, originariamente fissata al 33 per cento degli incassi, è stata elevata al 50 per cento per il 2011 (art. 2, comma 10, lett. b, del d.lgs. n. 23/2011) e poi al 100 per cento per gli anni 2012, 2013 e 2014 (art. 1, comma 12-bis, del DL n. 138 del 2011⁹).

Rispetto all'anno precedente, nel 2013 l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è aumentato di oltre il 61 per cento, passando da 11 milioni di euro a 17,7 milioni. Del tutto preminente l'azione di accertamento promossa da Comuni dell'Emilia Romagna, i cui introiti riconosciuti costituiscono nell'anno il 39,2 per cento del totale.

TAVOLA 2.14

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONI DEI COMUNI E SOMME LORO RICONOSCIUTE

Regione (dei Comuni segnalanti)	2011		2012		2013	
	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	39	85.131,19	35	162.902,59
Basilicata						
Calabria	5	1.025,34	10	3.887,85	91	72.609,79
Campania			5	4.691,37	14	40.117,94
Emilia Romagna	831	2.157.198,43	987	5.750.896,03	1.050	6.929.501,87
Friuli Venezia Giulia	3	603,52	6	1.836,45	22	27.283,83
Lazio					2	38.692,65
Liguria	67	181.051,32	171	778.295,83	257	1.223.537,58
Lombardia	121	481.047,18	381	2.810.884,86	758	4.774.284,83
Marche	17	22.270,13	51	324.522,73	95	407.863,47
Molise					1	337,94
Piemonte	38	50.077,84	91	495.030,92	147	1.312.908,57
Puglia						
Sardegna	2	485,48	6	4.304,35	11	113.979,44
Sicilia						
Toscana	65	55.052,92	140	379.932,69	283	1.802.728,13
Trentino Alto Adige						
Umbria	19	6.966,06	23	140.078,54	25	202.337,06
Valle d'Aosta						
Veneto	33	26.064,59	74	200.835,53	155	583.098,30
TOTALE	1.207	2.986.277,20	1.984	10.980.328,34	2.946	17.692.183,99

*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, Fonte: Agenzia delle entrate

L'attività di controllo formale

Relativamente ai controlli formali in materia di Imposte sui redditi e di Imposte indirette iscritte al campione unico, il numero di atti emessi nel 2014 si è ridotto del 7,1 per cento, attestandosi complessivamente su 1,13 milioni di controlli. Oltre 817 mila

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

sono stati i controlli documentali *ex art. 36-ter* del d.P.R. n. 600 del 1973 (con una riduzione dell'8,4 per cento rispetto al 2013). Questo dato è comprensivo dei controlli centralizzati (c.d. Comunicazioni Esiti Centralizzate - CEC), cioè comunicazioni contenenti richieste di pagamento prodotte automaticamente a seguito di incroci tra i diversi archivi dell'Anagrafe tributaria effettuati sulla base di specifici criteri selettivi.

In merito agli esiti successivi dei controlli documentali *ex art. 36-ter*, l'Agenzia ha fornito il numero di comunicazioni emesse nel quinquennio 2010-2014 (riferibili ai periodi d'imposta dal 2007 al 2011) e della parte di queste che hanno dato luogo al pagamento, ma non ha fornito i dati relativi al numero di comunicazioni da controllo documentale annullate in autotutela e di quelle iscritte a ruolo.

Il numero delle comunicazioni degli esiti dei controlli documentali emesse nel quinquennio 2010-2014, relative ai periodi di imposta 2007-2011, ha subito nel corso del periodo osservato una flessione, passando da 702 mila comunicazioni per il periodo d'imposta 2007 a 525 mila comunicazioni per il periodo d'imposta 2011, delle quali ultime il 63 per cento ha dato luogo ad almeno un versamento diretto entro febbraio 2015.

Il miglioramento dei criteri selettivi adottati ha comportato una progressiva riduzione delle dichiarazioni segnalate e, conseguentemente, una diminuzione delle comunicazioni degli esiti, anche se restano da approfondire le ragioni della contestuale diminuzione degli introiti, che di per sé non dovrebbe essere stata indotta dal miglioramento dei criteri selettivi.

Quanto alle risorse umane impiegate, il controllo formale ha assorbito nel 2014 1,13 milioni di ore/uomo, con una riduzione del 3,6 per cento rispetto alle risorse umane impiegate nell'anno precedente. L'incidenza dell'attività sul complessivo macroprocesso finalizzato all'accertamento delle imposte non dichiarate, essa è stata nel 2014 dell'11,3 per cento, in crescita rispetto all'anno precedente (10 per cento).

TAVOLA 2.15

ENTRATE DA CONTROLLI DOCUMENTALI (ART. 36-TER, DPR N. 600/1973)

	Periodo d'imposta				
	2007	2008	2009	2010	2011 **
Numero comunicazioni degli esiti dei controlli emessi nel quinquennio 2010-2014	702.040	779.604	595.202	605.431	525.294
di cui incassate*	593.638	569.889	425.660	424.199	332.186

* Anno di imposta 2011: numero comunicazioni per le quali risulta effettuato almeno un versamento diretto con delega mod. F24 fino a febbraio 2015.

** Dati provvisori aggiornati a febbraio 2014: la lavorazione relativa all'anno d'imposta 2011, avviata nel 2014, sarà ultimata entro la fine dell'anno 2015.

Fonte: Agenzia delle entrate

In termini di risultati finanziari, le entrate prodotte dai controlli documentali nel settore delle imposte sui redditi (art. 36-ter del d.P.R. n. 600) nel 2014 ammontano a complessivi 368 milioni di euro, dei quali 276 milioni da versamenti diretti e 92 milioni da ruoli. Nell'insieme tali entrate sono diminuite del 4,7 per cento rispetto all'anno precedente.

TAVOLA 2.16

ENTRATE DA CONTROLLI DOCUMENTALI NEL SETTORE DELLE IMPOSTE SUI REDDITI

		(in milioni)				
		2010	2011	2012	2013	2014*
Entrate da "controlli documentali" (art. 36-ter)		369	399	418	386	368
di cui:	Versamenti diretti	298	318	336	306	276
	Ruoli	71	81	82	80	92

* Preconsuntivo.

Fonte: Agenzia delle entrate

La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti

Il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2014 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi e all'IVA è in sensibile aumento rispetto al 2013, essendo passato da 6,7 milioni di comunicazioni a 7,3 milioni (+8,5 per cento). Pure in aumento (+10,6 per cento) il numero di comunicazioni annullate in autotutela.

TAVOLA 2.17

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

Attività di "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis)		2010	2011	2012	2013	2014
Comunicazioni di irregolarità emesse		7.671.727	8.402.587	6.732.704	6.705.827	7.274.137
di cui:	Incassate	3.908.157	3.938.785	3.074.714	2.836.994	1.943.142
	Annullate in autotutela	1.002.273	1.137.082	860.135	779.002	861.931
	Iscritte a ruolo	2.761.296	3.014.417	2.428.216	2.837.131	1.467.000

Fonte: Agenzia delle entrate

Quanto all'entità finanziaria dell'attività di liquidazione automatizzata, nella tabella che segue sono riportati i dati relativi al quinquennio 2010-2014.

TAVOLA 2.18

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

		(in milioni)					
		2010	2011	2012	2013	2014**	
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis) e da "liquidazione atti sottoposti a registrazione" (versamenti diretti e ruoli)		Totale	4.635	5.516	5.280	5.589	6.104
di cui:							
Entrate da "liquidazione automatizzata" (art. 36-bis e 54-bis)	da versamenti diretti F24*	1.859	2.483	2.670	3.112	3.590	
	da ruolo	2.680	2.801	2.370	2.267	2.327	
Entrate da "liquidazione atti sottoposti a registrazione"	da versamenti diretti F23	96	232	240	210	187	

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

** dati 2014 di preconsuntivo.

Fonte: Agenzia delle entrate

Tali dati, secondo i quali l'introito complessivo conseguente alla suddetta attività di controllo automatizzato nell'anno 2014 ammonta a 5.917 milioni di euro (+10 per cento rispetto al 2013), mettono in luce il crescente rilievo assunto negli ultimi anni dalle comunicazioni di irregolarità, probabilmente a causa di due diversi concomitanti fattori. L'uno positivo, di carattere contingente e temporaneo, collegato all'accelerazione delle procedure di controllo automatizzato verificatasi negli ultimi anni, l'altro, di carattere gravemente negativo, correlato alla crescente utilizzazione del mancato versamento delle imposte emergenti dalle dichiarazioni (soprattutto IVA e ritenute) quale impropria forma di finanziamento delle attività economiche, quando non addirittura modalità di arricchimento illecito, anche attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

Ciò risulta indirettamente confermato dal maggiore incremento registratosi negli introiti da versamenti diretti mediante F24 a fronte della relativa stabilità delle somme correlate a iscrizioni a ruolo.

In riduzione le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 210 milioni di euro nel 2013 a 187 milioni nel 2014 (-11 per cento).

In diminuzione nel 2014 il numero di comunicazioni di irregolarità non ancora pagate e non ancora iscritte a ruolo che, al termine dell'esercizio, costituivano il 41 per cento circa delle comunicazioni emesse, al netto di quelle annullate in autotutela e di quelle già iscritte a ruolo (erano il 45 per cento al termine dell'anno precedente).

Va, comunque, rilevato che il numero dei controlli *ex art. 36-bis* del d.P.R. n. 600 e *54-bis* del d.P.R. n. 633 eseguiti in ciascun esercizio è inevitabilmente influenzato dai tempi di lavorazione delle diverse annualità di dichiarazione.

Come già rilevato in passato, un aspetto tutt'altro che secondario nella complessiva strategia di riduzione dell'evasione fiscale dovrebbe essere quello della efficacia ed incisività dell'azione di riscossione dei tributi non spontaneamente versati dai contribuenti. Il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'IVA sembra presentare crescente rilievo nella gestione del sistema tributario.

A questo proposito, una prima analisi concerne l'andamento delle imposte dichiarate e non versate in autotassazione dai contribuenti negli ultimi quattro anni d'imposta per i quale sono disponibili i dati: 2008-2011¹⁰. Dai dati riportati nella tavola seguente emerge il progressivo, preoccupante aumento degli importi non versati, passati da 8 miliardi nel 2008 a poco più di 10,6 miliardi nel 2011 (+32,1 per cento).

TAVOLA 2.19

IMPOSTE DICHIARATE E NON VERSATE*

Anno d'imposta	(in milioni)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte richieste	8.042	8.458	9.249	10.599	n.d.

* I dati tengono conto delle operazioni di correzione effettuate sugli esiti in sede di assistenza sia sulla comunicazione di irregolarità.
Fonte: Agenzia delle entrate

Nella tavola seguente si riportano i dati relativi agli importi derivanti da liquidazione automatizzata *ex art. 36-bis* del d.P.R. n.600 e *54-bis* del d.P.R. n. 633 che,

¹⁰ Per l'anno d'imposta 2012 l'attività di liquidazione è ancora in fase di completamento. Per l'anno d'imposta 2013 l'attività non ha ancora prodotto effetti in termini di notificazione degli avvisi.

per ciascun esercizio finanziario, hanno formato oggetto di rateazione con l’Agenzia delle entrate e gli importi relativi alle connesse riscossioni. Dagli stessi risulta l’elevato numero di posizioni interessate ai pagamenti dilazionati, tendenzialmente in crescita pur nella oscillazione dei dati influenzati dai diversi momenti di completamento delle procedure e la complessiva crescita delle rateazioni accordate riferite all’attività di liquidazione automatizzata delle imposte risultanti dalle dichiarazioni (nel 2012 prossimo ai 4 miliardi di euro e pari a 2,71 miliardi nel 2013).

TAVOLA 2.20

RATEAZIONI OPERATE DALL’AGENZIA DELLE ENTRATE
(da controlli automatizzati – artt. 36-*bis* del d.P.R. 600/1973 e 54-*bis* del d.P.R. 633/1972)

Anno ⁽¹⁾	2010	2011	2012	2013	2014
Numero posizioni oggetto di rateazione	167.156	378.698	135.263	382.058	87.306
Importi da controlli automatizzati (36- <i>bis</i> e 54- <i>bis</i>)	1.461.589.546	3.164.890.394	3.900.218.542	2.700.804.319	1.911.987.844
Importi riscossi ratealmente al 31/12/2014	1.016.875.845	1.397.925.531	1.662.629.581	1.599.673.589	1.224.069.192
<i>di cui:</i>					
credito originario	964.211.766	1.335.570.122	1.598.613.277	1.550.924.986	1.194.121.808
interessi da rateazione	52.664.080	62.355.409	64.016.305	48.748.603	29.947.384

⁽¹⁾ Per “Anno” si intende l’anno di inizio rateizzazione indipendentemente dall’anno di emissione della comunicazione.

Fonte: Agenzia delle entrate

Tali dati vanno, peraltro, ricordati con quelli, di entità ben più consistente, relativi alle rateazioni in essere presso Equitalia derivanti da iscrizioni a ruolo conseguenti a liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni che si espongono nella tavola seguente.

TAVOLA 2.21

RATEAZIONI OPERATE DA EQUITALIA DERIVANTI DA LIQUIDAZIONE DELLE IMPOSTE DICHIARATE*

	<i>(in milioni)</i>			
	TOTALE		<i>di cui da liquidazione</i>	
	Carico rateizzato (compresi interessi rateazione)	Carico residuo netto sospensioni	Carico rateizzato (compresi interessi rateazione)	Carico residuo netto sospensioni
Agenzie fiscali - entrate	19.941	10.953,8	12.882,7	8.021,7
Altri	14.764,8	8.501,9	19,2	11,9
TOTALE	34.706,2	19.455,7	12.901,9	8.033,6

*Dati aggiornati al 20 maggio 2015.

Fonte: Equitalia

Secondo quanto comunicato, il carico rateizzato derivante dall’attività di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni ammonta a ben 12,9 miliardi di euro e costituisce il 64,6 per cento del carico derivante da attività dell’Agenzia delle entrate ed il 37,1 per cento del carico totale rateizzato per tutti i crediti gestiti dal gruppo Equitalia.

Si può, pertanto, ritenere che il fenomeno della c.d. “evasione da riscossione” abbia assunto dimensioni sempre più rilevanti, che rischiano di pregiudicare gravemente

la complessiva funzionalità del sistema tributario. Ciò anche a causa dell'indebolimento delle procedure coattive e delle facilitazioni accordate nella rateazione delle somme ancora dovute, dilazionate pur in assenza di una compiuta valutazione della situazione economico-debitoria del soggetto.

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

L'attività di controllo posta in essere nel 2014 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore Territorio è riepilogata nella tavola che segue.

TAVOLA 2.22

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

ATTIVITÀ*	2011			2012			2013			Preconsuntivo 2014**		
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita) (milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita) (milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita) (milioni)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita) (milioni)
Numero classamenti delle UUU* verificati nel merito	852.263			912.587			999.967			792.248		
Controlli in sopralluogo sulle UUU presentate con DOCPA	136.114	870	117	162.369	954	207	157.274	946	157	111.667	749	161,5
Numero di particelle trattate a seguito degli esiti pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati e presentati in catasto o ad ampliamenti non registrati	680.837	181	235	235.579	37	33	57.078	21	23,5	29.808	11	12,7
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta	344.741	476	206	147.284	238	82						
Numero di particelle trattate a seguito degli esiti pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di rendita	52.769	37	21	38.325	27	25	15.631	8	7,6	13.319	7	2,7
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	In corso	15	-	3 microzone	31	7,8	17 microzone	6	123,6	Nel corso del 2014 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335, della l. 311/2004		
Revisione puntuale del classamento (Art. 1, comma 336, LF 2005)	9.822	10	26	6.604	15	24	11.011	22	8,5	7.984	16	9,5
Verifica sull'attendibilità dell'appartenenza alle categorie CIV4	96.348	55	25	205.152	125	27	148.953	99	16,4	Non pianificata nel 2014 (cfr Convenzione 2014-2016)		

* Unità Immobiliari Urbane.

** Al momento si dispone solamente di dati provvisori da intendersi come preconsuntivo.

Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2014 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito è passato da circa 1 milione nel 2013 a poco più di 792 mila con una riduzione del 20,8 per cento. Anche i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCPA sono diminuiti nel 2014 rispetto al 2013, passando da 157 mila circa a 112 mila (-29 per cento). Nonostante la riduzione numerica, gli esiti finanziari

dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, si incrementano, passando da 157 milioni di euro nel 2013 a 161,5 milioni nel 2014 (+2,9 per cento).

In drastica riduzione il numero di controlli su particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in G.U. al 31/12/2009, relative a fabbricati non presenti in catasto o ad adempimenti non registrati, passato da quasi 680 mila nel 2011 a 30 mila nel 2014. Discende dalla riduzione numerica dell'attività anche la riduzione delle variazioni di rendita determinate e delle risorse umane impiegate.

Il numero di controlli sulle particelle contenute negli elenchi pubblicati in G.U. al 31 dicembre 2009, relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità, continuano anch'essi a ridursi, passando dai circa 16 mila nel 2013 a poco più di 13 mila nel 2014. Anche il valore medio dell'incremento di rendita associato al singolo controllo è diminuito rispetto all'anno precedente (da 486 €/controllo a 283 €/controllo) ma, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, occorre tenere conto anche delle unità immobiliari che insistono sulle particelle di catasto terreni. Se si tiene conto di ciò la riduzione nel valore medio dell'incremento assume carattere marginale.

Pure in flessione il numero di revisioni puntuali del classamento (*ex art. 1, comma 336, LF 2005*), passate da 11 mila a 8 mila circa (-27 per cento). Marginale, anche se positivo, l'aumento dell'ammontare delle variazioni di rendita accertate (da 8,5 milioni nel 2013 a 9,5 milioni nel 2014). Secondo quanto riferisce l'Agenzia, quest'ultimo fenomeno è da ricondurre alle richieste di attuazione del disposto normativo avanzate dai comuni, che riguardano prevalentemente immobili a destinazione speciale (gruppo di categorie D).

Anche nel 2014, dunque, l'attività di controllo delle strutture già facenti capo alla preesistente Agenzia del territorio presenta una forte contrazione sia in termini di prodotti realizzati che di esiti finanziari degli stessi.

In merito allo stato di attuazione della riforma del Catasto e all'attività di aggiornamento degli archivi catastali, va ricordato che la legge delega 11 marzo 2014, n. 23, prevede, all'articolo 2, una revisione di carattere strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati, che implica, di fatto, un nuovo impianto del catasto dei fabbricati rispetto a quello delineato nel 1939.

Al fine di determinare e definire le azioni propedeutiche alla riforma del catasto, nonché per delineare possibili scenari operativi in termini di organizzazione e impiego delle risorse, l'Agenzia delle entrate, in attesa dell'emanazione dei provvedimenti attuativi, ha condotto specifici approfondimenti in ordine, tra l'altro, alle funzioni di stima da applicare alle unità immobiliari censite nelle categorie a destinazione ordinaria per l'attribuzione dei valori patrimoniali e reddituali e ai procedimenti di stima diretta da applicare alle unità immobiliari censite nelle categorie a destinazione speciale.

Le analisi condotte hanno consentito di quantificare in cinque anni l'orizzonte temporale di attuazione dell'intero processo di riforma, che si concluderà con la pubblicazione dei nuovi valori patrimoniali e delle rendite attribuiti a tutte le unità immobiliari costituenti il patrimonio immobiliare italiano, successivamente al completamento delle fasi in cui l'intero processo è stato scomposto e che sinteticamente coincidono con: *a)* attività propedeutiche, finalizzate a garantire un livello qualitativo delle banche dati catastali idoneo per l'efficace avvio della riforma; *b)* attività di costruzione, da parte dell'Agenzia, delle funzioni statistiche, della loro approvazione da parte delle Commissioni censuarie e della successiva estensione, da parte dei Comuni, a tutte le unità immobiliari ordinarie del territorio nazionale; *c)* attività di stima diretta

delle unità immobiliari a destinazione speciale; *d*) realizzazione del nuovo sistema informativo a supporto della riforma.

È stato evidenziato come il completamento delle attività propedeutiche rappresenti un prerequisito fondamentale per consentire l'avvio della riforma, in quanto l'efficace applicazione di procedimenti massivi di stima alle unità immobiliari, quali quelli che prevedono l'utilizzo di funzioni statistiche, rende necessaria la loro corretta identificazione e rappresentazione su base geografica, possibile per tutto il territorio nazionale solo se i diversi archivi catastali (censuario del catasto terreni, censuario del catasto fabbricati, planimetrico e cartografico) contengono informazioni complete e perfettamente allineate. Gli attuali disallineamenti tra i diversi archivi catastali derivano dalla presenza di banche dati realizzate in tempi diversi per gestire in modo separato le varie componenti del sistema catastale (cartografia, censuario terreni, censuario urbano, planimetrie). Separati sono anche gli attuali processi di aggiornamento, in genere confinati all'interno dell'ambito riferibile alla singola componente del sistema catastale.

Stante l'attuale diversificazione del livello di allineamento delle banche dati di riferimento delle diverse realtà territoriali, si è prefigurata la possibilità di una "partenza flessibile" delle attività della riforma, da un punto di vista temporale, in corrispondenza dei tempi di completamento delle sopra citate attività propedeutiche nelle singole realtà territoriali.

Le analisi tecniche svolte dall'Agenzia hanno concorso alla messa a punto del primo decreto legislativo emanato (d.lgs. 17 dicembre 2014, n. 198, concernente "Composizione, attribuzioni e funzionamento delle commissioni censuarie, a norma dell'art. 2, comma 3, lettera *a*), della legge 11 marzo 2014, n. 23"), nonché alla predisposizione di un ulteriore schema di decreto legislativo attuativo attualmente all'esame dei competenti uffici ministeriali.

Gli esiti di alcune delle analisi preliminari condotte dall'Agenzia sul tema hanno assegnato assoluta priorità al completamento delle "attività propedeutiche" da completarsi in un orizzonte temporale flessibile ricompreso tra il luglio 2015 e il giugno 2016. Le iniziative sono state conseguentemente indirizzate all'allineamento delle particelle del Catasto Urbano con quelle del Catasto Terreni, alla costituzione dell'Archivio Fabbricati, onde riassumere in esso la nuova entità logica denominata fabbricato, inteso quale oggetto georiferito ordinariamente caratterizzato da omogeneità tipologica-costruttiva e architettonica-compositiva e all'attività di riscontro delle superfici incoerenti, per bonificare le unità immobiliari urbane il cui rapporto superficie/vano medio risulta anomalo secondo i canoni predefiniti (tale attività riveste particolare rilievo considerando che il metro quadrato è l'unità di consistenza che sarà utilizzata nel processo estimativo della Riforma, in sostituzione del vano catastale).

2.1.3. I controlli dell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli

L'andamento dell'attività di controllo eseguita dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli è riepilogato nella tavola seguente, ove è indicato il totale complessivo dei controlli e sono specificate alcune delle attività più significative.

TAVOLA 2.23

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti			
	2011	2012	2013	2014*
Controlli su importazioni	392.442	354.670	270.970	235.658
di cui: visita delle merci	205.770	166.794	140.175	131.628
Controlli su esportazioni	302.292	276.322	221.356	203.856
di cui: visita delle merci	64.706	62.753	52.528	45.755
Controlli attraverso gli scanner	42.499	40.310	42.799	37.762
Controlli doganali su scambi extracomunitari a posteriori	232.182	239.240	249.171	234.274
Controlli sul plafond scambi extracomunitari	948	763	715	650
Controlli doganali su scambi intracomunitari	6.131	5.334	4.831	4.335
Attività di verifica nel settore accise	41.785	42.675	44.378	43.152
Totale	1.477.000	1.431.736	1.430.164	1.374.602

*Dati non definitivi.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel 2014 si è ridotto il numero complessivo dei controlli, passando da 1,43 milioni nel 2013 a 1,37 milioni di prodotti nell'anno in commento (-3,9 per cento). La contrazione riguarda sia pure in misura diversa tutte le tipologie di controlli. Il numero dei controlli sulle importazioni passa da 271 mila a 236 mila circa (-13 per cento), con una incidenza rispetto al numero totale dei controlli che dal 20 per cento passa al 17 per cento. I controlli sugli scambi intracomunitari *ex post* passano da 249 mila a 234 mila (-6 per cento), mentre i controlli sulle esportazioni si riducono da 221 mila a 204 mila circa (-7,9 per cento).

Pure in sensibile diminuzione i controlli attuati attraverso gli *scanner*, che passano da 43 mila nel 2013 a 38 mila nel 2014 (-11,8 per cento).

Va rilevato come la flessione nel numero dei prodotti realizzati sia da correlare alla flessione delle risorse umane impiegate, che risultano in flessione per tutte le attività di controllo svolte.

Alla minore produzione realizzata si contrappone una sostanziale stabilità dei risultati finanziari conseguiti rispetto all'esercizio precedente, come emerge dai dati riportati nella tavola che segue. Nel 2014, infatti, gli esiti finanziari ammontano a 1,66 miliardi di euro circa, a fronte di 1,64 miliardi di euro nel 2013 (+1,2 per cento).

TAVOLA 2.24

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE - ESITI FINANZIARI

ATTIVITA'	(in milioni)			
	2011	2012	2013	2014
Controlli doganali su scambi extracomunitari a posteriori	48,7	53,2	59,0	58,6
Controlli sul plafond scambi extracomunitari	75,6	178,5	88,1	74,9
Controlli doganali su scambi intracomunitari	574,1	987,5	810,3	961,8
Attività di verifica nel settore accise	239,8	144,6	456,9	375,2
COMPLESSIVO	1.274,7	1.710,6	1.640,5	1.660,5

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate. Le violazioni rilevate nel 2014 sono 2.664 con un incremento del 64 per cento rispetto all'anno precedente. L'aumento delle violazioni concerne il settore delle dogane e quello dell'IVA intracomunitaria e interna.

TAVOLA 2.25

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2011	2012	2013	2014
Soggetti denunciati	682	693	674	734
Totale violazioni accertate	1.690	1.592	1.628	2.664
<i>di cui:</i>				
Accise	273	230	240	221
Dogane	1.112	965	963	1.919
IVA intracomunitaria e nazionale	305	397	425	524

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei Monopoli

2.1.4. I controlli della Guardia di Finanza

Si riassumono in questa sede gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di finanza nel quinquennio 2010-2014 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA.

TAVOLA 2.26

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA

ATTIVITA'	Numero interventi eseguiti				
	2010	2011	2012	2013	2014
Verifiche	31.777	30.153	28.107	17.670	16.237
Controlli	79.672	80.214	73.377	24.331	22.582
Altre verifiche e controlli	n.d.	n.d.	n.d.	33.539	37.564
Controlli strumentali	779.863	769.625	655.336	946.640	525.928
<i>di cui su indici di capacità contributiva</i>	46.346	44.257	37.551	25.574	23.045

*A partire dal 2013 le voci "verifiche" e "controlli" sono rendicontate esclusivamente ai fini di I.I.D.D. e IVA mentre la voce "altre verifiche e controlli" comprende altri interventi quali dogane, accise, intracomunitarie, nuove partite IVA, controlli incrociati, ecc.

Fonte: Guardia di Finanza

In termini numerici emerge per il 2014 una flessione di tutte le attività realizzate rispetto all'anno precedente, ad eccezione delle "altre verifiche" e controlli che passano da 33.539 a 37.564 (+12 per cento). Le verifiche si riducono da 17.670 a 16.237 (-8,1 per cento), i controlli da 24.331 a 22.582 (-7,2 per cento), i controlli strumentali da 946.640 a 525.928 (-44,4 per cento).

Ne deriva che in termini quantitativi anche nel 2014 non si è registrata l'auspicabile intensificazione dell'azione di contrasto dell'evasione.

Sul piano delle risorse umane a disposizione, dai dati forniti si rileva una marginale contrazione delle unità presenti non dirigenti e non direttive, passate complessivamente da 56.483 nel 2013 a 56.119 nel 2014 (-0,6 per cento).

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, complessivamente limitato appare il numero dei soggetti sottoposti ad indagine avvalendosi di tale mezzo istruttorio.

TAVOLA 2.27

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	A) Numero contribuenti sottoposti ad indagine fiscale	B) Numero complessivo altri soggetti	Numero indagini finanziarie autorizzate (A+B)	Numero indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati (milioni)
2010	2.160	2.342	4.502	4.502	7.199
2011	2.264	4.194	6.458	6.458	6.027
2012	2.523	6.714	9.237	9.237	7.203
2013	2.936	2.770	5.706	5.706	5.765
2014	2.923	3.899	6.822	6.822	6.557

Fonte: Guardia di Finanza

In termini di proficuità potenziale delle indagini, nella tavola che segue si espongono gli esiti finanziari più direttamente misurabili¹¹ dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2014 un aumento, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle verifiche, che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. L'incremento concerne sia i rilievi ai fini delle imposte sui redditi (da 50,6 miliardi di euro nel 2013 si è passati a 54,3, con un incremento di +7,3 per cento), che i rilievi per l'IVA (da 4,7 miliardi nel 2013 si è passati a 5,5 miliardi nel 2014, con un incremento di +18,5 per cento). Migliorano anche i risultati finanziari dei controlli, sia ai fini delle imposte sul reddito (+7,7 per cento), sia ai fini dell'IVA (+101,7 per cento). Al contrario, si presentano in drastica flessione gli esiti finanziari delle altre attività di verifica e controllo, sia ai fini delle imposte sul reddito (-87,2 per cento) che ai fini dell'IVA (-78,5 per cento). Relativamente a tale tipologia operativa va segnalato come all'incremento del numero di prodotti realizzati, segnalato in precedenza, sia corrisposta una minore proficuità potenziale dell'attività svolta, pur in presenza di un minor assorbimento di risorse umane.

TAVOLA 2.28

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – ESITI FINANZIARI

(in milioni)

ATTIVITA'	2010		2011		2012		2013		2014	
	Imposte dirette	IVA								
Verifiche	49.245,4	6.382,3	48.930,6	8.022,5	55.364,6	4.621,5	50.562,5	4.664,6	54.265,2	5.527,8
Controlli			1.653,9	178,3	773,8	161,9	1.157,1	205,6	1.246,8	414,8
Altre verifiche e controlli	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	382,9	129,4	48,9	27,8

Fonte: Guardia di Finanza

Nella tavola seguente sono riepilogate le violazioni tributarie penali relative ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA, risultanti dalle indagini fiscali svolte dalla Guardia di finanza nel periodo 2010-2014.

¹¹ Gli esiti dell'attività di controllo svolta dalla Guardia di Finanza sono da intendersi quali funzioni svolte per individuare una maggiore base imponibile accertabile e riguardano l'esecuzione di verifiche sostanziali e controlli ispettivi, aventi ad oggetto le imposte dirette e l'IVA.

TAVOLA 2.29

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

	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione % 2014/2013
Soggetti denunciati	11.230	12.030	11.769	12.726	13.062	2,6
di cui in stato di arresto	134	175	178	202	146	-27,7
Totale violazioni accertate	11.490	11.581	13.170	13.401	17.802	32,8
<i>di cui:</i>						
emissione fatture per operazioni inesistenti	2.060	1.981	2.123	2.047	2.068	1,0
dichiarazione fraudolenta	3.703	3.627	3.713	3.729	3.875	3,9
dichiarazione infedele	1.182	1.264	1.450	1.617	1.850	14,4
omessa dichiarazione	2.106	2.097	2.579	2.903	3.339	15,0
occultamento / distruzione documenti contabili	2.011	2.048	2.220	1.967	1.656	-15,8
omesso versamento IVA	318	402	519	534	533	-0,2
indebita compensazione	110	162	190	173	177	2,3
omesso versamento di ritenute certificate			200	223	239	7,2
sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte			176	208	190	-8,7

Fonte: Guardia di Finanza

I soggetti denunciati nel 2014 sono stati poco più di 13.000, con una riduzione del 2,6 per cento rispetto all'anno precedente. Diminuisce nel 2014 il numero dei soggetti denunciati in stato di arresto, passando da 178 nel 2012 a 146 (-27,7 per cento).

In sensibile aumento il numero complessivo delle violazioni rilevate, che da 13.401 del 2013 passa a 17.802 nel 2014 (+32,8 per cento).

Sostanzialmente stabile nel corso dell'intero quinquennio il numero di violazioni relativo a emissione di fatture per operazioni inesistenti (circa duemila casi l'anno) e per dichiarazione fraudolenta (circa tremila e ottocento casi l'anno).

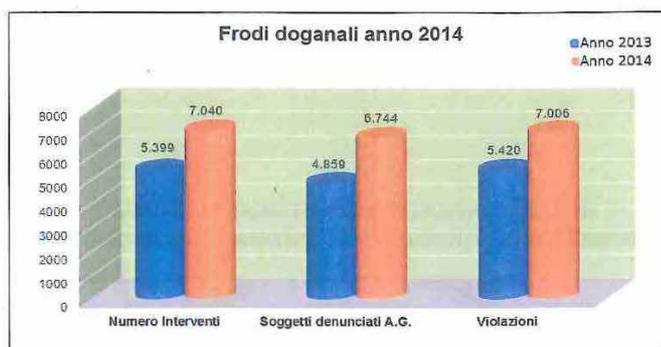
Numerose e in crescita nel 2014 le violazioni per infedele dichiarazione e per omessa dichiarazione.

Relativamente all'attività della Guardia di finanza ai fini della prevenzione e repressione dei fenomeni del contrabbando e delle contraffazioni svolta, si evidenziano qui di seguito i risultati conseguiti distintamente per le aree tematiche delle frodi doganali e del contrabbando, nonché nel settore della contraffazione.

Per quanto attiene il settore delle frodi doganali, il Corpo ha incrementato il numero degli interventi, che sono passati da 5.399 nel 2013 a 7.040 nel 2014 (+30,4 per cento), il numero dei soggetti denunciati, che è salito da 4.589 nel 2013 a 6.744 nel 2014 (+38,8 per cento) e il numero di violazioni constatate, che si è innalzato da 5.420 nel 2013 a 7.006 nel 2014 (+29,3 per cento).

GRAFICO 2.1

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA



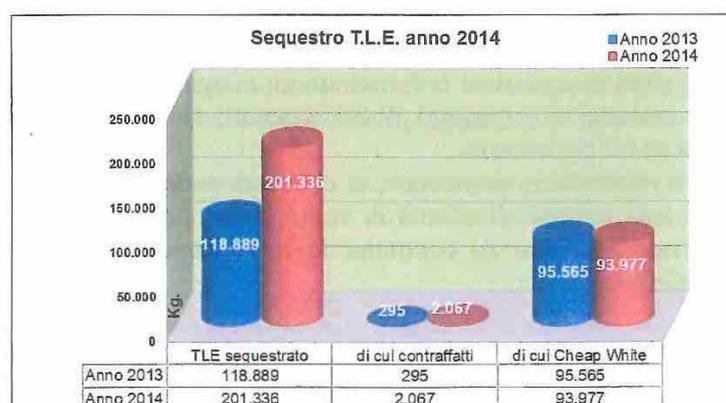
Fonte: Guardia di Finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2014 e quelli dell'anno precedente emerge un notevole incremento del fenomeno.

Le attività si estrinsecano in un piano annuale di interventi che iniziano in seguito a segnalazioni pervenute al numero dedicato o da altri Organi istituzionali nazionali o esteri che tengono conto anche delle proiezioni transnazionali dei fenomeni di frode. Rispetto al 2012 si evidenzia un numero minore di interventi (da 4.471 a 4.183), un numero maggiore di sequestri (sia per i prodotti energetici che per le bevande alcoliche), un minor consumo in frode dei primi e un ammontare di tributi evasi più elevato (da 57 a 145 milioni).

GRAFICO 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA



Fonte: Guardia di Finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione i risultati operativi dell'ultimo triennio mettono in evidenza una flessione del numero degli interventi, scesi da oltre 13.000 nel 2012 fino a 9.600 nel 2014 e del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da circa 10.600 nel 2012 a circa 8.500 nel 2014.

Al contrario in notevole crescita risulta il numero di prodotti contraffatti sequestrati che, da poco più di 105 milioni nel 2012, sono divenuti quasi 291 milioni nel 2014.

TAVOLA 2.30

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

	2012	2013	2014
Interventi	13.019	11.409	9.578
Persone denunciate all'A.G.	10.572	9.445	8.413
Prodotti sequestrati	105.169.133	130.057.541	290.652.753

Fonte: Guardia di Finanza

2.1.5. L'attività antifrode

Specifiche considerazioni vanno dedicate all'attività che le diverse Amministrazioni coinvolte svolgono ai fini del contrasto alle frodi in materia di IVA e alle sottofatturazioni.

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

Dall'analisi degli elementi informativi forniti dall'Agenzia delle dogane, si rileva, per quanto attiene agli aspetti quantitativi, un notevole incremento del numero delle false fatturazioni constatate, che passano da 3.488 nel 2013 a 4.697 nel 2014 (+34,7 per cento) e un'impennata dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria, che nel 2014 superano ampiamente i 12.000 (+386 per cento rispetto all'anno precedente).

In ordine ai risultati finanziari, si è riscontrato un marginale incremento nel 2014 rispetto all'anno precedente dei maggiori diritti accertati, considerati nel complesso dell'attività antifrode (+1,2 per cento).

L'incremento è riferibile, in particolare, al contrasto delle *frodi carosello* e delle false fatturazioni interne nonché all'attività di controllo connessa alla collaborazione internazionale o intracomunitaria. Al contrario, in flessione si presentano i risultati finanziari connessi alle altre frodi.

TAVOLA 2.31

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

	2011	2012	2013	2014
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode ⁽¹⁾	1.077.975.007	1.710.635.630	1.640.467.630	1.660.496.665
<i>di cui:</i>				
Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA intracomunitaria) ⁽²⁾	574.104.489	987.513.370	810.264.494	961.809.611
Altre frodi ⁽³⁾	503.870.518	723.122.260	830.203.136	698.687.054
Risultati finanziari dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁴⁾	154.168.806	108.031.086	226.937.730	347.322.495
Numero dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria ⁽⁵⁾	1.364	1.524	2.522	12.258
Numero false fatturazioni ⁽⁶⁾	3.660	3.766	3.488	4.697

⁽¹⁾ Importi riferiti ai maggiori diritti accertati in seguito all'attività di accertamento e controllo.

⁽²⁾ Importi riferiti ai maggiori diritti accertati in materia di IVA intracomunitaria e nazionale.

⁽³⁾ Importi riferiti agli altri maggiori diritti accertati, non compresi nel rigo precedente (controlli in materia di accise, violazioni normativa *plafond*, ecc.).

⁽⁴⁾ Importi riferiti per 12,6 milioni ad attività di Mutua Assistenza Amministrativa con l'OLAF.

⁽⁵⁾ Pratiche di collaborazione internazionale o intracomunitaria trattate, per le quali sono stati disposti controlli.

⁽⁶⁾ Casi di sotto fatturazione per i quali nella dichiarazione doganale e nelle fatture allegate alla bolletta sono stati riportati valori non veritieri.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

TAVOLA 2.32

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2010	2011	2012	2013	2014
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.818	1.535	1.956	1.605	2.092
Risultati finanziari attività antifrode* (milioni)	19.569,4	14.123,3	13.535,8	14.484,7	16.902,0

* Violazioni all'art. 8 del DL 74 del 2000 inerenti all'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti.

Fonte: Guardia di Finanza

Da ultimo si riportano i dati dell'Agenzia delle entrate relativi all'attività anti frode, svolta dall'Ufficio centrale antifrode e dagli Uffici antifrode regionali. Anche nel 2014 si presenta in contenuta flessione il numero delle indagini fiscali svolte, mentre si registra un drastico ridimensionamento del maggiore imponibile e delle maggiori imposte constatate.

TAVOLA 2.33

RISULTATI FINANZIARI ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2011	2012	2013	2014
Numero indagini fiscali (verifiche e accessi mirati)	580	527	474	454
<i>(in milioni)</i>				
Maggiore imposta IVA constatata	782	804	781	384
Maggiore imponibile imposte dirette	2.568	1.639	1.312	481
Maggiore imponibile IRAP	1.836	1.343	1.238	349
Ritenute	16	111	73	0,6

Fonte: Agenzia delle entrate

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

3.1. L'IVA italiana e le distanze dall'Europa

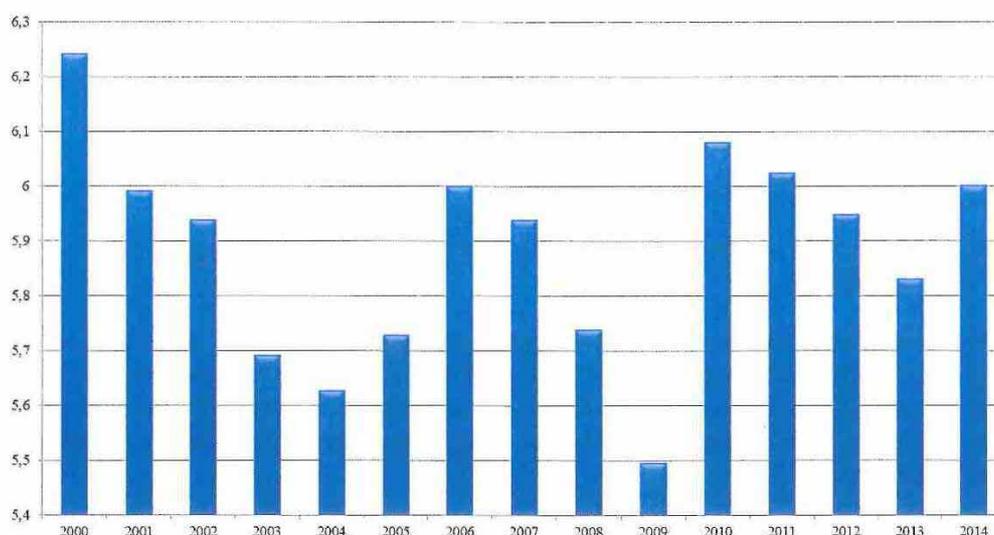
3.1.1. L'andamento dell'IVA fra evasione ed erosione

Dopo tre anni di declino, il gettito dell'IVA ha registrato nel 2014 una significativa *performance*, sia in termini monetari (oltre 97 miliardi, +3,4 per cento rispetto al 2013), sia in termini reali (toccando il 6 per cento del Pil, il terzo migliore risultato degli ultimi tredici anni) (grafico 3.1). Una dinamica, questa, che spiega quasi i due terzi della crescita segnata nello stesso anno dall'insieme delle imposte indirette.

Tale andamento è riconducibile in larga parte all'IVA sugli scambi interni, su cui si è riflesso appieno l'aumento di un punto dell'aliquota ordinaria intervenuto dal 1° ottobre 2013 e, ancora prima, l'impulso che potrebbe essere scaturito dall'accelerazione dei pagamenti relativi ai debiti della P.A. (decreto-legge n. 35 del 2013). Per contro, la componente dell'imposta relativa alle importazioni ha risentito della riduzione di base imponibile originata dalla caduta dei prezzi dei prodotti petroliferi.

GRAFICO 3.1

IL GETTITO DELL'IVA: 2000-2014
(IN % DEL PIL)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

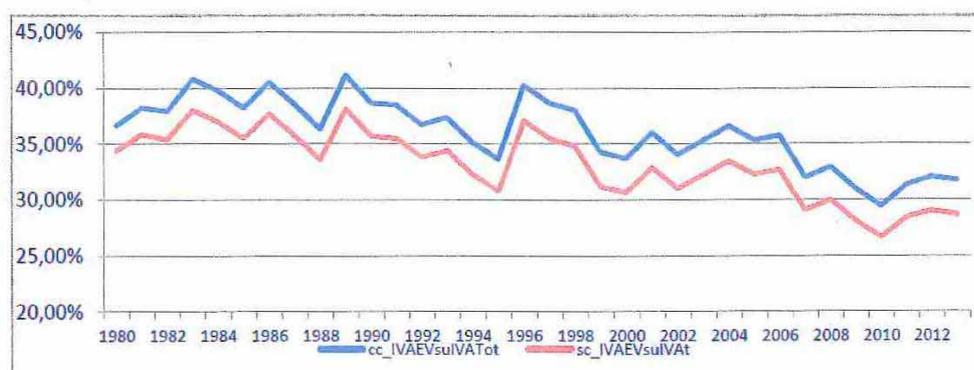
Sul risultato del 2014 dovrebbe avere influito anche un qualche ridimensionamento dell'evasione che, tradizionalmente, affligge l'imposta. In proposito, dalle più recenti stime dell'Agenzia delle entrate emerge da diversi anni una chiara tendenza alla riduzione del "gap IVA" (la quota di gettito "potenziale" non versato nelle casse dello Stato), con un deciso miglioramento della *tax compliance*¹²: la "propensione al gap dell'IVA", pari nel 1996 al 38,7 per cento, nel 2013 si è attestata su una

¹² Il *tax gap* così misurato rappresenta comunque un concetto più ampio rispetto a quello di evasione fiscale, poiché include non solo le somme intenzionalmente occultate al fisco (cioè l'evasione in senso stretto) ma anche quelle non dichiarate a seguito di errori nella compilazione della dichiarazione o per insolvenza dei contribuenti. L'entità del *tax gap* fornisce una misura della *compliance* fiscale.

percentuale del 30,2 per cento. Un sensibile ridimensionamento del fenomeno, dunque, che, secondo le stime ufficiali, non avrebbe in ogni caso impedito una sottrazione di gettito IVA dell'ordine dei 40 miliardi annui¹³.

GRAFICO 3.2

INCIDENZA DELL'IVA NON VERSATA (IVANV) SULL'IVA POTENZIALE (IVAT).
IPOTESI CON E SENZA CONSENSO – ANNI 1980-2012⁽¹⁾



⁽¹⁾ Le due ipotesi si riferiscono alle modalità di realizzazione dell'evasione: "con consenso", quando vi è accordo tra venditore e acquirente; "senza consenso", quando il venditore fattura regolarmente all'acquirente e poi non versa l'imposta.

Fonte: Agenzia delle entrate

3.1.2. Il confronto internazionale: aliquote legali e rendimento dell'imposta

Il confronto internazionale consente di evidenziare le specificità della realtà italiana quanto a livello delle aliquote IVA (tavola 3.1).

TAVOLA 3.1

ALIQUOTE IVA: ITALIA ED EUROPA

Paese	Aliquota standard	Aliquota ridotta	Aliquota super ridotta
Belgio	21	6 - 12	
Germania	19	7	
Grecia	23	6,5 - 13	
Spagna	21	10	4
Francia	20	5,5 - 10	2,1
Irlanda	23	9 - 13,5	4,8
Italia	22	10	4
Paesi Bassi	21	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 2015*

¹³ MEF - Agenzia delle entrate, *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all'evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti (art. 6 del decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66), ottobre 2014).*

Fra i Paesi considerati, Grecia, Irlanda e Portogallo presentano l'aliquota *standard* più elevata (23 per cento), mentre è in Germania (19 per cento) quella più bassa; in una posizione intermedia si colloca l'Italia (22 per cento). Nella UE a 28 paesi, invece, l'aliquota *standard* più elevata risulta quella applicata in Ungheria (27 per cento).

Le aliquote ridotte oscillano fra il 5 per cento del Regno Unito e il 13,5 per cento dell'Irlanda (in Italia è del 10 per cento); le aliquote 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 28 Paesi, sono in tutto cinque, includendo anche il Lussemburgo).

La realtà italiana, dunque, si caratterizza per un'aliquota *standard* (22 per cento) che si colloca ai livelli più alti e, per contro, per una delle più basse aliquote ridotte (4 per cento), superata solo dal Lussemburgo (3 per cento).

Il ventaglio di aliquote vigenti nel nostro Paese (nonché la distribuzione fra di esse della base imponibile) dovrebbe assicurare un rendimento dell'imposta in termini di gettito non dissimile da quanto si rileva nei paesi fiscalmente più maturi.

La realtà, invece, è diversa, anche a causa dell'operare di riduzioni ed esenzioni che, come sottolinea l'Ocse, generano in Italia perdite di gettito due volte più elevate rispetto agli altri Paesi della UE (Grafico 3.3).

IL GAP IVA IN EUROPA⁽¹⁾

GRAFICO 3.3



⁽¹⁾ Il "gap IVA" indica la quota di gettito potenziale (data una certa base imponibile e determinate aliquote) non versata all'Erario.
Fonte: European Commission, Commission staff working document, Country report Italy 2015

Ad esse si aggiungerebbero, peraltro, ulteriori perdite ascrivibili all'inadempimento (evasione), prossime al 2 per cento del Pil¹⁴.

3.1.3. Il futuro dell'IVA fra riduzione delle agevolazioni e clausole di salvaguardia

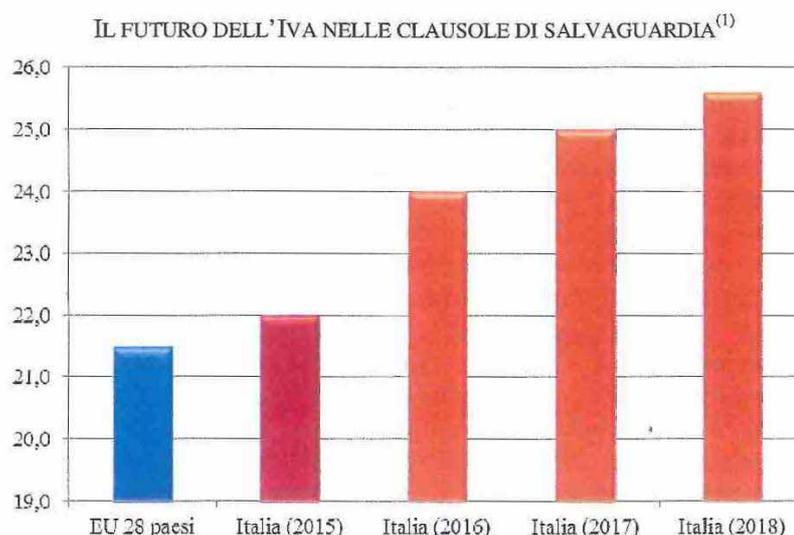
L'IVA sembra destinata a dover subire alcuni cambiamenti, in direzione di un ampliamento della base imponibile e di un aumento del gettito.

Un primo cambiamento dovrebbe fare perno sul ridimensionamento dei regimi agevolativi vigenti (esenzioni, esclusioni, riduzioni di aliquota) che, secondo le stime formulate dalla Commissione di studio istituita presso il MEF¹⁵, dovrebbero essere all'origine di una perdita di gettito dell'ordine di 50 miliardi annui.

Un secondo cambiamento è già stato deciso, anche se ne è ancora incerta l'operatività. Si tratta dell'aumento di aliquote disposto dalla legge di stabilità per il 2015 a titolo di "clausola di salvaguardia" per garantire l'equilibrio dei conti pubblici. E' previsto, in particolare, che in assenza di adeguate misure di riduzione di spesa o di aumento di entrata, scatti, a partire dal 2016 un progressivo aumento delle aliquote IVA *standard* e intermedia onde conseguire a regime (dal 2018) un maggior gettito dell'ordine di 21,3 miliardi.

Si tratta di scelte di politica fiscale che porterebbero le nostre aliquote ben oltre i livelli delle realtà europee (Grafico 3.4) e che potrebbero determinare un impatto redistributivo difficilmente sostenibile sul piano sociale. E', dunque, plausibile che – come annunciato dal Governo – la clausola di salvaguardia venga sterilizzata e che un eventuale aumento di gettito venga perseguito agendo solo sulla revisione dei regimi IVA speciali.

GRAFICO 3.4



⁽¹⁾ L'aliquota IVA ordinaria in Europa (media 28 paesi) e in Italia, secondo gli aumenti della legge di stabilità 2015.

Fonte: European Commission, Taxation trends in European Union, edition 2014 e Legge stabilità 2015.

¹⁴ Tyson, J. (2014), "Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?" IMF Working Paper, WP/14/7.

¹⁵ Commissione MEF sull'erosione fiscale, Roma, novembre 2011 - http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/20111229/Relazione_finale_del_gruppo_di_lavoro_sull'erosione_fiscale.pdf.

3.2. Le entrate da canoni e concessioni demaniali

Le entrate da canoni e concessioni demaniali hanno un peso del tutto marginale sul gettito erariale complessivo e, per contro, rappresentano un significativo indicatore circa l'efficiente utilizzo dei beni di proprietà pubblica.

I risultati del 2014 (tavola 3.2) risultano deludenti su entrambi i versanti. Nel complesso, fra gestione diretta (Agenzia del demanio) e indiretta (altre Amministrazioni) il livello delle entrate è risultato pari a poco meno di 180 milioni, con una flessione rispetto al 2013 (il 13 per cento circa) che accentua il crollo registrato nell'ultimo quadriennio (oltre 90 milioni in meno rispetto al 2010, quasi il 34 per cento). Tali risultati sono in larga parte concentrati sul versante della gestione indiretta che in quattro anni ha ceduto oltre il 40 per cento del gettito registrato nel 2010.

Fra i diversi capitoli (quasi tutti denunciati significative riduzioni di entrata), sono almeno quattro quelli che meritano una riflessione, ossia:

- quello relativo ai *diritti sui permessi di prospezione e ricerca mineraria*, il cui andamento conferma e amplia i deludenti risultati accumulati a partire dal 2010 (-95 per cento). Si tratta di un esito che riflette un ridimensionamento della “base imponibile” (la superficie coperta dai titoli minerari e le quantità di idrocarburi prodotti), ma che risente anche della previsione normativa che limita il pagamento di *royalties* alle quantità prodotte eccedenti una certa soglia;
- quello riguardante le *concessioni di beni del Demanio pubblico aeronautico*, che fra il 2010 e il 2014 ha ceduto quasi un terzo del gettito, in concomitanza con l'affidamento delle infrastrutture aeroportuali alle società di gestione, ormai titolate a riscuotere i canoni derivanti da concessioni con terzi, che in precedenza erano introitati dall'Erario;
- quello relativo alle *concessioni di beni del Demanio pubblico marittimo*, per le quali i problemi che si pongono non hanno a che fare con una caduta del gettito (risultato, invece, sostanzialmente stabile fra il 2013 e il 2014 e, comunque, in leggera crescita rispetto al 2010), ma con le difficoltà e i ritardi che si registrano su almeno tre fronti che dovrebbero garantirne la dinamica. Si tratta, innanzitutto, del previsto riordino del sistema delle concessioni (per allineare il nostro sistema ai principi europei recati dalla direttiva *Bolkestein*), tuttora in attesa di una definizione normativa in ordine ad una serie di questioni (durata delle concessioni, modalità di affidamento, entità dei canoni, individuazione di una fase transitoria nell'attuazione delle nuove regole “europee”). Ma si tratta anche della ritardata operazione di revisione dei canoni prevista dalla legge di stabilità per il 2014 e oggetto di differimento ad opera del decreto-legge n. 66/2014. Va, infine, segnalato l'incerto esito della sanatoria relativa ai concessionari “pertinenziali” morosi, anche essa introdotta dalla legge di stabilità 2014, che consente di definire i contenziosi pendenti mediante il versamento di un limitato importo (30 per cento o 60 per cento, a seconda del pagamento in unica soluzione o rateizzata). In proposito, il monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio ha portato a rilevare che delle domande presentate (206), solo 168 rientrano nell'ambito di applicazione della normativa agevolatrice e di esse 43 sono state accolte dall'ente locale, 46 sono state rigettate e per le restanti 79 non si è arrivati alla definizione in quanto gli interessati hanno proposto ricorso avverso le modalità di determinazione delle somme dovute;
- quello, infine, riguardante i *redditi di beni immobili patrimoniali*, le cui entrate, in flessione di circa un terzo rispetto al 2010, testimoniano dei ritardi che

caratterizzano il processo di individuazione e attribuzione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare dello Stato agli Enti territoriali in attuazione del federalismo demaniale. Secondo quanto comunicato dall’Agenzia del demanio, delle istanze prodotte da parte degli enti (9.367) ed esaminate al 31 dicembre 2014, solo una parte (5.540) ha ottenuto un parere positivo (3.582 quelle respinte e 245 ancora in lavorazione), dando luogo all’adozione di soli 1.641 provvedimenti di trasferimento del bene.

TAVOLA 3.2

LE ENTRATE DA CANONI E CONCESSIONI DEMANIALI

(in euro)

	Tributo	Descrizione tributo	2010	2011	2012	2013	2014
Gestione diretta	809T	Indennità e interessi mora per entrate demaniali	1.403.993	1.478.092	1.153.442	1.671.661	1.635.013
	811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	48.502.130	36.110.143	33.417.275	32.860.606	32.312.686
	834T	Conc. beni demanio pubb. artistico storico	12.019.657	12.407.688	9.766.377	10.693.560	10.284.614
	837T	Entrate event. diverse Dir. centrale demanio	6.274.418	5.283.186	6.024.611	11.353.892	10.425.567
	847T	Altri proventi demaniali	6.079.540	6.068.432	8.950.384	4.832.473	8.384.501
	854T	Somme occup. aree urbanizz. c. 435 l. 311/04	110.541	273.222	696.928	351.900	...
	856T	Somme occup. aree sconfinamenti art. 5-bis DL 143/03	859.236	320.308	188.074	199.183	273.299
		Altri redditi di affitti, concessioni e canoni vari non confluiti sui singoli codici tributo	289.427	0	0	205.417	388.461
Totale gestione diretta			75.538.942	61.941.070	60.197.091	62.168.691	63.704.519
Gestione indiretta	137T	Indenn. occup. abusiva e realizzaz. opere no titolo	3.295.107	2.338.074	1.955.984	1.680.177	2.173.287
	814T	Proventi miniere pertinenti allo Stato	736.580	594.217	591.924	379.963	561.720
	815T	Proventi sorgenti termali e minerali Stato	12.063	3.258	10.569	...	26.884
	816T	Canone annuo ric. e coll. ris. geotermiche	97.360	91.141	100.955	150.660	143.578
	817T	Diritti permessi prosp. e ric. mineraria	81.355.955	74.906.397	57.362.106	29.302.734	3.983.273
	825T	Proventi delle util. acque pubbliche	6.142.822	1.771.297	1.539.325	1.603.194	1.078.461
	832T	Concessioni di spiagge lacuali	252.716	214.980	106.193	128.562	29.099
	835T	Opere pubb. bonifica e pertinenze relative	47.874	31.962	22.928	18.367	14.591
	836T	Conc. dei beni di demanio pubb. aeronautico	4.259.508	4.050.764	4.201.053	5.480.980	2.972.887
	840T	Conc. dei beni di demanio pubb. militare	1.381.586	948.685	973.327	1.766.346	1.937.173
	842T	Conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	96.171.137	98.409.723	102.593.262	102.097.529	101.944.964
818T	Beni confiscati - legge 575/65 - somme di denaro	0	2.829	4.753	
Totale gestione indiretta			193.752.709	180.427.777	169.462.578	142.609.230	114.865.929

Fonte: Agenzia del demanio

3.3. La cedolare secca sugli affitti

Ciascuna persona fisica titolare di redditi da locazione immobiliare ad uso abitativo può optare per il regime di tassazione della “cedolare secca”, introdotto dal d.lgs. n. 23 del 2011, assoggettando i relativi proventi ad un prelievo proporzionale, con aliquota ordinaria del 21 per cento, in sostituzione dell’IRPEF e delle relative addizionali comunale e regionale. A favore degli optanti sono altresì previste: i) l’esenzione dal pagamento delle imposte di registro¹⁶ e di bollo sul contratto di locazione e ii) l’aliquota ridotta, inizialmente fissata al 19 per cento, per i contratti di locazione a canone concordato stipulati nei Comuni ad alta tensione abitativa o con carenza di disponibilità abitative¹⁷. L’aliquota ridotta è stata poi portata al 15 per cento

¹⁶ Pari al 2 per cento del canone annuo moltiplicato per le annualità previste. Il pagamento è in solido con l’inquilino. Per i Comuni ad alta tensione abitativa è prevista una riduzione del 30 per cento della base imponibile su cui calcolare l’imposta di registro.

¹⁷ Per i contratti stipulati secondo le disposizioni di cui agli artt. 2, comma 3, e 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei Comuni di cui all’art. 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e negli altri Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

dal 2013¹⁸ e, per il periodo 2014-2017, ulteriormente abbassata al 10 per cento¹⁹. Peraltro, per tutta la durata di adesione al regime è sospesa la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone di locazione.

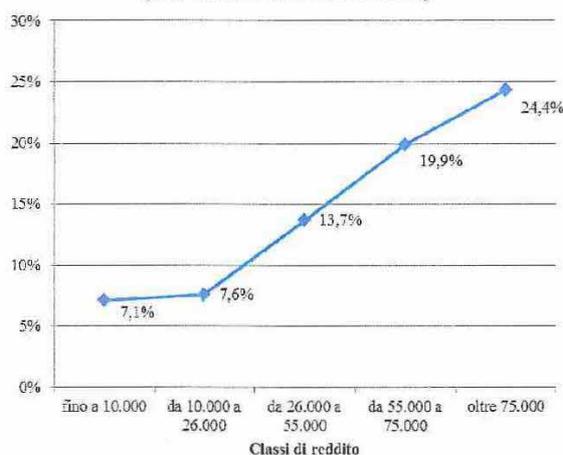
Il nuovo istituto intendeva rispondere a due obiettivi: allineare la tassazione del risparmio investito in immobili rispetto a quello impiegato in attività finanziarie e, soprattutto, ridurre l'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare. Per conseguirli, si è erosa una parte della base imponibile dell'IRPEF, spostandola su una modalità di tassazione "sostitutiva", sottratta alla progressività propria dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche.

La platea dei soggetti interessati al nuovo regime è potenzialmente molto ampia, anche se diversamente "motivata". Secondo i dati diffusi dal Dipartimento delle finanze²⁰, esiste una pronunciata correlazione fra livello del reddito complessivo e proprietà di immobili in locazione²¹ (grafico 3.5): se fra le iniziali classi di reddito (fino a 26 mila euro) i contribuenti-locatori rappresentano meno dell'8 per cento dell'insieme dei contribuenti della classe, tale rapporto si triplica (fino quasi al 25 per cento) per la classe di reddito più elevata (oltre 75 mila euro). Peraltro, sempre sulla base dei dati provenienti dal Dipartimento finanze, si rileva che il numero dei contratti d'affitto d'immobili cresce al crescere del reddito del locatore: in media, 1,1 in corrispondenza di un reddito fino a 10 mila euro, che diventa 2,5 oltre i 75 mila euro (grafico 3.6).

Dunque, gli immobili locati sono posseduti, in misura crescente, dai contribuenti con redditi elevati. Soprattutto quelli che, prima del 2011, vedevano i propri proventi da locazione tassati da aliquota marginale IRPEF vicina al massimo (43 per cento) e da addizionali IRPEF non inferiori al 2 per cento, oltre che incisi dall'imposta di registro sul contratto di locazione.

GRAFICO 3.5

RAPPORTO TRA LOCATORI DI IMMOBILI E CONTRIBUENTI
(PER CLASSI DI REDDITO 2012)



Fonte: Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2013 e Dipartimento delle finanze, Gli immobili in Italia 2015

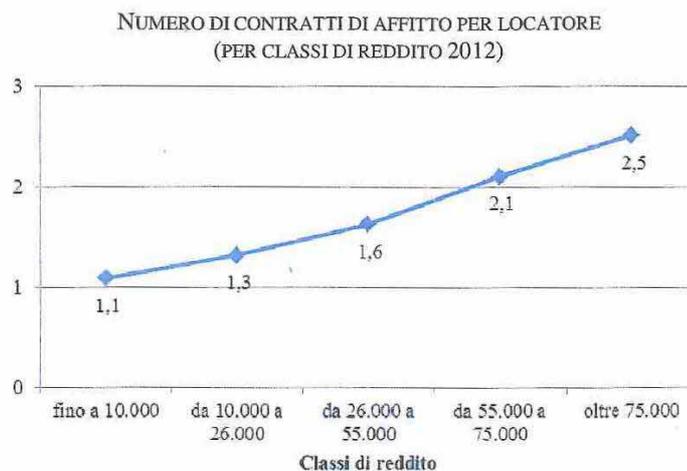
¹⁸ Art. 4, comma 1, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102.

¹⁹ Art. 9, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47.

²⁰ Fonte: Dipartimento delle finanze, Statistiche fiscali, Redditi IRPEF dichiarati nel 2013; Gli immobili in Italia 2015.

²¹ Ad uso abitazione e relative pertinenze, negozi e botteghe, uffici e studi privati, ad uso produttivo e altri usi.

GRAFICO 3.6



Fonte: Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2013 e Dipartimento delle finanze, Gli immobili in Italia 2015

I vantaggi della cedolare secca, dunque, sono crescenti al crescere del reddito complessivo del locatore; il reddito da locazione ordinariamente tassato con IRPEF progressiva (e con le sue addizionali), a seguito dell'opzione per la cedolare, sconta invece una tassa "piatta" ad aliquota fortemente agevolata e tanto più alto è il reddito del locatore dell'immobile, tanto maggiore è il risparmio fiscale che deriva dall'opzione per il regime di tassazione alternativo all'IRPEF.

Peraltro, la propensione ad optare per la cedolare secca si è estesa nel tempo anche ai redditi medio-bassi, indotti ad abbandonare un regime ordinario di tassazione IRPEF divenuto più gravoso a seguito dell'intervenuto ampliamento della base imponibile: la riduzione *forfetaria* dal reddito prevista per i canoni di locazione (ad uso abitativo e non) è stata infatti ridimensionata, a partire dal 2013, dal 15 al 5 per cento²².

Il regime della cedolare secca ha registrato un apprezzabile tasso di adesione. Dal 2011 al 2013 coloro che vi hanno optato sono passati da poco meno di 483 mila ad oltre un milione, rappresentando il 37 per cento del totale dei locatori di immobili (ad uso abitativo e non). I soggetti che hanno stipulato contratti a canone concordato (con aliquota ridotta) sono 165mila, e rappresentano il 15 per cento del totale dei locatori con cedolare secca.

L'incremento di gettito registrato nel 2014 (+14,7 per cento) indica una ulteriore crescita di coloro che hanno aderito al nuovo regime di tassazione.

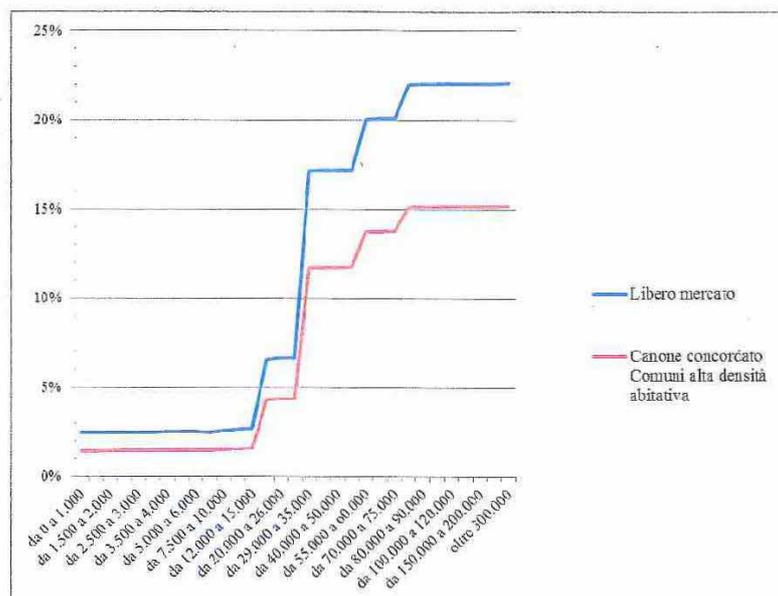
Per calcolare a quanto ammonta il risparmio d'imposta derivante dall'opzione alla cedolare secca si è proceduto a confrontare, per ciascuna delle classi di reddito dichiarato per il 2013, l'entità dell'imposta derivante dalla tassazione ordinaria IRPEF²³ con quella risultante in caso di opzione per la cedolare secca. I risultati emergono dal Grafico 3.7, sia nel caso di contratti a canone libero che di quelli a canone concordato nei Comuni ad alta densità abitativa.

²² Art. 4, comma 74, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

²³ Si tiene conto dell'aliquota IRPEF ordinaria, dell'aliquota media delle addizionali regionale e comunale e della riduzione *forfetaria* del 5 per cento sull'imponibile.

GRAFICO 3.7

CEDOLARE SECCA VS IRPEF ORDINARIA:
RIDUZIONE DELL'INCIDENZA DEL PRELIEVO PER CLASSI DI REDDITO
(DIFFERENZA DI ALIQUOTA)



Fonte: elaborazione su dati Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2014

E' possibile rilevare che:

- Il risparmio medio può commisurarsi a oltre 20 punti di aliquota (più che un dimezzamento), superando i 7 mila euro per i redditi più elevati, che massimizzano la differenza fra il
- prelievo ordinario (IRPEF + addizionali) e il prelievo sostitutivo della cedolare. E', invece, contenuto nell'ambito di qualche decina di euro per i redditi bassi, anche se, in questo caso, la propensione ad optare per la cedolare secca riflette pure l'operare di altre variabili che impattano sul reddito disponibile del contribuente, in termini di determinazione di detrazioni, deduzioni d'imposta o di accesso alle prestazioni dello Stato sociale in base al reddito;
- Il risparmio risulta più contenuto nel caso di locazioni ad affitto concordato il cui livello di tassazione sconta l'operare di due variabili contrapposte: da un lato, un'aliquota da cedolare secca agevolata (15 per cento) e, per contro, una riduzione del reddito imponibile con IRPEF ordinaria in misura pari al 30 per cento²⁴.

Il gettito scaturito nel 2013 dalla cedolare secca conferma l'impatto redistributivo del nuovo regime di tassazione dei canoni da locazione. Su un totale di entrate erariali pari a poco più di 1,5 miliardi, quasi la metà proviene da contribuenti con reddito

²⁴ Art. 8, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

superiore a 55 mila euro, che rappresentano il 24 per cento dei soggetti che hanno optato per la cedolare secca sugli affitti.

TAVOLA 3.3

CEDOLARE SECCA: IL GETTITO 2013 PER CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO

Classi di reddito complessivo in euro	Totale imposta cedolare secca			AMMONTARE composizione	FREQUENZA composizione
	Frequenza	Ammontare in migliaia	Media in euro		
Minore di 0	1.214	987	813	0%	0%
Da 0 a 15.000	141.609	87.559	618	6%	14%
da 15.000 a 29.000	253.237	212.270	838	14%	24%
da 29.000 a 55.000	405.816	524.999	1.294	35%	39%
da 55.000 a 75.000	102.081	205.694	2.015	14%	10%
oltre 75.000	144.342	470.020	3.256	31%	14%
TOTALE	1.048.299	1.501.529	1.432	100%	100%

Fonte: Dipartimento delle finanze, Redditi IRPEF dichiarati nel 2014

Nel 2014, il gettito è stato pari a 1,7 miliardi, con un incremento del 14,7 per cento rispetto al 2013.

I risultati ottenuti, pur segnalando una certa accelerazione nell'utilizzo dell'istituto, sono, tuttavia, distanti dalle previsioni di gettito formulate in sede di Relazione tecnica al d.lgs. n. 23 del 2011, istitutivo del nuovo regime.

Nella Relazione, in particolare, si quantificava in 2,7 miliardi il gettito atteso per il 2011 e in 3,9 miliardi quello riferito al 2012, 2013 e 2014.

Per contro, i dati afferenti il capitolo 1053 del consuntivo di entrata mostrano come le somme accertate, nel 2011, si siano collocate nettamente al di sotto delle previsioni (solo al 25 per cento del dato iniziale). Nel biennio successivo, gli accertamenti sono raddoppiati, portandosi a circa 1,5 miliardi nel 2013, ma sempre restando al di sotto delle previsioni a suo tempo formulate. Il 2014 non ha confermato questa decisa progressione ma, in questo caso, si deve tener conto anche del minor gettito derivante dall'ulteriore abbassamento dell'aliquota ridotta dal 15 al 10 per cento per i canoni concordati nei Comuni ad alta tensione abitativa.

TAVOLA 3.4

CEDOLARE SECCA: IL GETTITO FRA PREVISIONI E RISULTATI

(in migliaia)

Capitolo di entrata		Esercizio	Previsioni iniziali competenza	Previsioni definitive competenza	Accertato	Riscosso totale	Versamenti totali
1053	Imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione (cedolare secca)	2011	0	2.715.000	675.445	675.445	668.742
		2012	2.360.000	718.400	1.039.548	1.046.252	996.850
		2013	976.000	1.007.700	1.488.418	1.537.788	1.441.225
		2014	1.005.000	1.465.630	1.718.566	1.813.265	1.684.911

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

Le differenze di gettito possono avere diverse spiegazioni, ma una appare prevalente: un recupero di evasione dal comparto delle locazioni immobiliari inferiore al previsto.

Si consideri, in proposito, che il gettito associato all'introduzione del nuovo regime comprendeva anche il maggior prelievo atteso dall'emersione di base imponibile relativa ad affitti non dichiarati: si ipotizzava una emersione del 35 per cento (che avrebbe determinato un gettito di 1,3 miliardi) a partire dal 2013, terzo anno di applicazione della nuova imposta. Un maggior gettito che, nelle valutazioni del decisore politico, avrebbe dovuto garantire la sostanziale neutralità sui conti pubblici del nuovo regime. Stando alle evidenze, l'uno e l'altra sembrano essere mancati.

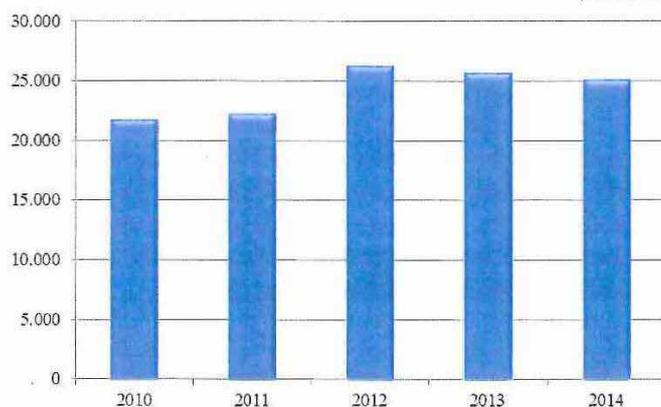
3.4. La fiscalità petrolifera

Nel 2014, il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha superato di poco i 25 miliardi, segnando una flessione del 2,3 per cento rispetto al 2013, a conferma di una dinamica cedente che si protrae dal 2012 (Grafico 3.8). Per contro, una migliore tenuta dovrebbe avere registrato l'Iva gravante sui prodotti petroliferi: l'aumento di aliquota (dal 21 al 22 per cento a decorrere dal 1° ottobre 2013), interessando l'intero anno, dovrebbe avere compensato le variazioni negative di base imponibile.

GRAFICO 3.8

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA PER GLI OLI MINERALI, ANNI 2010-2014

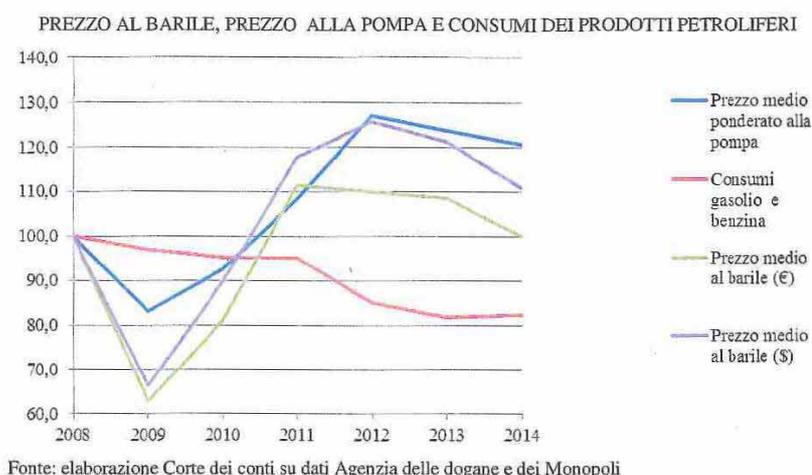
(in milioni)



Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Tali andamenti riflettono la caduta sia delle quantità che dei prezzi (grafico 3.9). I consumi registrano, a partire dal 2009, una costante e significativa riduzione (interrotta nel 2014) che, nel caso della benzina e del gasolio per autotrazione ha toccato il -29 per cento e, rispettivamente, il -14 per cento.

GRAFICO 3.9



I prezzi di vendita, a loro volta, hanno risentito in misura decisiva della caduta del prezzo industriale (da 106,5 a 95,7 dollari al barile, fra il 2011 e il 2014) e del crescente apprezzamento nel corso del 2014 dell'euro sul dollaro.

Per contro, il gettito 2014 dovrebbe avere risentito solo in minima parte del contenuto aumento di accisa intervenuto ad inizio del mese di marzo: il primo dopo un'invarianza di carico fiscale durata circa diciotto mesi (tavola 3.5).

TAVOLA 3.5

ACCISE RELATIVE ALLA BENZINA E AL GASOLIO AUTO

Provvedimento				Benzina	Gasolio autotrazione
Tipo	Data	Numero	Decorrenza	€/1.000 litri	€/1.000 litri
Dpcm	15.01.1999		16.01.1999	541,84	403,21
Decreto-legge	24.12.2003	355	29.12.2003	558,64	
Decreto-legge	21.02.2005	16	22.02.2005	564,00	413,00
Decreto-legge	03.10.2006	262	03.10.2006		416,00
Decreto legislativo	02.02.2007	26	01.06.2007		423,00
Determinazione direttoriale	05.04.2011	41102	06.04.2011	571,30	430,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	28.06.2011	611,30	470,30
Determinazione direttoriale	28.06.2011	77579	01.07.2011	613,20	472,20
Determinazione direttoriale	28.10.2011	127505	01.11.2011	622,10	481,10
Decreto-legge	06.12.2011	201	07.12.2011	704,20	593,20
Determinazione direttoriale	07.06.2012	69805	08.06.2012	724,20	613,20
Determinazione direttoriale	09.08.2012	88789	11.08.2012	728,40	617,40
Legge di stabilità	24.12.2012	228	01.01.2013	728,40	617,40
Determinazione direttoriale	23.12.2013	145733	01.03.2014	730,80	619,80
		dal	01.01.2015	728,40	617,40

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Nella tavola 3.6 sono riportati i prezzi alla pompa dei principali prodotti petroliferi in vigore alla fine del 2014 e le relative componenti (prezzo industriale e margini riconosciuti alla distribuzione, aliquote dell'accisa e IVA).

TAVOLA 3.6
PREZZI ALLA POMPA, ACCISA E IVA AL 31/12/2014 (EURO/LT)⁽¹⁾

	Prezzo industriale ⁽²⁾	Accisa	IVA	Prezzo alla pompa
Benzina	0,456	0,731	0,261	1,448
Gasolio autotrazione	0,485	0,620	0,243	1,348
GPL autotrazione	0,263	0,268	0,117	0,648

⁽¹⁾ Al netto della fiscalità regionale.

⁽²⁾ Compresi margini distribuzione.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

Peraltro, sul livello del prelievo a carico dei prodotti petroliferi incide anche la componente di aliquota manovrabile da ciascuna Regione (tavola 3.7). In proposito, va sottolineato come ad esserne interessate sono poco meno della metà delle realtà territoriali e come il gravame sulla benzina (comprensivo di IVA) oscilli fra i 3 i 6 centesimi di euro a litro.

TAVOLA 3.7

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

Valori in euro/litro	Aliquota applicata
Calabria	0,02582
Campania	0,02582
Lazio	0,02580
Liguria	0,05000
Marche	0,02000
Molise	0,02580
Piemonte	0,02580
Umbria	0,02500

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

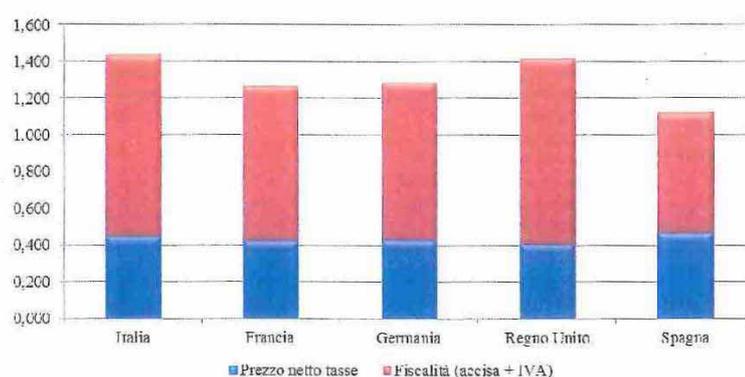
Nel confronto europeo, l'Italia si segnala tradizionalmente per l'elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi: a fronte di un prezzo industriale sostanzialmente in linea nei diversi Paesi, è la variabile fiscale a spiegare la specificità della realtà italiana (grafico 3.10). Nel 2014, il prelievo nel nostro paese si è commisurato al 68,7 per cento del prezzo alla pompa nel caso della benzina: il 3° posto in Europa, con un divario di 2,2 punti rispetto al livello medio. Più sensibile il divario nel caso della fiscalità sul gasolio auto: con un'incidenza del 63,8 per cento, il nostro paese si è collocato al 2° posto in Europa, segnando una distanza di oltre cinque punti rispetto a un prezzo medio europeo.

A tale livello di prelievo ha corrisposto un prezzo alla pompa fra i più alti d'Europa: per la benzina, con 1,437 €/litro²⁵, il prezzo italiano si è rivelato il secondo più alto (dopo i Paesi Bassi), eccedendo di circa l'11 per cento il prezzo medio di vendita europeo; per il gasolio, invece, il prezzo di vendita italiano (1,348 €/litro) è risultato terzo dietro Regno Unito e Malta, e superiore del 14 per cento rispetto al prezzo medio europeo.

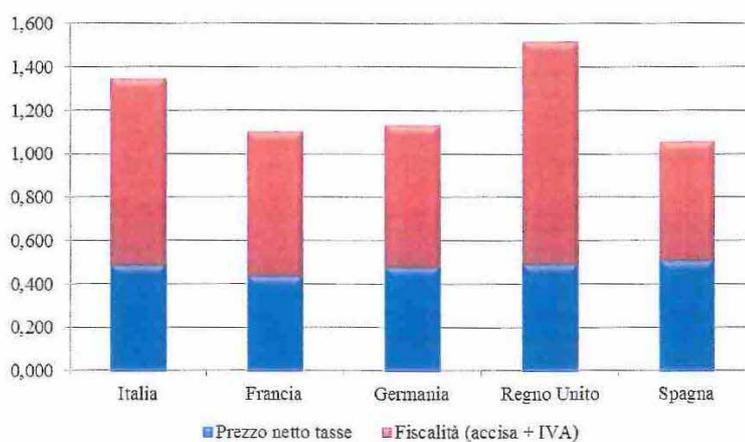
GRAFICO 3.10

L'INCIDENZA DELLE IMPOSTE SUL PREZZO DI VENDITA DEI PRODOTTI PETROLIFERI: L'ITALIA E L'EUROPA (€/LITRO)

BENZINA



GASOLIO



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

Alla pressoché totale invarianza del prelievo che ha caratterizzato il biennio 2013-14, si è invece accompagnata una produzione normativa che – nel quadro di una generale strategia intesa a prenotare gettito futuro – ha disposto una serie di aumenti

²⁵ Prezzi rilevati al 26 gennaio 2015.

delle accise a decorrenza differita. Nel prospetto che segue (tavola 3.8) si riporta la sequenza dei relativi provvedimenti che, nell'insieme, configurano una "prenotazione" di gettito futuro basato su adeguamenti di accise sui prodotti petroliferi dell'ordine di tre miliardi.

TAVOLA 3.8

AUMENTI FUTURI DELLE ACCISE SUI PRODOTTI ENERGETICI (2015- 2025)

norma	descrizione del dispositivo	monitoraggi	provvedimenti attuativi	anni
DECRETO-LEGGE 31 agosto 2013, n. 102 convertito con modificazioni dalla L. 28 ottobre 2013, n. 124. Art. 15 - (Disposizioni finali di copertura) - Comma 4	viene prevista una clausola di salvaguardia per l'eventuale copertura alternativa delle entrate indicate al comma 3 lettere e) e f) del medesimo articolo in 600 + 925 milioni per l'anno 2013	monitoraggio MEF delle entrate indicate al comma 3 lettere e) e f) del medesimo articolo per la copertura di parte degli oneri previsti dal decreto	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 30 novembre 2013 per stabilire: - aumento misura accenti IRES e IRAP; - aumento accise (*)	2013
DECRETO MEF 30 novembre 2013 - Attivazione della clausola di salvaguardia, di cui al comma 4 dell'articolo 15 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, e successive modificazioni	in attuazione della clausola di salvaguardia dispone (articolo 1, comma 2) l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2015 al 16 febbraio 2016 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 671,4 milioni per il 2015 e 17,8 milioni per il 2016		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2014	2015 - 2016
DECRETO-LEGGE 30 novembre 2013, n. 133 convertito con modificazioni dalla L. 29 gennaio 2014, n. 5. Art. 2 - (Disposizioni in materia di accenti di imposte) - Comma 6	viene sostituito il comma 4 del decreto-legge n. 102/2013: il nuovo testo stabilisce che l'eventuale aumento delle accise decorre dal 1° gennaio 2015	monitoraggio MEF delle entrate indicate al comma 3 lettere e) e f) del medesimo articolo per la copertura di parte degli oneri previsti dal decreto	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 2 dicembre 2013 per stabilire: - aumento misura accenti IRES e IRAP per 2013 e 2014; - aumento accise dal 1° gennaio 2015 (*)	2013 - 2014 - 2015
LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014). Art. 1 - Comma 626	dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 220 milioni per il 2017 e 199 milioni per il 2018		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2016	2017 - 2018
DECRETO-LEGGE 24 aprile 2014, n. 66 - Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89. Art. 50 - Comma 11	viene prevista una clausola di salvaguardia per l'eventuale copertura alternativa delle entrate previste al titolo III del decreto-legge fino a 650 milioni per l'anno 2014	monitoraggio MEF delle entrate indicate al titolo III del decreto-legge	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 30 settembre 2014 per stabilire un aumento delle accise (**)	2014
DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91- Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea. Convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116. Art.19 - (Modifiche alla disciplina ACE- aiuto crescita economica)	dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2019 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 140,7 milioni per il 2019, 146,4 per il 2020 e 148,3 a decorrere dal 2021		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 30 novembre 2018	2019 - 2020 - 2021 e seguenti

(segue)

(segue Tavola 4)

norma	descrizione del dispositivo	monitoraggi	provvedimenti attuati	anni
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1 Comma 632	viene prevista una clausola di salvaguardia per garantire una copertura alternativa alle entrate previste con l'attuazione del comma 629, lettera a) numero 3), capoverso 4-quinquies (riguardante l'applicazione del reverse charge alle cessioni di beni effettuate nei confronti degli ipermercati, supermercati e discount alimentari) e alla lettera b) del medesimo comma 629. L'efficacia di tali disposizioni è subordinata al rilascio di una deroga ai sensi della direttiva 2006/112/CE. In caso di mancato rilascio della deroga è disposto l'aumento delle accise sulle benzine e sul gasolio auto a decorrere dal 2015 per garantire maggiori entrate nette per 1.716 milioni a decorrere dal 2015.		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 30 giugno 2015	2015 e seguenti
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1 Comma 698	destina il miglioramento dei saldi di cui al precedente comma 697 alla compensazione del minor gettito IVA derivante per il 2014 dall'attuazione delle disposizioni del titolo III del decreto-legge n. 66/2014 - Titolo III (Pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni) facendo venir meno i presupposti per il ricorso all'aumento delle accise previsto dall'articolo 50 comma 11 del decreto-legge n. 66/2014			2014
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015). Art. 1 Comma 718	dispone l'aumento delle accise su benzine e gasolio auto dal 1° gennaio 2018 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 700 milioni per il 2018 e per ciascuno degli anni successivi. Il successivo comma 719 stabilisce che queste misure possono essere sostituite in tutto o in parte da provvedimenti normativi che assicurino, in tutto o in parte, gli stessi effetti positivi sui saldi di finanza pubblica attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica.		provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (non è indicata la data entro cui deve essere adottato)	2018 e seguenti
DECRETO-LEGGE 31 dicembre 2014, n. 192 - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2015, n. 11. Art. 10 - (Proroga di termini in materia economica e finanziaria) - Comma 9	prevede che al fine della clausola di salvaguardia di cui al comma 4 dell'articolo 15 del decreto-legge n. 102/2013 si provvede mediante quota parte delle maggiori entrate di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (rientro capitali e lotta evasione fiscale). Viene abrogato il comma 2 dell'articolo 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 30 novembre 2013 e di conseguenza non opera più la previsione di aumento ivi indicata.	monitoraggio MEF delle entrate di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186	in caso di andamento entrate insufficiente è previsto un decreto MEF da emanare entro 30 settembre 2015 per stabilire: - aumento misura accounti IRES e IRAP per 2015; - aumento accise dal 1° gennaio 2016 (*)	2016

(*) Nella norma si fa riferimento alla direttiva 118/2008/CE che riguarda tutti i prodotti sottoposti ad accise: prodotti energetici ed elettricità, alcol e bevande alcoliche, tabacchi lavorati. Con il decreto cui si rimanda per l'attuazione vengono individuati i prodotti da sottoporre a maggior tassazione.

Fonte: Agenzia delle dogane e dei Monopoli

3.5. L'attività di riscossione

Nel 2014, l'attività di riscossione ha registrato una ripresa rispetto ai deludenti risultati del 2013, nonostante un quadro socio-economico ancora segnato dalla crisi e pur in presenza di panorama normativo "arricchito" di nuovi interventi condizionanti l'operatività degli agenti della riscossione.

Il consuntivo dell'anno indica un aumento degli incassi da ruoli (7,4 miliardi, +3,9 per cento rispetto al 2013), anche se resta lontana (di ben undici punti) la *performance* registrata all'inizio del decennio (tavola 3.9).

TAVOLA 3.9

TOTALE RISCOSSIONI DA RUOLO - ANNI 2011-2014

	2011	2012	2013	2014	2014/2011 (%)	2014/2013 (%)	Quota per creditore
Totale Equitalia	8.622,5	7.530,7	7.132,5	7.411,2	-14,0	3,9	100,0
Ruoli erariali (Agenzia entrate e dogane)	4.276,5	4.060,1	3.825,1	3.989,0	-6,7	4,3	53,8
Ruoli previdenziali (INPS-INAIL)	2.632,5	1.916,5	1.816,3	2.095,2	-20,4	15,4	28,3
Ruoli altri enti statali	275,4	256,5	279,2	266,5	-3,2	-4,5	3,6
Ruoli enti non statali	1.438,1	1.297,6	1.211,9	1.060,5	-26,3	-12,5	14,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

A determinare tale risultato concorrono soprattutto i ruoli erariali, che continuano ad esprimere quasi il 54 per cento del totale. Ma l'accelerazione del 2014 è guidata soprattutto dai ruoli previdenziali la cui dinamica (oltre il 15 per cento rispetto al 2013) compensa ampiamente la flessione che si registra per i ruoli degli Enti non statali. Un effetto, quest'ultimo, imputabile anche alla contrazione dei carichi affidati alla Concessionaria pubblica dai Comuni, in vista della cessazione (più volte rinviata dal legislatore e, da ultimo, fissata dalla legge di stabilità 2015 al 30 giugno di quest'anno), del servizio di riscossione finora svolto da Equitalia.

Si tratta, in ogni caso, di un risultato complessivo apprezzabile, alla luce del contesto in cui è maturato.

Da un lato, infatti, va sottolineata la criticità del quadro socio-economico a causa della fase congiunturale negativa che attraversa il Paese e che investe famiglie e operatori economici. In tali circostanze, la naturale difficoltà ad onorare le pretese creditorie si è saldata con un'enfaticizzazione, anche mediatica, del clima di tensione nei confronti del riscossore pubblico, al cui operato è stata talora imputata l'insostenibilità finanziaria delle richieste di pagamento.

Dall'altro, va evidenziato come anche il 2014 abbia risentito degli effetti conseguenti alle modifiche normative intervenute negli ultimi anni (e dettagliati nella Relazione al rendiconto dell'anno scorso), che, destinate ad accrescere le tutele dei debitori iscritti a ruolo, hanno, di converso, comportato una non secondaria compressione (oltre che dilatazione nel tempo) della capacità di recupero degli agenti della riscossione.

Ad esse, d'altra parte, si sono aggiunti nel 2014 nuovi interventi normativi, i quali hanno ulteriormente inciso sull'attività di riscossione. E' il caso della cosiddetta "sanatoria interessi", introdotta con la legge di stabilità 2014²⁶.

²⁶ La legge n. 147/2013, art. 1, commi 618-624, ha previsto la possibilità - per i carichi emessi da uffici statali, agenzie fiscali, Regioni, Province e Comuni, affidati in riscossione fino al 31 ottobre 2013 (ivi compresi gli avvisi esecutivi emessi dalle agenzie fiscali) di estinguere il debito residuo escludendo gli interessi di ritardata

Ma è anche il caso della particolare disciplina di favore per i debitori decaduti dal beneficio della rateazione, introdotta dal DL n. 66/2014, che ha influito pesantemente in termini di rallentamento dell'attività di riscossione²⁷.

Infine, degne di menzione per gli effetti sulla riscossione sono, altresì, le disposizioni di legge conseguenti ai molteplici eventi calamitosi che nel corso del 2014 hanno interessato diverse aree del Paese.

I positivi risultati conseguiti nel 2014 riflettono evidenze meno positive sul versante dei carichi lordi conferiti al concessionario della riscossione e della consistenza delle quote inesigibili.

Per quanto concerne il primo aspetto (tavola 3.10), va segnalata la riduzione (9,4 per cento, rispetto al 2013) dei carichi conferiti nel 2014 dagli Enti erariali. Diversamente, nel caso dei carichi previdenziali - che nell'anno 2011, anno di introduzione dell'avviso di addebito, avevano subito una considerevole contrazione - emerge un incremento degli affidamenti di circa il 16 per cento sulla media riscontrata per le annualità 2012 e 2013.

TAVOLA 3.10

CARICHI RUOLI LORDI

(in milioni)

	2010	2011	2012	2013	2014
Enti erariali	60.713	68.612	68.010	69.470	62.935
ENTRATE	60.130	68.215	67.465	68.711	62.384
DOGANE	583	397	545	759	551
Altri enti statali	2.834	3.768	2.687	2.953	2.714
Enti previdenziali	12.907	6.275	11.544	11.252	13.216
INPS	11.924	5.341	10.348	10.304	12.105
INAIL	983	934	1.196	948	1.111
Altri enti non statali	4.604	4.701	4.264	4.366	4.907
Comuni	2.530	2.773	2.358	2.405	1.515
Altri enti	2.074	1.928	1.906	1.960	3.392
Totale	81.058	83.356	86.505	88.041	83.772

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

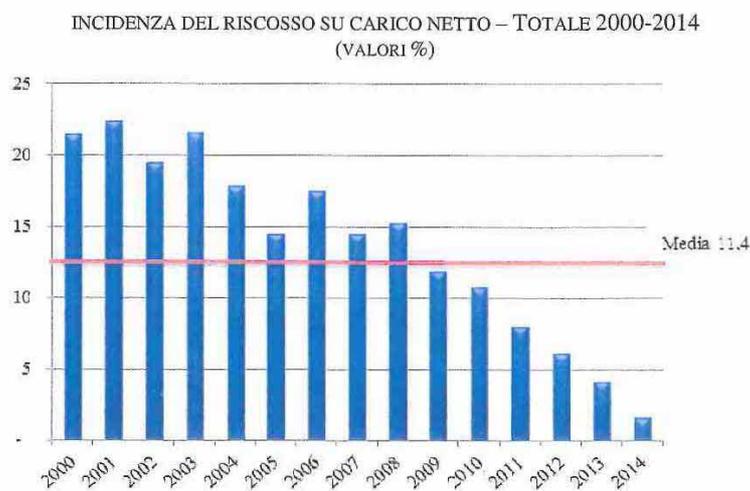
La tavola 3.11, con i dati consolidati al 31/12/2014, indica l'evoluzione in termini di carico netto affidato (comprensivo degli interessi di dilazione, ma al netto degli sgravi e delle sospensioni). Vi si rileva che:

iscrizione a ruolo e gli interessi di mora, di cui, rispettivamente, agli artt. 20 e 30 del d.P.R. n. 602/1973. (Da tale facoltà sono rimasti esclusi, in particolare, i ruoli emessi per effetto di sentenze di condanna della Corte dei conti e quelli formati dagli Enti previdenziali). Per consentire il pagamento agevolato e la registrazione delle operazioni relative, è stata, tra l'altro, prevista la sospensione delle attività di riscossione, con riferimento agli stessi carichi e per lungo periodo. Il periodo originariamente stabilito per aderire all'agevolazione in parola - fissato, in prima battuta, tra la data del 1° gennaio 2014 e quella del 28 febbraio 2014 - è stato, peraltro, successivamente differito al 31 marzo 2014, dal DL n. 16/2014, cd. decreto "Salva Roma" (art. 2, comma 1, lett. c), e poi definitivamente prorogato al 31 maggio 2014, in sede di conversione del medesimo decreto (cfr. legge n. 68/2014), con conseguente protrazione della suddetta sospensione fino al 15 giugno 2014. Tale sospensione ed il conseguenziale blocco delle attività cautelari ed esecutive hanno interessato, da inizio anno fino al 15 giugno 2014, una quota stimabile nell'85 per cento dei carichi in riscossione.

²⁷ In particolare, l'art. 11-bis ha previsto, per i debitori decaduti, la possibilità di richiedere la concessione di un nuovo piano di rateazione, fino a un massimo di 72 rate mensili, a due condizioni: 1) decadenza intervenuta entro e non oltre il 22 giugno 2013 e 2) richiesta presentata entro e non oltre il 31 luglio 2014. La presentazione dell'istanza, cui avrebbe dovuto conseguire l'automatico accoglimento della medesima al ricorrere dei presupposti di legge indicati (legati a fattori oggettivi e meramente temporali), ha determinato l'interruzione delle attività di recupero, quand'anche già avviate.

- nel 2014, il carico netto affidato ad Equitalia è stato di circa 77,7 miliardi, con un incremento del 7,1 per cento rispetto al 2013. Si conferma, dunque, il crescente andamento in corso dal 2002 (quando si cifrava in poco più di 19 miliardi);
- il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2014, è risultato pari a 83,5 miliardi, a fronte di un carico netto di 735,0 miliardi (appena l'11,4 per cento). Tale indicatore, peraltro, risulta in diminuzione nel confronto di due sottoperiodi: 12,2 per cento nel quinquennio fino al 2005, rispetto all'11,1 per cento dei successivi nove anni;
- il livello del tasso di riscossione totale per ogni anno di affidamento del carico, che si colloca intorno al 20 per cento per le annualità ormai "asstate" (i primi anni 2000), dal 2004 denuncia una progressiva caduta, sino all'1,6 per cento del riscosso 2014 sul carico affidato nell'anno (Grafico 3.11);
- il rapporto fra la riscossione dell'anno ed il carico ruoli affidato totale oscilla dallo 0,68 per cento del 2008, all'1,21 del 2010, per collocarsi all'1,01 per cento nel 2014.

GRAFICO 3.11



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

TAVOLA 3.II

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO

Anno affidamento del carico	Carico affidato ⁽¹⁾	Riscosso totale in milioni										% Riscosso su carico netto										
		2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale 2006-2014	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale 2000-2014
2000	38.931,4	6.300,2	382,1	337,8	293,2	259,7	249,1	193,5	148,9	127,4	116,6	2.108,3	0,98	0,87	0,75	0,67	0,64	0,50	0,38	0,33	0,30	21,50
2001	20.897,1	3.268,6	283,8	241,0	186,5	155,1	141,8	121,7	93,2	70,4	113,4	1.406,8	1,36	1,15	0,89	0,74	0,68	0,58	0,45	0,34	0,54	22,37
2002	19.303,6	2.429,5	292,9	247,2	184,1	143,0	121,2	109,7	87,1	67,2	70,4	1.322,8	1,52	1,28	0,95	0,74	0,63	0,57	0,45	0,35	0,36	19,44
2003	20.671,9	2.394,5	468,3	397,7	295,1	223,4	214,6	144,5	118,2	117,4	85,1	2.064,3	2,27	1,92	1,43	1,08	1,04	0,70	0,57	0,57	0,41	21,57
2004	26.472,6	1.967,1	735,2	543,9	372,2	327,5	238,3	182,7	138,5	117,2	106,7	2.762,1	2,78	2,05	1,41	1,24	0,90	0,69	0,52	0,44	0,40	17,86
2005	37.353,8	1.118,2	1.473,7	844,4	521,3	403,9	332,0	249,9	174,1	142,2	131,7	4.273,2	3,95	2,28	1,40	1,08	0,89	0,67	0,47	0,38	0,35	14,43
2006	51.229,0	1.379,0	2.773,1	1.485,4	924,1	807,0	604,6	387,6	315,3	260,8	8.937,0	2,69	5,41	2,90	1,80	1,58	1,18	0,76	0,62	0,51	17,45	
2007	49.243,1		1.352,6	2.131,7	1.123,8	954,0	625,2	390,6	290,2	231,3	7.099,5		2,75	4,33	2,28	1,94	1,27	0,79	0,59	0,47	14,42	
2008	48.739,5		1.544,0	2.311,2	1.429,4	862,8	542,5	423,9	326,0	236,0	7.439,7			3,17	4,74	2,93	1,77	1,11	0,87	0,67	15,26	
2009	59.409,1			1.563,3	2.336,4	1.243,5	669,9	508,5	436,2	326,0	7.057,8				3,14	3,93	2,09	1,13	0,86	0,73	11,88	
2010	67.868,4				2.052,2	2.574,8	1.199,5	800,2	640,9	7.267,6						3,02	3,79	1,77	1,18	0,94	10,71	
2011	70.814,1					1.709,6	2.089,5	1.052,1	786,3	5.637,5							2,41	2,95	1,49	1,11	7,96	
2012	73.856,6						1.491,2	1.914,5	1.071,6	4.477,3								2,02	2,59	1,45	6,06	
2013	72.516,2							1.187,1	1.818,1	3.005,1									1,64	2,51	4,14	
2014	77.694,0								1.216,1	1.216,1										1,57	1,57	
Totale	735.000,5	17.478,1	5.015,0	6.737,7	7.013,6	7.734,9	8.876,0	8.622,5	7.530,7	7.133,5	7.411,2	66.075,1	0,68	0,92	0,95	1,05	1,21	1,17	1,02	0,97	1,01	11,37

(1) Carico affidato comprensivo di interessi di dilazione, al netto di sgravi e sospensioni.

Fonte: Equitalia. Dati al 31.12.2014

Sul fronte della riscossione a mezzo ruolo per ente creditore si registra, dopo tre anni consecutivi di riduzione, un incremento delle somme riscosse fino a 7,4 miliardi (277,8 milioni, +3,9 per cento) imputabile ai ruoli relativi agli Enti Erariali e Previdenziali mentre risultano in diminuzione quelle relative agli altri Enti (tavola 3.12).

TAVOLA 3.12

LA RISCOSSIONE A MEZZO RUOLI PER ENTI CREDITORI

(in milioni)

	Anno di riscossione							Variazione %					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale Equitalia	7.013,6	7.734,9	8.876,0	8.622,5	7.530,7	7.133,5	7.411,2	10,3	14,8	-2,9	-12,7	-5,3	3,9
Ruoli erariali (Agenzia entrate e dogane)	3.579,6	3.801,3	4.290,4	4.276,5	4.060,1	3.825,1	3.989,0	6,2	12,9	-0,3	-5,1	-5,8	4,3
Ruoli previdenziali (INPS)	2.007,7	2.356,5	2.733,3	2.527,8	1.832,5	1.737,7	2.002,7	17,4	16,0	-7,5	-27,5	-5,2	15,3
Ruoli previdenziali (INAIL)	132,6	97,3	105,4	104,7	83,9	78,7	92,5	-26,6	8,3	-0,7	-19,9	-6,2	17,5
Ruoli altri enti statali	143,9	165,0	322,3	275,4	256,5	270,2	266,5	14,7	95,3	-14,6	-6,9	5,3	-1,4
Ruoli altri enti non statali	1.149,8	1.314,8	1.424,6	1.438,1	1.297,6	1.221,9	1.060,5	14,4	8,4	0,9	-9,8	-5,8	-13,2

Fonte: Equitalia

Per quanto riguarda l'ammontare delle quote attualmente già istruite ai fini della successiva comunicazione di inesigibilità e relative ai ruoli consegnati fino al 31 dicembre 2011 va precisato che la legge di stabilità 2015 ha ridisegnato la disciplina della materia dell'inesigibilità, novellando, peraltro, radicalmente gli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999. In particolare, l'art. 1, al comma 684 della legge in richiamo ha modificato la tempistica relativa alle comunicazioni di inesigibilità afferenti alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 sino al 31 dicembre 2014, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia. Alla luce della disposizione citata, tali comunicazioni sono presentate:

- per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2017;
- per quelli consegnati negli anni precedenti, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017 (ruoli 2013 nel 2018, ruoli 2012 nel 2019, etc.).

Prescindendo da tale intervento normativo, la tavola 3.13 evidenzia gli ingenti volumi di partite interessate dall'attività di presentazione e verifica delle comunicazioni di inesigibilità. Sono oltre 224 milioni le partite²⁸ iscritte a ruolo - con debito residuo - distinte per singola annualità di consegna del ruolo e per tipo di Ente impositore.

Secondo quanto comunicato da Equitalia, il 2014 è stato caratterizzato da una intensa attività finalizzata, regione per regione, all'esame e alla definizione delle posizioni

²⁸ Per partita si intende l'insieme degli articoli di ruolo che compongono la singola pretesa creditoria dell'Ente, a fronte della quale l'agente della riscossione è tenuto, nel rispetto dei termini normativamente previsti, a documentare le attività poste in essere a supporto della mancata riscossione all'Ente impositore, che ne cura l'esame.

di importo maggiormente rilevante, costituite da un carico residuo di oltre 77 miliardi di euro.

Nello stesso arco temporale e agli stessi fini, particolare attenzione è stata prestata anche alla selezione delle posizioni debitorie facenti capo a persone fisiche non esercenti attività economica e/o prive, secondo le risultanze di Anagrafe tributaria, di elementi reddituali/ patrimoniali significativi, per un controvalore, in termini di debito residuo, di circa 13,2 miliardi di euro, nonché ai soggetti in procedura concorsuale per i quali figuri già presentata debita istanza di insinuazione, per un controvalore di circa 35,3 miliardi di euro.

TAVOLA 3.13

“PARTITE” CON DEBITO RESIDUO MAGGIORE DI ZERO⁽¹⁾

(in milioni)

Anno consegna ruolo	Erario e altri enti statali	INPS	INAIL	Comuni	Altri enti	Totale partite
2000	3,6	7,2	0,9	2,7	0,9	15,3
2001	2,7	2,0	0,1	3,3	0,8	8,9
2002	2,4	1,1	0,3	3,0	0,9	7,7
2003	2,0	1,4	0,0	3,5	0,8	7,7
2004	2,1	2,5	0,4	3,5	0,4	8,9
2005	2,0	3,3	0,4	4,3	1,1	11,1
2006	3,1	4,3	0,3	4,2	1,6	13,5
2007	2,2	3,5	0,4	4,4	3,3	13,8
2008	2,5	5,0	0,4	5,2	2,3	15,4
2009	2,7	5,1	0,4	5,0	3,6	16,8
2010	3,6	5,7	0,5	5,1	4,1	19,0
2011	4,7	2,3	0,5	5,9	4,6	18,0
2012	4,3	8,9	0,5	5,4	4,6	23,7
2013	4,9	8,5	0,6	5,4	5,0	24,4
2014	4,5	6,7	0,7	3,2	5,2	20,3
Totale	47,3	67,5	6,4	64,1	39,2	224,5

⁽¹⁾ Si veda la nota n. 28.

Fonte: Equitalia

3.6. Il contenzioso tributario

Nella Relazione sul rendiconto 2013 sono state sottolineate le tre tendenze in atto nell'evoluzione del contenzioso tributario. Da un lato, una significativa flessione dello *stock* dei ricorsi in carico alla fine dell'anno. Dall'altro, il rafforzamento dei fattori che ne sono all'origine, ossia: a) la diminuzione del numero dei nuovi ricorsi pervenuti (in larga parte riconducibile agli effetti deflattivi prodotti dai nuovi istituti del reclamo e della mediazione) e b) l'aumento dei ricorsi definiti (sia a seguito di sentenza sia per effetto di altre tipologie di pronunciamento).

I risultati del 2014 confermano e accentuano tali tendenze. E' quanto emerge, innanzitutto, dai dati forniti dal Dipartimento finanze²⁹.

²⁹ Dati e informazioni relativamente al contenzioso tributario sono resi disponibili dal Dipartimento finanze del MEF (Direzione della giustizia tributaria) e dall'Agenzia delle entrate. I due organismi fanno riferimento a banche dati differenti, costruite in base a esigenze e prospettazioni della propria struttura. In particolare, la rilevazione dei ricorsi

TAVOLA 3.14

IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Amministrazioni coinvolte	Anni	Numero di ricorsi pervenuti	Numero di ricorsi in carico al 31/12
AGENZIA DELLE ENTRATE	2010	238.171	647.069
	2011	218.831	585.250
	2012	160.032	481.787
	2013	145.710	363.584
	2014	133.490	299.668
Ex-AGENZIA DEL TERRITORIO	2010	12.326	19.188
	2011	7.811	15.146
	2012	8.617	14.321
	2013	13.319	18.901
	2014	20.889	29.368
AGENZIA DELLE DOGANE	2010	3.813	5.863
	2011	3.485	5.913
	2012	2.548	5.128
	2013	2.882	5.039
ENTI LOCALI ⁽¹⁾	2010	49.156	106.696
	2011	50.102	112.065
	2012	45.407	106.130
	2013	45.050	112.022
	2014	42.687	99.828
Altri ENTI ⁽²⁾	2010	66.124	131.477
	2011	59.427	137.590
	2012	57.515	138.771
	2013	59.855	147.660
	2014	52.375	140.402
TOTALE	2010	369.590	910.507
	2011	339.656	855.964
	2012	274.119	746.137
	2013	266.816	647.206
	2014	253.369	574.167

⁽¹⁾ Enti locali: Regioni, Province e Comuni.

⁽²⁾ Altri Enti: Equitalia, Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Università ed altri enti impositori locali.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Al 31 dicembre 2014, il carico totale, dei ricorsi pendenti nei diversi gradi di giudizio (CT provinciale, regionale, centrale e Cassazione) e coinvolgenti l'Amministrazione centrale, le Agenzie (entrate ed ex-territorio e dogane), Enti locali ed altri enti, è risultato pari a oltre 570mila ricorsi, in frenata (-11 per cento), rispetto al 2013.

A determinare tale esito è stata, innanzitutto, la flessione dei ricorsi pervenuti nell'anno (253.369, -5 per cento rispetto al 2013). Una flessione che si concentra sul contenzioso di competenza dell'Agenzia delle entrate, a fronte del fenomeno di segno opposto registrato dal numero dei ricorsi pervenuti all'ex-Agenzia del territorio e all'Agenzia delle dogane.

è effettuata dalle Agenzie in base alla notifica, mentre il Dipartimento guarda al momento del deposito presso le Commissioni tributarie. Analoga diversità si registra nella rilevazione delle sentenze emesse, posto che 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.

Rimane sostanzialmente costante il numero delle sentenze³⁰ emesse in corso d'anno nei vari gradi di giudizio³¹ (266.848, rispetto a 266.266 del 2013).

Concentrando l'attenzione sui ricorsi relativi al I grado di giudizio, si rileva un differente grado di litigiosità, in relazione alle diverse Agenzie fiscali. La concentrazione del fenomeno sull'Agenzia delle entrate riflette, evidentemente, l'ampiezza delle problematiche interessate e della platea dei contribuenti coinvolti.

TAVOLA 3.15

RICORSI DI PRIMO GRADO PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE					
	2010	2011	2012	2013	2014
Numero di ricorsi pervenuti	190.806	166.789	120.841	111.142	103.003
<i>di cui:</i>					
Agenzia delle entrate	180.226	159.409	113.398	97.781	84.684
ex-Agenzia del territorio	8.049	5.273	6.114	11.673	16.511
Agenzia delle dogane	2.531	2.107	1.329	1.688	1.808
Numero di ricorsi in carico al 31/12	373.940	372.834	338.503	279.844	236.432
<i>di cui:</i>					
Agenzia delle entrate	357.203	357.178	323.664	261.076	210.728
ex-Agenzia del territorio	12.253	11.611	11.352	15.408	22.438
Agenzia delle dogane	4.484	4.045	3.487	3.360	3.266
Totale sentenze	152.400	135.908	107.555	128.537	122.097
Totale vittorie	68.768	60.955	49.795	62.953	59.360
Totale soccombenze	63.226	56.359	43.091	49.124	44.837

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento finanze

Si conferma che, nel 2014, il numero complessivo dei ricorsi di primo grado ha subito una flessione ulteriore, a conferma di una tendenza in atto ormai da alcuni anni.

Come pure si conferma che tale tendenza appare riconducibile soprattutto alla diminuzione dei ricorsi presentati nei confronti dell'Agenzia delle entrate (-11 per cento).

Si riduce, invece, contrariamente a quanto avvenuto nel 2013, il numero di sentenze emesse nei giudizi di primo grado (-5 per cento). Conseguentemente, il rapporto fra nuovi ricorsi e decisioni, pari nel 2010 a 1,25, quattro anni dopo è risultato abbondantemente al di sotto dell'unità (0,84).

La riduzione del contenzioso nel primo grado di giudizio - soprattutto per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate - è da ascrivere presumibilmente agli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione, disciplinati dall'articolo 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011³². Ma al contenimento delle controversie in materia tributaria hanno

³⁰ Nella relazione della Direzione giustizia tributaria sul 2012 citata, viene evidenziato che l'anzianità media dei ricorsi definiti, considerando sia le CTP che le CTR, è pari a 925 giorni rispetto agli 851 giorni del 2011.

³¹ 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 definitivi (decreto presidenziale, ordinanza).

³² Tale provvedimento, inserisce, nel corpo normativo del d.lgs. n. 546 del 1992, riguardante il contenzioso tributario, il nuovo articolo 17-bis, il quale prevede che per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad

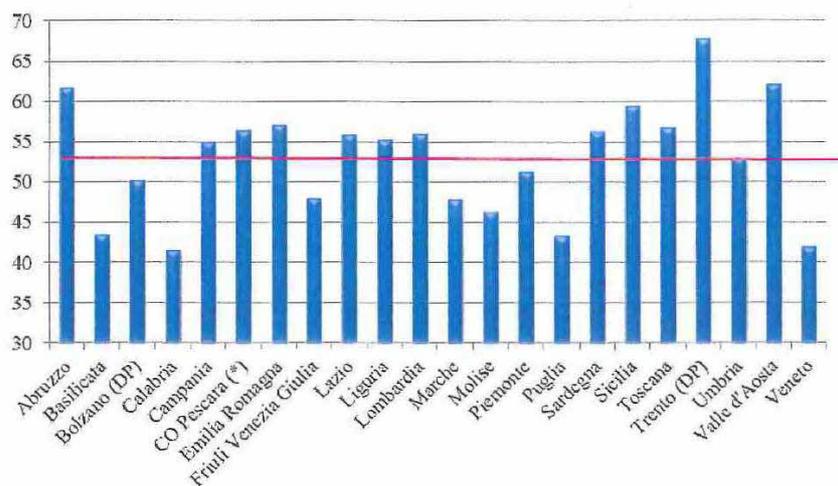
certamente contribuito in modo decisivo anche gli strumenti di correzione degli errori e di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione, quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché un uso più ampio dell'autotutela da parte dell'amministrazione finanziaria. E in tale direzione ha altresì spinto un istituto deflattivo "parziale", quale la definizione agevolata delle sanzioni, che consente al contribuente di definire esclusivamente l'aspetto sanzionatorio della pretesa tributaria, con possibilità di adire la Commissione tributaria con riferimento alle sole maggiori imposte accertate.

Il ruolo deflattivo svolto dalla mediazione tributaria emerge chiaramente dalle risultanze del 2014, contrassegnato dalla presentazione di circa 109 mila istanze di mediazione.

Il fenomeno si è distribuito in maniera non uniforme sul territorio, risultando particolarmente diffuso in quattro Regioni (Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia), che da sole ne esprimono quasi i tre quinti. Una prevalenza, questa, che riflette oggettive caratteristiche territoriali (platea dei contribuenti, distribuzione dei redditi e del volume d'affari). Ma che talora potrebbe anche sottintendere una particolare propensione ad utilizzare l'istituto della mediazione come un surrogato di più ortodosse soluzioni deflative (l'annullamento in autotutela e l'accertamento con adesione).

Ugualmente differenziato è risultato l'indice di mediazione, ovvero la misura in cui le istanze presentate non hanno avuto un seguito in commissione tributaria (Grafico 3.12): rispetto a un valore medio del 53,9 per cento, le realtà caratterizzate da un indice più elevato hanno, in comune, ridotte dimensioni territoriali (Trento, Valle d'Aosta, Abruzzo).

GRAFICO 3.12

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2014
(INDICE DI MEDIAZIONE - %)

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

atti emessi dall'Agenzia delle entrate - e, dal 1° dicembre 2012, anche per quelli emessi dall'ex-Agenzia del territorio, in quanto confluita in quella delle Entrate - chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia.

Nel complesso, le istanze conclusesi con un accordo di mediazione sono state circa 17mila (il 16 per cento), mentre quelle chiuse con un provvedimento di diniego sono risultate il doppio (circa 35 mila).

Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinnanzi alle Commissioni tributarie si rileva che nel 2014 le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,6 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 39 per cento³³ (tavola 3.16), a conferma di una tendenza andatasi affermando nell'ultimo quinquennio.

TAVOLA 3.16

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE

	2010	2011	2012	2013	2014
Incidenza vittorie sul totale sentenze	45,1	44,9	46,3	49,0	48,6
Incidenza soccombente sul totale sentenze	41,5	41,5	40,1	38,2	38,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

³³ Il complemento a cento riguarda la quota di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

PAGINA BIANCA

TAVOLE

PAGINA BIANCA

TAVOLA 1

ENTRATE FINALI

	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2010 - 2014
Residui al 31/12	229.790	215.207	243.278	261.124	209.126	231.705
Residui iniziali	194.551	229.790	215.207	244.119	261.124	228.958
Previsioni Iniziali Competenza	476.107	480.648	528.530	548.641	545.411	515.867
Previsioni Definitive Competenza	480.565	493.239	536.786	548.855	557.936	523.476
Previsioni Iniziali Cassa	443.002	441.724	478.998	495.679	491.037	470.088
Previsioni Definitive Cassa	447.478	454.343	487.003	495.891	503.561	477.655
Accertato	505.325	521.742	545.791	553.992	550.187	535.407
Riscosso Competenza	443.131	452.457	472.420	481.848	478.547	465.681
Da Riscuotere Competenza	62.194	69.285	73.371	72.144	71.640	69.727
Versamenti Competenza	426.299	433.241	448.069	458.517	453.622	443.949
Da Versare Competenza	16.833	19.216	24.351	23.331	24.925	21.731
Riscosso Residui (lordo da versare)	27.706	30.865	35.447	41.158	47.268	36.489
Da Riscuotere Residui	140.900	115.257	133.718	149.639	95.978	127.098
Versamenti Residui	17.843	19.416	23.610	25.148	30.684	23.340
Da Versare Residui	9.863	11.449	11.837	16.010	16.584	13.149
Riscosso Totale	470.838	483.322	507.867	523.006	525.815	502.169
Da Riscuotere Totale	203.094	184.542	207.089	221.783	167.618	196.825
Versamenti Totali	444.142	452.657	471.678	483.665	484.306	467.290
Da Versare Totale	26.696	30.665	36.188	39.341	41.509	34.880
Residui Totali	229.790	215.207	243.278	261.124	209.126	231.705
Variazione Annuale Residui Totali %		-6,35%	13,04%	7,34%	-19,91%	
Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	0,94%	2,62%	1,56%	0,04%	2,30%	1,49%
Variazione Annuale Accertato		16.417	24.049	8.201	-3.805	
Variazione Annuale Accertato %		3,25%	4,61%	1,50%	-0,69%	
Variazione Annuale Risc. Comp.		9.326	19.963	9.428	-3.301	
Variazione Annuale Risc. Comp. %		2,10%	4,41%	2,00%	-0,69%	
Variazione Annuale Vers. Comp.		6.943	14.827	10.448	-4.895	
Variazione Annuale Vers. Comp. %		1,63%	3,42%	2,33%	-1,07%	
Differenza Accertato-Prev. Iniz.	29.218	41.094	17.261	5.351	4.776	19.540
DAP/Prev. Iniz. Comp. %	6,14%	8,55%	3,27%	0,98%	0,88%	3,96%
Differenza Accert. - Prev. Def.	24.761	28.504	9.005	5.137	-7.749	11.932
DAPD/Prev. Def. %	5,15%	5,78%	1,68%	0,94%	-1,39%	2,43%
Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	1,01%	2,86%	1,67%	0,04%	2,55%	1,63%
Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	-16.704	-8.482	-30.930	-37.162	-37.415	-26.139
Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-21.179	-21.101	-38.935	-37.374	-49.939	-33.706
Riscosso Competenza/Accertato %	87,69%	86,72%	86,56%	86,98%	86,98%	86,99%
Riscosso Residui (netto)		4.169	4.782	4.970	7.927	
Riscossioni dell'anno		456.626	477.202	486.818	486.474	
Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		119.426	138.500	154.609	103.905	
Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-25.945	-83.668	-46.042	-53.322	-117.878	-65.371
DRIR/Accertato %		22,89%	25,38%	27,91%	18,89%	
Quota Residui Riscossi %		3,49%	3,45%	3,21%	7,63%	
Da Risc. Res./Da Risc. Totale %	69,38%	62,46%	64,57%	67,47%	57,26%	64,23%
Da Vers. Res./Da Vers. Totale %	36,95%	37,34%	32,71%	40,70%	39,95%	37,53%
Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		-7.280	-7.055	-11.040	-8.657	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 2

ENTRATE FINALI

TITOLO I: ENTRATE TRIBUTARIE

	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2010 - 2014
Residui al 31/12	102.535	114.750	128.340	137.890	112.393	119.181
Residui iniziali	86.262	102.535	114.750	128.340	137.890	113.955
Previsioni Iniziali Competenza	443.538	444.831	484.154	481.239	479.224	466.597
Previsioni Definitive Competenza	443.440	452.261	482.459	470.025	478.538	465.345
Previsioni Iniziali Cassa	418.490	416.523	452.003	447.603	445.212	435.966
Previsioni Definitive Cassa	418.392	423.953	450.057	436.389	444.526	434.663
Accertato	441.614	452.731	463.769	464.884	460.253	456.650
Riscosso Competenza	409.201	416.780	428.244	426.806	422.760	420.758
Da Riscuotere Competenza	32.413	35.951	35.525	38.079	37.493	35.892
Versamenti Competenza	392.655	397.921	404.223	405.343	399.720	399.972
Da Versare Competenza	16.546	18.859	24.020	21.462	23.041	20.786
Riscosso Residui (lordo da versare)	25.109	28.075	32.493	37.395	41.223	32.859
Da Riscuotere Residui	44.764	49.593	58.083	63.511	36.504	50.491
Versamenti Residui	16.297	17.728	21.783	22.558	25.868	20.847
Da Versare Residui	8.812	10.347	10.711	14.837	15.355	12.013
Riscosso Totale	434.310	444.854	460.737	464.201	463.984	453.617
Da Riscuotere Totale	77.177	85.545	93.608	101.590	73.997	86.383
Versamenti Totali	408.952	415.649	426.006	427.901	425.588	420.819
Da Versare Totale	25.358	29.205	34.731	36.300	38.396	32.798
Residui Totali	102.535	114.750	128.340	137.890	112.393	119.182
Variazione Annuia Residui Totali %		11,91%	11,84%	7,44%	-18,49%	
Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	-0,02%	1,67%	-0,35%	-2,33%	-0,14%	-0,23%
Variazione Annuia Accertato		11.117	11.038	1.116	-4.631	
Variazione Annuia Accertato%		2,52%	2,44%	0,24%	-1,00%	
Variazione Annuia Risc. Comp.		7.579	11.464	-1.438	-4.045	
Variazione Annuia Risc. Comp.%		1,85%	2,75%	-0,34%	-0,95%	
Variazione Annuia Vers. Comp.		5.266	6.303	1.120	-5.624	
Variazione Annuia Vers. Comp.%		1,34%	1,58%	0,28%	-1,39%	
Differenza Accertato-Prev. Iniz.	-1.924	7.901	-20.385	-16.354	-18.970	-9.946
DAPI/Prev. Iniz. Comp.%	-0,43%	1,78%	-4,21%	-3,40%	-3,96%	-2,04%
Differenza Accert. - Prev. Def.	-1.826	470	-18.690	-5.141	-18.285	-8.694
DAPD/Prev. Def.%	-0,41%	0,10%	-3,87%	-1,09%	-3,82%	-1,82%
Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	-0,02%	1,78%	-0,43%	-2,51%	-0,15%	-0,27%
Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	-25.835	-18.602	-47.779	-42.260	-45.492	-35.994
Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-25.736	-26.032	-45.833	-31.046	-44.807	-34.691
Riscosso Competenza/Accertato%	92,66%	92,06%	92,34%	91,81%	91,85%	92,14%
Riscosso Residui (netto)		2.717	3.288	2.664	4.924	
Riscossioni dell'anno		419.496	431.532	429.469	427.684	
Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		52.310	61.371	66.175	41.428	
Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-16.388	-24.867	-24.173	-27.433	-60.162	-30.605
DRIR/Accertato%		11,55%	13,23%	14,23%	9,00%	
Quota Residui Riscossi%		5,19%	5,36%	4,03%	11,89%	
Da Risc. Res./Da Risc. Totale%	58,00%	57,97%	62,05%	62,52%	49,33%	57,97%
Da Vers. Res./Da Vers. Totale%	34,75%	35,43%	30,84%	40,87%	39,99%	36,38%
Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		-7.630	-7.423	-12.173	-10.432	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 3

ENTRATE FINALI

TITOLO II: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2010 - 2014
Residui al 31/12	127.081	100.212	114.641	122.852	96.249	112.207
Residui iniziali	108.182	127.081	100.212	115.483	122.852	114.762
Previsioni Iniziali Competenza	31.104	34.740	43.124	66.086	64.327	47.876
Previsioni Definitive Competenza	34.929	37.623	51.885	75.045	72.897	54.476
Previsioni Iniziali Cassa	23.082	24.123	25.743	46.759	43.965	32.735
Previsioni Definitive Cassa	26.900	27.035	34.504	55.717	52.534	39.338
Accertato	61.791	65.698	74.076	85.665	84.387	74.323
Riscosso Competenza	32.076	32.442	36.287	51.688	50.362	40.571
Da Riscuotere Competenza	29.714	33.256	37.788	33.978	34.026	33.752
Versamenti Competenza	31.793	32.085	35.956	49.820	48.478	39.626
Da Versare Competenza	283	357	331	1.868	1.884	945
Riscosso Residui (lordo da versare)	2.593	2.788	2.945	3.759	6.030	3.623
Da Riscuotere Residui	96.033	65.496	75.396	85.834	59.111	76.374
Versamenti Residui	1.542	1.685	1.820	2.586	4.802	2.487
Da Versare Residui	1.051	1.102	1.126	1.172	1.228	1.136
Riscosso Totale	34.669	35.230	39.233	55.446	56.392	44.194
Da Riscuotere Totale	125.747	98.752	113.184	119.812	93.137	110.127
Versamenti Totali	33.335	33.770	37.776	52.406	53.280	42.113
Da Versare Totale	1.334	1.459	1.457	3.040	3.112	2.080
Residui Totali	127.081	100.212	114.641	122.852	96.249	112.207
Variazione Annuale Residui Totali %		-21,14%	14,40%	7,16%	-21,66%	
Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	12,30%	8,30%	20,31%	13,56%	13,32%	13,56%
Variazione Annuale Accertato		3.907	8.378	11.590	-1.278	
Variazione Annuale Accertato %		6,32%	12,75%	15,65%	-1,49%	
Variazione Annuale Risc. Comp.		366	3.845	15.400	-1.326	
Variazione Annuale Risc. Comp. %		1,14%	11,85%	42,44%	-2,57%	
Variazione Annuale Vers. Comp.		292	3.871	13.864	-1.342	
Variazione Annuale Vers. Comp. %		0,92%	12,07%	38,56%	-2,69%	
Differenza Accertato-Prev. Iniz.	30.687	30.957	30.951	19.580	20.060	26.447
DAPI/Prev. Iniz. Comp. %	98,66%	89,11%	71,77%	29,63%	31,18%	64,07%
Differenza Accert. - Prev. Def.	26.861	28.074	22.191	10.620	11.490	19.847
DAPD/Prev. Def. %	76,90%	74,62%	42,77%	14,15%	15,76%	44,84%
Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	16,54%	12,07%	34,03%	19,16%	19,49%	20,26%
Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	8.711	7.962	10.213	3.061	4.512	6.892
Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	4.893	5.050	1.452	-5.897	-4.057	288
Riscosso Competenza/Accertato %	51,91%	49,38%	48,99%	60,34%	59,68%	54,06%
Riscosso Residui (netto)		1.454	1.486	2.302	2.990	
Riscossioni dell'anno		33.895	37.773	53.989	53.351	
Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		66.950	76.882	88.136	62.101	
Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-9.557	-58.797	-21.870	-25.890	-57.711	-34.765
DRIR/Accertato %		101,91%	103,79%	102,88%	73,59%	
Quota Residui Riscossi %		2,17%	1,93%	2,61%	4,81%	
Da Risc. Res./Da Risc. Totale %	76,37%	66,32%	66,61%	71,64%	63,47%	68,88%
Da Vers. Res./Da Vers. Totale %	78,77%	75,53%	77,27%	38,56%	39,45%	61,92%
Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		351	360	1.129	1.762	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 4

ENTRATE FINALI

TITOLO III: ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI

	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2010 - 2014
Residui al 31/12	174	245	297	382	485	316
Residui iniziali	107	174	245	297	382	241
Previsioni iniziali Competenza	1.466	1.077	1.252	1.317	1.859	1.394
Previsioni Definitive Competenza	2.196	3.354	2.442	3.785	6.500	3.655
Previsioni Iniziali Cassa	1.431	1.078	1.252	1.317	1.859	1.387
Previsioni Definitive Cassa	2.186	3.355	2.442	3.785	6.500	3.654
Accertato	1.921	3.313	7.947	3.442	5.546	4.434
Riscosso Competenza	1.854	3.236	7.889	3.354	5.425	4.352
Da Riscuotere Competenza	67	78	58	88	121	82
Versamenti Competenza	1.850	3.235	7.889	3.354	5.425	4.351
Da Versare Competenza	4	0	0	1	0	1
Riscosso Residui (lordo da versare)	4	3	8	4	15	7
Da Riscuotere Residui	103	167	239	293	362	233
Versamenti Residui	4	3	7	4	14	6
Da Versare Residui	0	0	0	0	1	0
Riscosso Totale	1.858	3.239	7.897	3.359	5.440	4.358
Da Riscuotere Totale	170	245	297	381	483	315
Versamenti Totali	1.855	3.238	7.896	3.358	5.438	4.357
Da Versare Totale	4	0	0	1	1	1
Residui Totali	174	245	297	382	485	317
Variazione Annua Residui Totali %		41,13%	21,08%	28,56%	26,97%	
Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	49,81%	211,41%	95,05%	187,36%	249,59%	158,65%
Variazione Annua Accertato		1.392	4.633	-4.505	2.104	
Variazione Annua Accertato%		72,49%	139,83%	-56,69%	61,12%	
Variazione Annua Risc. Comp.		1.381	4.653	-4.534	2.070	
Variazione Annua Risc. Comp.%		74,50%	143,82%	-57,48%	61,72%	
Variazione Annua Vers. Comp.		1.385	4.653	-4.535	2.071	
Variazione Annua Vers. Comp.%		74,84%	143,83%	-57,49%	61,74%	
Differenza Accertato-Prev. Iniz.	455	2.236	6.695	2.125	3.686	3.039
DAP/Prev. Iniz. Comp.%	31,05%	207,58%	534,66%	161,35%	198,23%	226,57%
Differenza Accert. - Prev. Def.	-275	-41	5.504	-343	-955	778
DAPD/Prev. Def.%	-12,51%	-1,22%	225,35%	-9,05%	-14,68%	37,58%
Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	52,78%	211,27%	95,05%	187,36%	249,59%	159,21%
Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	420	2.158	6.637	2.037	3.565	2.963
Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-335	-120	5.446	-431	-1.076	697
Riscosso Competenza/Accertato%	96,53%	97,65%	99,27%	97,46%	97,82%	97,75%
Riscosso Residui (netto)		-1	7	4	14	
Riscossioni dell'anno		3.235	7.896	3.359	5.439	
Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		166	246	297	376	
Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	0	-4	1	1	-4	-1
DRIR/Accertato%		5,01%	3,10%	8,63%	6,78%	
Quota Residui Riscossi%		-0,60%	2,85%	1,35%	3,72%	
Da Risc. Res./Da Risc. Totale%	60,72%	68,21%	80,53%	77,02%	74,97%	72,29%
Da Vers. Res./Da Vers. Totale%	2,04%	54,52%	99,15%	32,53%	96,07%	56,86%
Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		-1	7	4	13	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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*; 3.3. *Risultanze del 2014*; 3.4. *La gestione nel periodo 2008-2014*; 3.5. *Gli andamenti nel periodo 2008-2014*

Tavole

1. Le spese dello Stato**1.1. Notazioni preliminari**

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2014, composto dai Conti del bilancio e del patrimonio, è stato presentato alla Corte dei conti in forma dematerializzata. Il conto del bilancio si articola in tredici consuntivi di spesa e nel consuntivo di entrata. L'aggregazione per missioni e programmi, introdotta dal 2008 e confermata dalla riforma contabile, si basa sulle finalità della spesa, che consente la ricostruzione delle politiche pubbliche, contribuendo, anche in modo decisivo, alla razionalizzazione della organizzazione amministrativa.

Tra il 2008 e il 2014 sono intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese; mentre il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti sostanzialmente stabili, il numero dei programmi gestiti è passato da 168 a 174, considerando una sola volta i programmi aventi la stessa denominazione in ciascun dicastero. Si ribadisce l'esigenza di un'ulteriore più ampia revisione, al fine di eliminare discrasie e incoerenze tuttora presenti, evidenziate ripetutamente nel capitolo della relazione annuale relativo all'ordinamento contabile; la stessa delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio, da esercitarsi, dopo le ultime proroghe, entro l'anno in corso, prescrive una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, per dare al bilancio maggiore attendibilità, trasparenza e significatività.

1.2. Attendibilità e affidabilità del rendiconto generale

Trasparenza e veridicità dei conti pubblici sono tuttora condizionate dal complesso processo di armonizzazione contabile dei vari livelli di governo, avviato con i decreti legislativi nn. 91 e 118 del 2011, quest'ultimo modificato dal decreto legislativo n. 126 del 2014. In attesa della sua conclusione, la Corte dei conti si è concentrata su attendibilità e affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato, consapevole delle stringenti regole procedurali e del capillare sistema dei

controlli interni, esercitato, in primo luogo, dalle strutture della Ragioneria generale dello Stato, in base al decreto legislativo n. 123 del 2011.

Negli ultimi anni, 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 fuori bilancio, che mette in crisi il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tale problematica è stata di recente affrontata a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati, mentre non sembra ancora sufficientemente perseguita la via del rigoroso rispetto delle regole esistenti per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie.

Accanto al giudizio di parificazione, disciplinato da puntuali disposizioni, la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi del Rendiconto, anche sulla base di schemi europei. Le anomalie più rilevanti sono state evidenziate sia con lo strumento dell'*auditing* finanziario-contabile su scala generale, sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree d'intervento. Dall'attività di *auditing* generale, in base alle caratteristiche gestionali di ciascuna Amministrazione, è emerso che trasparenza e leggibilità dei dati possono essere notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui, che si riflette negativamente sulla costruzione degli aggregati superiori. Nella tavola 1 si dà conto dei numerosi capitoli, distinti per Amministrazione, sui quali si verificano sintomatici fenomeni di anomalia contabile, evidenziando l'incidenza sulla relativa dotazione e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi, come per le eccedenze di spesa. Altri fenomeni, per la loro ricorrenza, appaiono il sintomo di problemi non risolti nella costruzione del bilancio o di inadeguato utilizzo degli strumenti di flessibilità, potenziati dalla riforma contabile.

Sull'impostazione delle previsioni iniziali incide 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 influenzata dalla crescente istituzione di nuovi capitoli fondo, che, in linea di principio, costituiscono un notevole strumento di flessibilità gestionale, ma affievoliscono la corrispondenza tra previsione e consuntivo, peggiorando la significatività dei dati.

La Corte dei conti 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, è stata messa a punto, nell'ambito di un più ampio sistema conoscitivo della finanza pubblica, una specifica applicazione informatica, per 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 e 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. Va ribadito, tuttavia, che la maggiore elasticità può funzionare, entro i limiti consentiti dalla legislazione di spesa, a condizione che i programmi siano costruiti su unità elementari omogenee riferibili 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. Va notato, ancora, che dalla maggiore flessibilità del bilancio deriva, nelle aree di spesa manovrabili, un incremento considerevole delle variazioni, 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. Tendenza della spesa statale

Assumendo come punto di riferimento il 1997, esercizio in cui è terminata la prima fase del risanamento dei conti pubblici propedeutica all'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 per il 2014, nella versione al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, partendo dal predetto anno base.

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA **
E.F. 2014

impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	Impegni (inc. sul Pil)*	Pagamenti (inc. sul Pil)*
SPESA CORRENTE					
497.803,00	3,5	476.012,00	1,0	30,8	29,5
SPESE IN CONTO CAPITALE					
76.830,00	7,9	59.406,00	-2,3	4,8	3,7
SPESA FINALE					
574.633,00	4,1	535.418,00	0,7	35,6	33,1
SPESA COMPLESSIVA					
778.677,00	7,9	739.517,00	5,4	48,2	45,8
INTERESSI					
81.073,00	-1,0	80.992,00	-1,2	5,0	5,0
SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)					
416.730,00	4,4	395.020,00	1,5	25,8	24,4

(*) in rapporto al Pil (1.616.253,5)

(**) al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La serie storica 1997-2014 risente, peraltro, dell'effetto dei mutati criteri di classificazione economica della spesa stabiliti dal SEC'95, operanti dal 2000, 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 i risultati degli esercizi 2009, 2012 e 2013.

Sul versante della competenza, l'incidenza della spesa complessiva (48,2 per cento) risulta in deciso aumento rispetto al 2013, picco dei sei anni precedenti, e al 1997, di quattro punti percentuali; nella gestione di cassa, si passa dal 40,7 di diciotto anni fa al 45,8 per cento del prodotto.

La quota assorbita dalla spesa finale in termini di competenza (35,6 per cento) aumenta di circa tre punti rispetto all'anno iniziale (32,4 per cento), mantenendosi su livelli nettamente superiori al picco del 2013 (34,3 per cento). Analogamente risulta

l'andamento della quota in termini di cassa. La spesa corrente (30,8 per cento, rispetto all'iniziale 29,3) si mostra in aumento rispetto ai valori massimi degli anni precedenti, così come il peso del conto capitale, che sale dal 3,1 del 1997 al 4,8 per cento, raggiungendo un livello superiore al quoziente del picco del 2013 (4,4 per cento). La spesa corrente si giova, peraltro, della flessione degli oneri per interessi, quasi dimezzati, in percentuale del Pil, dal 9,6 al 5,0. Al netto di tale posta, la spesa corrente primaria è oggetto di un rilevante incremento di oltre sei punti percentuali.

Sul lato della cassa, il peso della spesa corrente supera ancora quello dell'anno base (dal 26,9 al 29,5 per cento), mentre la quota di conto capitale passa dall'1,9 al 3,7 per cento. Ancora nettamente inferiore si mostra la spesa per interessi, (5,0 per cento), mentre gli oneri correnti diversi dagli interessi crescono di quasi otto punti, dal 17,3 al 24,4 per cento.

1.4. Le previsioni di bilancio

L'assestamento del bilancio ha preso atto delle variazioni adottate nel periodo 1° gennaio-31 maggio, portando il saldo netto da finanziare in termini di competenza, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, da 38.308 della legge di bilancio a 41.582 milioni. Il peggioramento di 3.274 milioni deriva in gran parte dall'apporto di 2.866 milioni al Meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito con apposito trattato sottoscritto dagli Stati Membri della zona Euro e finanziato con emissione di titoli del debito pubblico, in deroga al limite fissato dalla legge di stabilità.

Le variazioni direttamente dovute all'assestamento migliorano il saldo netto in termini di competenza per 605 milioni, riferibile a una riduzione delle spese (-2.615 milioni) maggiore di quella delle entrate (-2.010 milioni). Per queste ultime, la diminuzione è ascrivibile all'andamento delle entrate tributarie (-4.152 milioni), che sconta il nuovo quadro macroeconomico del Documento di economia e finanza per il 2014, e l'andamento effettivo del gettito; in particolare, le variazioni riguardano il comparto delle imposte indirette, ridotto di 4.174 milioni, a fronte di una sostanziale stabilità delle imposte dirette. Per contro, le entrate extra-tributarie aumentano di 2.112 milioni, per lo più in relazione alla partecipazione dello Stato agli utili di gestione della Banca d'Italia (+1.596 milioni). Per le spese, la riduzione è dovuta a quelle di natura corrente e, in particolare, agli interessi (-3.904 milioni), connessa con la dinamica dei tassi; aumentano, invece, le spese correnti al netto degli interessi (+855 milioni) e quelle in conto capitale (+435 milioni). L'aumento delle spese correnti primarie è principalmente riconducibile alle risorse da destinare al sistema delle accoglienze dei richiedenti asilo e all'operazione "*Mare nostrum*", al finanziamento degli istituti di patronato e assistenza sociale e al funzionamento delle istituzioni scolastiche; sul conto capitale ha inciso essenzialmente il controvalore della quota della Banca d'Italia, iscritta in egual misura in entrata, relativa agli interessi versati dalla Grecia per il rimborso dei prestiti concessi per la salvaguardia dell'euro.

A fine esercizio, le dotazioni definitive per spese finali, al netto delle regolazioni debitorie, ammontano a 586.753 milioni, con un incremento di 30.133 milioni rispetto alle previsioni iniziali (+5,4 per cento), che interessa sia la parte corrente (+7.161 milioni), che il conto capitale (+22.972 milioni); gli interessi passano da una previsione iniziale di 93.498 a 90.792 milioni; le poste correttive e compensative da 24.361 a 24.530 milioni.

Gli stanziamenti in conto capitale segnano un incremento da 54.566 a 77.538 milioni, +42,1 per cento, per effetto delle “acquisizioni di attività finanziarie” in dipendenza del Fondo per i pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione e della concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto di titoli obbligazionari in circolazione nonché del Fondo rotativo per la crescita sostenibile. 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 22.854 a 24.805 milioni; nel loro ambito, mostrano il maggior aumento quelli a “Pubbliche amministrazioni” (da 12.111 a 13.537 milioni) e a “imprese” (da 10.204 a 10.370 milioni). Anche gli “investimenti fissi lordi” registrano un aumento, da 5.113 a 5.535 milioni, (+8,3 per cento).

Nelle previsioni definitive, le autorizzazioni di cassa per spese finali superano di 17.688 milioni i corrispondenti stanziamenti di competenza, sia per la parte corrente, con autorizzazioni che passano da 513.491 a 520.359 milioni, in relazione, soprattutto, ai “trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche” (da 247.726 a 254.896 milioni), ai “consumi intermedi” (da 11.069 a 13.664 milioni), ai “redditi da lavoro dipendente” (da 85.873 a 87.751 milioni) e alle “poste correttive” (da 24.461 a 24.670 milioni); sia per il conto capitale (da 56.918 a 84.082 milioni). In particolare, su tale titolo hanno inciso i contributi agli “investimenti ad Amministrazioni pubbliche” (da 13.062 a 15.822 milioni) e “imprese” (da 10.407 a 10.920 milioni), gli “investimenti fissi lordi” (da 5.602 a 6.555 milioni) e, soprattutto, le “acquisizioni di attività finanziarie” (da 15.482 a 27.347 milioni).

Numerose variazioni alle dotazioni di cassa sono state eseguite, anche nel 2014, con l'utilizzo dell'apposito Fondo di riserva (7.746 milioni su 11.000), la cui consistenza ha registrato un miliardo di incrementi rispetto alle previsioni iniziali con il provvedimento di assestamento. 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. Le integrazioni hanno interessato quasi tutte le categorie di spesa; il 59,5 per cento (4.612 milioni) ha riguardato trasferimenti, in prevalenza in competenza, per un ammontare di 3.740 milioni. La restante parte riguarda incrementi delle disponibilità per “redditi da lavoro dipendente” (200 milioni), “consumi intermedi” (199 milioni), “investimenti fissi lordi” (493 milioni) e “acquisizioni di attività finanziarie (1.752 milioni). Circa il 79,8 per cento del totale è concentrato su soli due Ministeri (Economia e finanze e Interno).

1.5. Sintesi della gestione

L'analisi dell'andamento della gestione, dal lato della spesa, richiede anche l'esame della versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA. Il fenomeno delle regolazioni è in buona parte causato dall'intreccio fra gestioni di bilancio e tesoreria, che la legge quadro di riforma della contabilità pubblica, in uno specifico criterio direttivo per l'esercizio della delega in materia di testo unico, ha indicato 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 successive modifiche). Tale impostazione è stata potenziata dalla legge “rinforzata” n. 243 del 2012, di attuazione del nuovo assetto costituzionale fondato sul pareggio strutturale della finanza pubblica, che ha disposto “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”¹. Si è ancora in attesa, come noto, dell’adeguamento al nuovo assetto della legge quadro di contabilità e finanza pubblica.

Di seguito sono riportati gli importi di impegni e pagamenti e le percentuali che indicano le relative variazioni rispetto all’esercizio precedente. La tavola 5 espone i più significativi dati della gestione per operazioni finali, 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 2014, dal lato della spesa, è dovuto a regolazioni per 31.910 e 31.215 milioni. Influiscono sul dato complessivo le somme destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (3.518 milioni), dal 2000 incluse tra i rimborsi di passività finanziarie. Le regolazioni per spese finali ammontano a 28.392 e 27.697 milioni, tutte concentrate nella parte corrente; si riferiscono, in misura preponderante, alle “poste correttive e compensative” (25.833 e 25.138 milioni), comparto in cui più forte è l’interdipendenza fra bilancio e tesoreria. Analoghe considerazioni valgono per i “trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche” (2.560 milioni); le altre partite ineriscono al ripianamento dei debiti pregressi compresi nella categoria “trasferimenti alle imprese”.

Un confronto col precedente esercizio, nei dati al netto delle regolazioni contabili e debitorie, evidenzia che le spese per operazioni finali segnano, dal lato degli impegni, un incremento: 574.633 milioni, rispetto ai 552.230 del 2013, così come sul versante dei pagamenti, 535.418 milioni, rispetto ai precedenti 531.914.

Nella serie al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, la spesa corrente primaria aumenta del 3,8 per cento sulla competenza (da 428.966 a 445.122 milioni) e dell’1,2 per cento sulla cassa (da 417.833 a 422.717 milioni). Gli “interessi passivi” passano, rispettivamente, da 81.869 a 81.073 milioni e da 81.966 a 80.992 milioni (-1 e -1,2 per cento), a causa dell’andamento dei tassi. In aumento si mostrano gli impegni per “consumi intermedi” (12.284 milioni, +0,8 per cento), in linea con i corrispondenti pagamenti (11.657 milioni). I trasferimenti correnti aumentano nella competenza (268.217 milioni; +5,1 per cento), come i relativi pagamenti (247.783 milioni; +0,5 per cento), soprattutto a causa dei “trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche” (250.612 e 235.880 milioni; +2,9 e +0,4 per cento).

Dopo il contenimento che ha caratterizzato la spesa in conto capitale dal 2009, si conferma la crescita, solo in termini di impegni (76.830 milioni; +7,9 per cento) e non con riguardo ai pagamenti (59.406 milioni; -2,3 per cento). Gli “investimenti fissi lordi” mostrano un decremento sia degli impegni (5.770 milioni, -15,6 per cento), sia dei pagamenti (5.290 milioni, -8,3 per cento); le “acquisizioni di attività finanziarie”, invece, accrescono (36.928 e 26.542 milioni; +36,9 e +6 per cento) per effetto del già richiamato fenomeno del pagamento dei debiti.

L’evoluzione dei pagamenti si presenta diversificata nei principali indicatori del bilancio di cassa (tavola 7). L’utilizzo delle autorizzazioni di cassa a livello di spesa finale passa dal 90,6 all’88,2 per cento, in relazione all’andamento della parte corrente (dal 91,9 al 90,9 per cento) e del conto capitale (dall’81,1 al 70,6 per cento). Diminuisce

¹ Art. 15, comma 8, legge n. 243 del 2012.

l'utilizzo degli stanziamenti di competenza per operazioni finali (dall'87,3 all'84,9 per cento), in buona parte sul versante corrente (dal 89,5 all'87,8 per cento), confermata da una discesa del conto capitale (dal 70,9 al 64,3 per cento).

Il rilevante decremento delle economie totali di bilancio (48.396 milioni, a fronte di 62.012 milioni nel 2013, -22 per cento) va riferito anche al rimborso di prestiti, passato da 28.519 nel 2013 a 19.328 milioni, livello ancora anomalo, tenuto conto dell'ampia prevedibilità dell'onere. La stessa dinamica presentano le economie sulle operazioni finali: 29.067 milioni, rispetto ai 33.493 milioni del precedente esercizio, prevalentemente dovuta alla gestione dei residui.

I residui passivi complessivi passano da 84.216 a 113.254 milioni, di cui 112.792 relativi a operazioni finali (tavola 8). All'andamento della parte corrente (da 51.042 a 66.602 milioni), si accompagna l'ulteriore risalita dei residui di conto capitale (da 32.608 a 46.190 milioni); i resti di vecchia formazione si innalzano passando da 25.530 a 36.566 milioni, così come i nuovi residui (da 58.120 a 76.226 milioni).

A fine esercizio, la consistenza dei residui propri passa da 65.426 a 81.878 milioni, quelli di stanziamento da 18.224 a 30.913 milioni.

2. Analisi economica

2.1. Il comparto dei trasferimenti

TRASFERIMENTI DELLO STATO - BIENNIO 2013-2014 - IMPEGNI

(in milioni)

Destinatari	impegni								
	correnti			conto capitale			Spesa finale		
	2013	2014	%	2013	2014	%	2013	2014	%
alle amministrazioni pubbliche	243.493	250.612	2,9	15.986	15.662	-2,0	259.480	266.274	2,6
organi costituzionali	7.381	7.227	-2,1	0	0		7.381	7.227	-2,1
enti territoriali e locali	119.157	119.909	0,6	5.033	4.710	-6,4	124.189	124.619	0,3
di cui:									
regioni	97.471	102.627	5,3	2.203	1.295	-41,2	99.624	103.922	4,3
comuni e province	14.091	9.281	-34,1	2.052	2.732	33,1	16.143	12.013	-25,6
enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	7.372	7.416	0,6	16	86	425,6	7.388	7.502	1,5
altri	273	385	14,0	761	597	21,5	1.034	1.182	14,3
enti di previdenza	115.226	121.815	5,7	3	0	-98,7	115.229	121.815	5,7
di cui: inps	74.503	78.601	5,5	0	0		74.503	78.601	5,5
inpdap	165	199	20,9	0	0		165	199	20,9
inail	87	605	592,5	0	0		87	605	592,5
altri	40.472	42.410	4,8	3	0	-98,7	40.474	42.410	4,8
enti di ricerca	637	549	-13,8	1.978	2.101	6,2	2.615	2.650	1,3
enti produttori di servizi assistenziali	541	456	-15,8	109	9	-91,6	650	465	-28,5
altri	551	656	19,0	8.865	8.842	-0,3	9.416	9.498	0,9
famiglie	4.228	10.330	144,3	54	412	667,3	4.281	10.742	150,9
imprese	5.790	5.521	-4,7	11.216	10.957	-2,3	17.006	16.477	-3,1
pubbliche	352	277	-21,1	4.447	4.249	-4,5	4.799	4.526	-5,7
private	265	194	-26,9	6.691	6.095	-8,9	6.956	6.289	-9,6
altri	5.173	5.049	-2,4	77	612	691,6	5.251	5.662	7,8
estero**	19.325	19.414	0,5	769	641	-16,6	20.094	20.055	-0,2
unione europea	53	52	-1,5	76	76	0,4	128	128	0,4
Risorse proprie CEE	17.622	17.659	0,2				17.622	17.659	0,2
altri	1.650	1.703	3,2	693	565	-18,5	2.344	2.268	-3,2
Fondi da ripartire*				9.636	6.703	-30,4	9.636	6.703	-30,4
totale trasferimenti	272.836	285.876	4,8	37.661	34.375	-8,7	310.497	320.251	3,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TRASFERIMENTI DELLO STATO - BIENNIO 2013-2014 - PAGAMENTI

(in milioni)

Destinatari	pagato totale								
	correnti			conto capitale			Spesa finale		
	2013	2014	%	2013	2014	%	2013	2014	%
alle amministrazioni pubbliche	234.927	235.880	0,4	17.086	15.549	-9,0	252.013	251.429	-0,2
organi costituzionali	7.538	7.219	-4,2	0	0		7.538	7.219	-4,2
enti territoriali e locali	112.560	110.312	-2,0	5.960	4.429	-25,7	118.519	114.741	-3,2
di cui:							0	0	
regioni	92.908	90.696	-2,4	2.532	1.945	-23,2	95.440	92.641	-2,9
comuni e province	11.968	11.670	-2,5	2.803	1.781	-36,5	14.771	13.451	-8,9
enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	7.421	7.396	-0,3	39	143	269,3	7.460	7.539	1,1
altri	262	551	110,5	586	560	-4,4	848	1.111	31,0
enti di previdenza	113.143	116.704	3,1	3	0	-96,7	113.145	116.704	3,1
di cui: imps	74.663	76.527	2,5	0	0		74.663	76.527	2,5
impdap	30	80	163,5	0	0		30	80	163,5
inail	83	555	572,1	0	0		83	555	572,1
altri	38.367	39.543	3,1	3	0	-96,7	38.370	39.543	3,1
enti di ricerca	528	543	3,0	2.017	2.031	0,7	2.545	2.574	1,2
enti produttori di servizi assistenziali	544	463	-14,8	114	9	-92,1	657	472	-28,1
altri	615	638	3,8	8.992	9.079	1,0	9.608	9.718	1,1
famiglie	4.125	5.025	21,8	99	460	362,6	4.224	5.485	29,9
imprese	5.895	5.129	-13,0	9.813	8.560	-12,8	15.708	13.690	-12,8
pubbliche	200	0	-100,0	3.704	3.060	-17,4	3.904	3.060	-21,6
private	306	215	-29,7	6.040	5.432	-10,1	6.346	5.647	-11,0
altri	5.388	4.914	-8,8	70	69	-0,9	5.458	4.983	-8,7
estero**	19.199	19.406	1,1	763	645	-15,5	19.962	20.051	0,4
unione europea	33	71	117,8	70	72	2,5	103	143	39,3
Risorse proprie CEE	17.622	17.659	0,2				17.622	17.659	0,2
altri	1.544	1.676	8,5	693	573	-17,4	2.238	2.249	0,5
Fondi da ripartire*				2.232	2.360	5,7	2.232	2.360	5,7
totale trasferimenti	264.145	265.441	0,5	29.994	27.573	-8,1	294.139	293.015	-0,4

* le quote di trasferimenti iscritte nella categoria XXVI riguardo le Amministrazioni pubbliche, le imprese e le famiglie e istituzioni sociali private sono state imputate agli effettivi destinatari. Vi è compreso il Fondo per le politiche di coesione, che assorbe quasi totalmente le risorse imputate in tale categoria.

** I trasferimenti a "estero" comprendono anche le spese imputate, secondo la classificazione economica, alla categoria VIII

% variazione percentuale rispetto al 2013

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I trasferimenti complessivi continuano a crescere sulla competenza (da 310,5 a 320,3 miliardi; +3,2 per cento), per effetto della parte corrente (da 272,8 a 285,9 miliardi), mentre il conto capitale mostra una sensibile flessione; la cassa, invece, presenta una lieve diminuzione (da 294,1 a 293 miliardi; -0,4 per cento). Per effetto dell'andamento gestionale e della flessione del Prodotto interno lordo, aumenta il peso dei trasferimenti di competenza sul Pil (dal 19,3 al 19,8 per cento).

I trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche superano l'83 per cento in termini di competenza e sfiorano l'86 per cento del totale nella cassa. Rispetto al 2013, l'incremento degli impegni è dovuto solo alla parte corrente, mentre il conto capitale flette lievemente; i pagamenti mostrano un andamento coerente con la competenza, con una diminuzione più marcata nel conto capitale. All'interno del comparto, gli Enti territoriali beneficiano ancora delle erogazioni più consistenti, mentre agli Enti previdenziali è destinato l'incremento maggiore rispetto al precedente esercizio, concentrato nella parte corrente; analogo risulta l'andamento dei pagamenti.

Nell'ambito degli Enti territoriali, le Regioni, in termini di impegni, mostrano un sensibile incremento, concentrato nella parte corrente, e una flessione nei pagamenti, concentrata nel conto capitale. Diverso l'andamento dei trasferimenti a Comuni e

Province, notevolmente diminuiti di oltre un quarto negli impegni e di circa il 9 per cento nei pagamenti.

Tra gli Enti di previdenza, emerge l'INPS, destinatario di erogazioni che spaziano dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, alle agevolazioni contributive; alla gestione ex INPDAP per anticipazioni sul fabbisogno delle gestioni previdenziali e per le agevolazioni previdenziali; alle pensioni sociali e di invalidità; al disavanzo del fondo pensioni delle FF.SS. S.p.A.; ai trattamenti di mobilità; alla confluenza dell'INPDAP nel fondo lavoratori dipendenti; alle pensioni per invalidi civili.

Gli "Enti di ricerca" concernono il relativo Fondo ordinario, mentre gli "Enti produttori di servizi assistenziali" si riferiscono in massima parte al finanziamento del CONI.

Le erogazioni agli Organi costituzionali, tutti di parte corrente, presentano una lieve, ma significativa, flessione e si riferiscono anche agli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali, Fondi per l'editoria, per il servizio civile nazionale e per il sostegno alla famiglia.

Notevoli incrementi presentano i trasferimenti alle famiglie, che comprendono le Istituzioni sociali private: gli impegni superano di oltre una volta e mezzo quelli del 2013, mentre i pagamenti si fermano a circa il 30 per cento in più. Va notato che ben il 51,8 per cento di queste risorse viene riversato all'Entrata del bilancio dello Stato, a titolo di riduzione del cuneo fiscale, e circa il 26 per cento è destinato ai contributi per le confessioni religiose, alle pensioni e altre indennità di guerra, al finanziamento degli istituti di patronato e assistenza sociale e alle spese per i servizi di accoglienza in favore di stranieri.

Diminuiscono i trasferimenti alle imprese, che concernono soprattutto il conto capitale. Trattasi di erogazioni per investimenti a imprese private, tra cui i contributi per il settore aeronautico, il Fondo per la competitività e lo sviluppo, i crediti di imposta e gli interventi agevolativi; a imprese pubbliche, in gran parte Ferrovie dello Stato S.p.A. (contributi in conto impianti, alta velocità/alta capacità, altri investimenti), ammortamento dei mutui di Poste italiane S.p.A.; sviluppo e acquisizione unità navali FREMM; fondo SIMEST S.p.A.. La voce residuale "altri" riguarda in gran parte i fondi per le vittime e per la prevenzione dell'usura e il fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dell'usura e di reati di tipo mafioso.

I trasferimenti all'estero, concentrati nella parte corrente, attengono soprattutto alle risorse proprie dovute all'Unione europea, che restano sostanzialmente stabili tra i due esercizi. Per il resto, trattasi di contributi a organismi internazionali; accordi tra Unione europea e Stati dell'Africa; aiuti ai Paesi in via di sviluppo. Nel conto capitale, si rinvencono le somme da trasferire alla Grecia per il portafoglio "*Securities Markers Programme*" e "Banca d'Italia"; gli interventi in Libia previsti dal trattato di Bengasi; l'esercizio di satelliti metereologici-EUMETSAT; la partecipazione al CERN e all'AIEA e per la cancellazione del debito dei Paesi poveri.

I fondi da ripartire riguardano quasi totalmente il Fondo per lo sviluppo e la coesione e il Fondo per le opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche.

2.2. Altre spese correnti

Nell'ambito delle altre spese correnti, gli oneri di personale mostrano un lieve decremento sia in termini di impegni che di pagamenti, riferito a quasi tutte le voci che li compongono, come da tavola seguente:

ONERI PER IL PERSONALE – RAFFRONTO 2013-2014

(in milioni)

	Impegni Lordi				Pagato totale			
	2013	2014	scostamenti		2013	2014	scostamenti	
			valori assoluti	%			valori assoluti	%
RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	57.860	56.897	-962,76	-1,7	57.918	56.801	-1.117,41	-1,9
STIPENDI	52.591	49.208	-3.382,82	-6,4	52.518	49.085	-3.433,11	-6,5
LAVORO STRAORDINARIO	1.427	1.473	45,57	3,2	1.481	1.525	43,91	3,0
FONDO UNICO DI AMMINISTRAZIONE	1.009	1.078	69,03	6,8	1.080	1.055	-24,97	-2,3
INCENTIVI PER L'OFFERTA FORMATIVA	17	17	-0,76	-4,4	17	12	-4,98	-29,8
ALTRI COMPENSI AL PERSONALE	2.803	2.127	-675,98	-24,1	2.811	2.135	-676,85	-24,1
LAVORO A TEMPO DETERMINATO	12	2.994	2.982,20	24.662,9	11	2.990	2.978,59	27.204,4
RETRIBUZIONI IN NATURA	749	813	64,22	8,6	747	827	80,28	10,7
BUONI PASTO	112	108	-4,24	-3,8	98	116	17,84	18,1
MENSE	199	262	63,56	32,0	204	261	57,03	28,0
VESTIARIO	72	73	1,05	1,5	80	67	-12,93	-16,1
ALTRE	366	370	3,85	1,1	364	383	18,34	5,0
CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	27.414	27.695	281,12	1,0	27.453	27.735	282,82	1,0
CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	27.414	27.695	281,13	1,0	27.453	27.735	282,86	1,0
COMPETENZE ACCESSORIE	0	0	-0,02	-100,0	0	0	-0,03	-100,0
FONDO UNICO DI AMMINISTRAZIONE	0	0	0,00		0	0	0,00	
CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1.184	1.133	-50,69	-4,3	1.183	1.134	-48,81	-4,1
CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1.184	1.133	-50,69	-4,3	1.183	1.134	-48,81	-4,1
TOTALE REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	87.206	86.538	-668,11	-0,8	87.300	86.497	-803,12	-0,9
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.706	4.659	-46,71	-1,0	4.710	4.680	-29,88	-0,6
TOTALE SPESE PER IL PERSONALE	91.912	91.197	-714,81	-0,8	92.011	91.178	-833,00	-0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le "Retribuzioni lorde in denaro" flettono dell'1,7 per cento, soprattutto per effetto degli altri compensi al personale e degli stipendi. Singolare appare il considerevole aumento del "lavoro a tempo determinato", che giunge a circa 3 miliardi, sia negli impegni che nei pagamenti, partendo da cifre molto contenute. Le retribuzioni in natura, soprattutto per effetto delle spese sostenute per "mense", aumentano lievemente, mentre le "imposte pagate sulla produzione" seguono il *trend* generale.

Conseguentemente, gli oneri di personale contabilizzati in bilancio (redditi da lavoro dipendente e imposte sulla produzione) restano sostanzialmente fermi tra i due esercizi.

L'andamento dei "consumi intermedi" è sintetizzato nella tavola che segue:

CONSUMI INTERMEDI — RAFFRONTO 2013-2014

(in milioni)

	Impegni Lordi				Pagato totale			
	2013	2014	scostamenti		2013	2014	scostamenti	
			valori assoluti	%			valori assoluti	%
BENI DI CONSUMO	1.052,16	1.318,16	266,00	25,3	968,57	1.017,91	49,33	5,1
PUBBLICAZIONI PERIODICHE	15,30	13,08	-2,22	14,5	15,08	13,10	-1,98	-13,1
ARMI E MATERIALE BELLICO PER USI MILITARI	192,33	144,00	-48,33	25,1	177,62	162,62	-15,00	-8,4
Totale ACQUISTO DI BENI	1.259,79	1.475,23	215,44	17,1	1.161,27	1.193,62	32,35	2,8
NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	799,44	795,28	-4,17	-0,5	831,57	794,28	-37,29	-4,5
MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	1.208,68	1.139,49	-69,19	-5,7	1.182,64	1.246,57	63,93	5,4
UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	904,71	806,82	-97,89	10,8	950,42	776,16	-174,26	-18,3
SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	74,26	58,54	-15,72	21,2	69,78	54,40	-15,39	-22,1
CORSI DI FORMAZIONE	161,13	154,50	-6,63	-4,1	151,38	148,93	-2,45	-1,6
SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	57,42	60,64	3,22	5,6	59,22	58,32	-0,90	-1,5
SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	39,89	45,00	5,11	12,8	37,36	36,22	-1,14	-3,1
COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	140,43	146,05	5,62	4,0	120,23	96,21	-24,02	-20,0
COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	160,23	147,02	-13,21	-8,2	159,06	144,29	-14,77	-9,3
STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	76,21	70,94	-5,27	-6,9	72,16	84,71	12,55	17,4
AGGI DI RISCOSSIONE	3.079,18	3.108,18	29,00	0,9	2.503,68	2.901,41	397,73	15,9
COMMISSIONI SU TITOLI	765,62	709,34	-56,28	-7,4	766,48	709,22	-57,26	-7,5
INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	286,59	286,30	-0,29	-0,1	303,72	286,66	-17,06	-5,6
ALTRI SERVIZI	2.997,16	3.148,53	151,38	5,1	3.023,64	3.025,05	1,40	0,0
CANONI FIP	172,11	131,97	-40,14	23,3	171,09	100,63	-70,46	-41,2
Totale ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI	10.923,05	10.808,57	-114,48	-1,0	10.402,43	10.463,04	60,62	0,6
FITTI FIGURATIVI	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	
Totale ACQUISTO DI SERVIZI FIGURATIVI	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	
totale CONSUMI INTERMEDI	12.182,84	12.283,81	100,96	0,8	11.563,70	11.656,67	92,97	0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Essi rimangono sostanzialmente fermi sui livelli del 2013, quando si erano incrementati notevolmente a seguito dell'accorpamento dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato con l'Agenzia delle dogane, con la riconduzione in bilancio della gestione di giochi e scommesse. Tutte le voci che compongono l'aggregato, tranne l'acquisto di beni di consumo, sono in diminuzione.

La sintesi dell'andamento delle altre spese correnti è esposta qui di seguito:

ALTRE SPESE CORRENTI — RAFFRONTO 2013-2014

(in milioni)

	Impegni Lordi				Pagato totale			
	2013	2014	scostamenti		2013	2014	scostamenti	
			valori assoluti	%			valori assoluti	%
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	81.869	81.073	-795	-0,97	81.966	80.992	-974	-1,19
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	50.483	54.182	3.700	7,33	48.923	53.598	4.675	9,56
AMMORTAMENTI	300	357	57	18,94	300	357	57	18,94
ALTRE USCITE CORRENTI	1.253	1.225	-28	-2,24	891	486	-405	-45,42
Altre spese correnti (cat.9-10-11-12)	133.905	136.838	2.933	2,19	132.079	135.433	3.354	2,54

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In presenza di una riduzione degli interessi e delle altre uscite correnti, si osserva un aumento delle poste correttive e compensative e degli ammortamenti. L'onere per interessi passivi è parzialmente compensato dalla retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi con la gestione del debito pubblico; pertanto, l'effettivo onere a carico del bilancio è inferiore ai dati della categoria IX. Quanto agli ammortamenti, spesa virtuale, va notato che l'aggregato è compensato in entrata e che sono contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili.

Le "poste correttive e compensative" comprendono la restituzione di somme indebitamente versate e di imposte, che aumentano nelle componenti delle imposte dirette e indirette, oltre alle vincite al lotto.

Le altre uscite correnti riguardano una serie eterogenea di interventi e mostrano, tra i due esercizi, un decremento sia negli impegni che nei pagamenti. Nel loro ambito, sono inserite le "altre somme non altrimenti classificabili", che coprono circa l'85 per cento dell'aggregato; le spese per liti e arbitraggi; le somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti; le somme destinate alle vittime di frodi finanziarie; il fondo per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; gli indennizzi per imposizione di servizi militari.

Per quanto riguarda i "Fondi di riserva", appare significativo, nella seguente tavola, riportare gli stanziamenti iniziali e definitivi, la cui differenza corrisponde a quanto, attraverso provvedimenti amministrativi in corso di gestione, è stato ripartito sui pertinenti capitoli degli stati di previsione che compongono il bilancio.

FONDI DA RIPARTIRE – ESERCIZIO 2014

Capitolo di Spesa		Stanz. competenza		Aut. cassa	
		iniziali	definitivi	iniziali	definitivi
2999	FONDO OCCORRENTE PER LA RIASSEGNAZIONE DEI RESIDUI PASSIVI DELLA SPESA DI PARTE CORRENTE, ELIMINATI NEGLI ESERCIZI PRECEDENTI PER PERENZIONE AMMINISTRATIVA	1.200	0	1.200	0
3000	FONDO DI RISERVA PER LE SPESE OBBLIGATORIE	900	315	900	315
3001	FONDO DI RISERVA PER LE SPESE IMPREVISTE	550	243	550	243
3002	FONDO DI RISERVA PER L'INTEGRAZIONE DELLE AUTORIZZAZIONI DI CASSA	0	0	10.000	3.254
3004	FONDO DI RISERVA PER LE SPESE DERIVANTI DALLA PROROGA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI DI PACE	615	0	615	0
3020	FONDO DA RIPARTIRE PER FRONTEGGIARE LE SPESE DERIVANTI DALLE ELEZIONI POLITICHE, AMMINISTRATIVE, DEL PARLAMENTO EUROPEO E DALL'ATTUAZIONE DEI REFERENDUM.	320	44	320	44
3040	FONDO DA RIPARTIRE PER IL RIMBORSO DELLE SOMME VERSATE ALL'ENTRATA DEL BILANCIO DELLO STATO PER IL BIENNIO 2012-2013, DA PARTE DI ENTI ED ORGANISMI EROGATORI DI PRESTAZIONI PENSIONISTICHE, IN ATTUAZIONE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA RESTITUZIONE DEL CONTRIBUTO DI PEREQUAZIONE SULLE PENSIONI	20	18	20	18
3073	FONDO PER LE ESIGENZE INDIFFERIBILI	24	0	24	0
3078	FONDO DESTINATO AL FINANZIAMENTO DI MISURE PEREQUATIVE PER IL PERSONALE DELLE FORZE ARMATE, DELLE FORZE DI POLIZIA E DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO	100	100	100	100
3827	SOMMA OCCORRENTE PER LE SOSPENSIONI DEI TERMINI DEI VERSAMENTI TRIBUTARI PREVISTI IN RELAZIONE AL SUPERAMENTO DELL'EMERGENZA NEI TERRITORI COLPITI DA EVENTI SISMICI	33	33	33	33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.3. Altre spese in conto capitale

Compongono l'aggregato le categorie XXI, "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", e XXXI, "acquisizioni di attività finanziarie", che evolvono, nel biennio considerato, come segue:

ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE – RAFFRONTO 2013-2014

	Impegni Lordi				Pagato totale			
	2013	2014	scostamenti		2013	2014	scostamenti	
			valori assoluti	%			valori assoluti	%
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	6.550	5.527	-1.023	-15,63	5.770	5.290	-480	-8,32
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	26.964	36.928	9.965	36,96	25.049	26.542	1.494	5,96
Altre spese in conto capitale (XXI e XXXI)	33.514	42.455	8.941	26,68	30.819	31.832	1.013	3,29

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In esso, si rinviene una serie eterogenea di interventi, operati dai ministeri della Difesa, Infrastrutture, Interno, Sviluppo economico e Beni e attività culturali, che andrebbero diversamente classificati, per una migliore trasparenza nell'allocazione e nell'utilizzo delle risorse. Tra le altre voci più significative, si notano gli oneri per fabbricati non residenziali, *software e hardware*, opere pubbliche e infrastrutture militari, mezzi di trasporto.

Le "acquisizioni di attività finanziarie" si incrementano notevolmente, soprattutto nella competenza, in relazione all'andamento del Fondo per i pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione, della concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto di titoli obbligazionari e del fondo rotativo per la crescita sostenibile. In particolare, al fondo per i pagamenti dei debiti, istituito lo scorso anno in corso d'esercizio, sono state assegnate risorse per 22,4 miliardi, di cui risultano pagati 12,7; ne hanno beneficiato le Regioni per 9,3 miliardi e gli Enti locali per 3,4 miliardi.

2.4. Formazione e gestione dei residui

I residui passivi a fine 2014 sono cresciuti in modo deciso (da 84.216 a 113.254 milioni), in gran parte relativi a spese finali. L'andamento dei residui di parte corrente (da 51.042 a 66.602 milioni) è analogo a quello in conto capitale (da 32.608 a 46.189 milioni).

I residui di nuova formazione, nelle spese finali, mantengono la loro prevalente incidenza (da 58.120 a 76.226 milioni), per la maggior parte attinenti alla spesa corrente (da 37.508 a 49.288 milioni). Quelli di vecchia formazione (da 25.531 a 36.566 milioni) si accrescono sia nella parte corrente (da 13.534 a 17.313 milioni), sia nel conto capitale (da 11.997 a 19.252 milioni). I residui di stanziamento per operazioni finali segnano un significativo incremento da 18.224 a 30.913 milioni, a causa soprattutto del conto capitale (da 15.080 a 27.765 milioni; +84 per cento).

Nel settore dei trasferimenti, i residui passano da 65.216 a 85.333 milioni, il 75 per cento dei residui finali. Prevalgono nel loro ambito i "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" (da 43.150 a 53.290 milioni), concentrati nei "trasferimenti alle Amministrazioni locali" (da 26.972 a 32.392 milioni), in larga misura relativi alla parte corrente. Al loro interno, notevoli appaiono i "trasferimenti alle Regioni" (da 21.932 a 28.660 milioni), in gran parte correnti. Diminuisce la consistenza dei residui afferenti a "Comuni e Province" (da 3.291 a 2.106 milioni), in controtendenza rispetto a quelli relativi alle "Amministrazioni centrali" (da 1.896 a 2.526 milioni), così come risultano in accrescimento i residui per "trasferimenti agli Organismi previdenziali" (da 14.282 a 18.373 milioni).

I residui per trasferimenti all'estero ammontano a 400 milioni, in diminuzione rispetto al 2013, mentre i residui per trasferimenti a imprese si incrementano per effetto degli oneri destinati all'investimento (+31,6 per cento).

Per le famiglie e istituzioni sociali private, i residui per trasferimenti subiscono una forte crescita, soprattutto per effetto delle somme da versare all'entrata dello Stato per la riduzione del cuneo fiscale (5.357 milioni), così come gli altri trasferimenti in conto capitale (da 13.538 a 16.490 milioni), a causa del Fondo per lo sviluppo e la coesione, che, storicamente, registra a fine anno una considerevole "mole" di residui di stanziamento.

Nei residui di stanziamento (+67 per cento), l'incidenza maggiore riguarda i trasferimenti, quasi tutti ricompresi nell'aggregato "altri trasferimenti in conto capitale".

Di seguito, una tavola mostra l'entità a fine anno dei residui di stanziamento per trasferimenti, suddivisi per destinatari.

TITOLO I - SPESE CORRENTI	residui finali di stanziamento	
	2013	2014
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	787.716.731,89	1.220.842.334,00
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,00	0,00
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	0,00	0,00
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	54.020.946,30	46.430.825,87
totale titolo I	841.739.691,2	1.267.275.174
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	720.865.420,33	1.861.476.536,95
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	845.010.168,31	560.277.735,66
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,00	1,59
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	9.390.536,60	13.616.921,10
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	10.647.843.486,41	13.481.001.664,00
totale Titolo II	12.223.109.611,65	15.916.372.859,30
totale residui di stanziamento per trasferimenti	13.064.849.302,84	17.183.648.033,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Molte sono le categorie interessate da un considerevole aumento dei residui di lettera F: gli "Enti di previdenza" di parte corrente, gli "investimenti fissi lordi", le "Amministrazioni locali", le "Amministrazioni centrali", le "imprese" e le "concessioni di prestiti".

Le spese che maggiormente hanno avuto un accumulo di residui di stanziamento sono, tra le altre, quelle per il Fondo sociale per occupazione e formazione (1.206 milioni), per la realizzazione delle opere di Expo Milano (267 milioni), per il rilancio socio-economico dei territori interessanti dal terremoto del 2009 - L'Aquila (724 milioni) per l'incentivazione dell'offerta delle imprese turistico recettive, per il Fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca.

3. Analisi per missioni e politiche pubbliche

3.1. Quadro d'insieme

La concentrazione delle spese in poche missioni, già evidenziata negli anni precedenti, viene ampiamente confermata nelle risultanze 2014: in termini di massa impegnabile per spese finali, al netto cioè del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34 "Debito pubblico", solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 442 miliardi, con un'incidenza del 69,2 per cento, (tavole 11, 12 e 13).

Trattasi delle missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (20,9 per cento); 25 "Politiche previdenziali" (14,6 per cento); 34 "Debito pubblico", limitatamente alla componente interessi, programma 1 (14,2 per cento); 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (12,9 per cento); 22 "Istruzione scolastica" (6,6 per cento). Il peso di queste cinque missioni sulle spese finali, nei sette anni di vigenza della nuova classificazione funzionale, appare meno elevato della punta del 70,2 per cento raggiunta nel 2013, passando al 67,7 del 2009, al 68,4 del 2010, al 68,2 del 2011, al

69,5 del 2012, confermando il 69,2 per cento del 2008, anno in cui è entrata in vigore la nuova classificazione funzionale.

Delle restanti spese finali, oltre due decimi riguardano altre 9 missioni: 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia” (33,6 miliardi, 5,3 per cento); 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” (26 miliardi, 4,1 per cento); 5 “Difesa e sicurezza del territorio” (21 miliardi, 3,3 per cento); 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale” (16,3 miliardi, 2,6 per cento); 13 “Diritto alla mobilità” (13,2 miliardi, 2,1 per cento); “Competitività e sviluppo delle imprese” (12,4 miliardi, 1,9 per cento); 7 “Ordine pubblico e sicurezza” (12,2 miliardi, 1,8 per cento); 26 “Politiche per il lavoro” (10,8 miliardi, 1,7 per cento); 6 “Giustizia” (8,1 miliardi, 1,3 per cento); 23 “Istruzione universitaria” (7,9 miliardi, 1,2 per cento).

Gli effettivi andamenti della gestione non si discostano significativamente dalla descritta evoluzione, confermando, sia negli impegni che nei pagamenti, l’elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni. Costantemente, in ciascun anno del periodo, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 14 missioni, mentre meno di un decimo attiene alle altre missioni, con livelli veramente esigui per talune di esse, come, ad esempio, nel 2014, la missione 12 “Regolazione dei mercati”, con soli 27 milioni.

La riforma contabile, nel confermare la nuova classificazione funzionale, definendo le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”, ha delegato il Governo a completare la revisione della struttura del bilancio, dedicando, fra l’altro, uno specifico criterio direttivo alla “revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, delineando un’opportuna correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali” (art. 40, comma 2, lett. a), legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni); tale impostazione è stata ribadita, a livello costituzionale, nella legge “rinforzata”, che ha individuato nelle missioni “le funzioni principali e gli obiettivi strategici” della spesa (art. 15, comma 5, legge n. 243 del 2012).

Ad avviso della Corte dei conti, in tale contesto normativo, appare urgente pervenire, anche in sede di esercizio della delega per il completamento della struttura del bilancio, a una razionale revisione delle attuali missioni, oltre che per evidenti motivi di significatività, anche per il 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

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 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.

Va precisato che, 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 a una migliore specificazione degli ambiti di talune missioni, che presentano margini di sovrapposibilità e, quindi, di incertezza allocativa.

3.3. Risultanze del 2014

Con riferimento alla massa impegnabile complessiva, il Rendiconto 2014 espone una netta prevalenza degli oneri per le *politiche economico-finanziarie*, la cui incidenza sul totale raggiunge il 47,5 per cento della spesa (46,2 per cento nel 2013). Seguono, a distanza, le *politiche istituzionali* (24,8 per cento, 25,8 nell'anno precedente) e *sociali* (22,3 per cento, 22,7 nel 2013), mentre le altre due aggregazioni pesano in misura limitata: le *politiche per lo sviluppo e l'innovazione* (2,9 per cento) e quelle per *infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* (2,5 per cento) (tavole 14, 15 e 16).

Con riguardo alle sole spese finali, al netto del rimborso di prestiti, la situazione cambia notevolmente: il peso maggiore viene acquisito dalle *politiche istituzionali* (33,9 per cento; 34,3 nel 2013) e *sociali* (30,4 per cento; 30,3 nel 2013); le *politiche economico-finanziarie* (28,4 come nel 2013) si collocano subito dopo, distanziando gli altri due raggruppamenti (Infrastrutture, territorio e patrimonio culturale, 3,4 per cento; Sviluppo e innovazione, 3,95 per cento). Su tali risultanze si riflette, ovviamente, la componente di interessi sul debito pubblico, 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 133,8 miliardi di massa impegnabile, pari al 62,8 per cento del totale, con un elevato livello di impegni definiti (90,7 per cento). Seguono la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", con 26,4 miliardi di massa impegnabile, definita al 97,8 per cento; la missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", con una dotazione di 21 miliardi, quasi totalmente impegnati; la 7 "Ordine pubblico e sicurezza", con 11,2 miliardi; la 6 "Giustizia", con 8,1 miliardi; la 8 "Soccorso civile", con 5,2 miliardi. Le altre quattro missioni comprese nelle *politiche istituzionali* (1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei 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 3,5 per cento del totale, con la dotazione di 7,5 miliardi.

Nell’ambito delle *politiche sociali*, cui attengono sette missioni, emergono la 25 “Politiche previdenziali”, con 93,1 miliardi di massa impegnabile, pari al 49 per cento del totale; le due missioni relative all’istruzione pubblica, la 22 “Istruzione scolastica” (42,5 miliardi, 22,3 per cento) e la 23 “Istruzione universitaria” (7,9 miliardi, il 4,2 per cento); la 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (33,6 miliardi, il 17,7 per cento); la 26 “Politiche per il lavoro” (10,8 miliardi, il 5,7 per cento). Ampiamente sottodimensionata, quindi scarsamente significativa, risulta la missione 20 “Tutela della salute” (poco più di un 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 698 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 90,5 miliardi, il 50,6 per cento delle spese finali (52,7 per cento nel 2013). L’intera missione copre da sola il 36,6 per cento delle spese complessive (36,1 per cento nel 2013), comprendendo anche il rimborso di prestiti (226,7 miliardi). La preponderanza e l’inevitabilità delle spese per il rimborso del debito ha indotto la Corte a proporre l’esclusione dall’aggregazione funzionale, limitandola 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 82,5 miliardi (77,7 nel 2013) e la 33 “Fondi da ripartire”, con 1,9 miliardi (2,7 nel 2013); la prima comprende anche le regolazioni contabili e i rimborsi d’imposte, per importi rilevanti; la seconda continua, in maniera anomala, 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” (16,3 miliardi, il 46,3 per cento), della 11 “Competitività e sviluppo delle imprese” (12,4 miliardi, il 38,4 per cento) e della 17 “Ricerca e innovazione” (3,5 miliardi, il 9,8 per cento). Tra le altre, qualche rilevanza dimensionale mostrano la missione 9 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” (quasi un miliardo) e la missione 15 “Comunicazioni” (1,4 miliardi). Si sottolinea, ancora una volta, l’esigenza di approfondire la possibilità d’inserimento delle residue 4 missioni in altri aggregati, considerata la loro limitata dimensione.

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 13,2 miliardi (59 per cento) e la 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”, con 5,6 miliardi (25,3 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” (1 miliardo) e la 19 “Casa e assetto urbanistico” (855 milioni).

3.4. La gestione nel periodo 2008-2014

L’esame di taluni indicatori finanziari elaborati sulla spesa finale fornisce elementi di valutazione sull’evoluzione della gestione nel periodo 2008-2014, di

vigenza della classificazione funzionale, introdotta a legislazione invariata e poi recepita dalla riforma contabile.

La gestione di competenza mostra una sostanziale stabilità dell'indice di utilizzo della massa impegnabile, espresso in percentuale quale rapporto tra impegni totali e disponibilità: l'indice passa dal 92,8 del 2008 al 91,7 del 2014, con un incremento concentrato nel precedente biennio. L'apporto più incisivo a tale *performance* è recato dalle *politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale* (93,5 nel 2014) e dalle *istituzionali* (93,5); le *politiche sociali* si mantengono al di sopra della media (98,6 per cento); le *politiche economico-finanziarie* mostrano indici inferiori, passando da un valore nel 2008 di 87,9 all'89,7 del 2014; infine, le *politiche per lo sviluppo e l'innovazione* espongono valori di gran lunga inferiori (53,3), in declino rispetto al quadriennio precedente.

Andamenti tendenzialmente in calo espone la gestione di cassa, con un rapporto tra pagamenti e massa spendibile teorica che passa dall'81,6 del 2008 al 79,9 del 2014, fenomeno che si conferma nelle autorizzazioni di cassa (dal 91,1 del 2008 al 90,6 del 2014). Le politiche aventi maggiore capacità di erogazione risultano le "economico-finanziarie" e le "sociali", mentre quelle "istituzionali" si mantengono leggermente al di sotto della media. Notevolmente al di sotto appaiono gli interventi per le "infrastrutture, territorio e patrimonio culturale" e soprattutto quelli per lo "sviluppo e l'innovazione" in gran parte afferenti al conto capitale.

Quanto alla gestione dei residui, premesso che a fine 2014 raggiungono un livello molto alto, 112,8 miliardi rispetto agli 89,3 del 2008, va rilevato che il rapporto tra residui finali e iniziali passa dall'1,2 del 2008 al 34,8 del 2014. La velocità di smaltimento segue l'andamento crescente rispetto all'anno base ma si affievolisce nel confronto con il 2013 (dal 50,2 al 43,4 per cento).

Nell'ambito delle *politiche sociali*, sono gli interventi per i giovani, per i diritti sociali e famiglia, per l'istruzione universitaria, le politiche previdenziali e l'istruzione scolastica, che mostrano un più elevato utilizzo della massa impegnabile, mentre le altre missioni si mantengono sostanzialmente nella media, tranne la missione "politiche per il lavoro", che si pone sotto la media. Nella cassa, invece, risultano costantemente più utilizzate le autorizzazioni concernenti gli interventi per l'"istruzione scolastica e universitaria", i "diritti sociali" e i "giovani e sport", mentre le politiche previdenziali espongono ancora quest'anno un sensibile miglioramento, pur mantenendosi sotto la media, così come gli interventi per il "lavoro" e la "tutela della salute". La gestione dei residui rivela velocità di smaltimento largamente inferiori alla media per "tutela della salute" e "giovani e sport".

Le *politiche istituzionali* concentrano le migliori *performances* della gestione di competenza negli "organi costituzionali", nella "difesa" e nell'"immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", in un panorama generale attestato intorno all'elevata media in ciascun anno del periodo. 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 che riguarda gli "organi costituzionali".

Nell'ambito delle *politiche infrastrutturali*, la gestione di competenza privilegia le missioni "Casa e assetto urbanistico" e "Diritto alla mobilità", la gestione di cassa la "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", mentre le altre finalità evidenziano una certa variabilità rispetto alla media; 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 e di cassa. Il debito pubblico continua a manifestare un anomalo livello di economie, oltre 28 miliardi nel 2014, in gran parte nel rimborso di prestiti (19,3 miliardi), anche se il livello delle economie è diminuito rispetto allo scorso esercizio (da 35,9 a 28,7 milioni).

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 nell’Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca” e nell’Energia e diversificazione delle fonti energetiche” e nelle “Regolazioni dei mercati”; tutte le altre missioni rimangono comunque sopra la media tranne lo “Sviluppo e riequilibrio territoriale”. Nella gestione di cassa, buoni risultati mostrano il “Commercio internazionale” e la “Regolazione dei mercati”, mentre la velocità di smaltimento dei residui presenta ampie variazioni, con un indice di smaltimento residui medio decisamente basso (20 per cento), ma con punta massima riferita alla “Regolazione dei mercati”.

3.5. Gli andamenti nel periodo 2008-2014

Sempre con riferimento alle spese finali, sembra opportuno esaminare brevemente l'evoluzione quantitativa delle politiche pubbliche e delle relative missioni nel periodo considerato, in base al loro peso percentuale. Una prima notazione riguarda l'incremento delle *politiche sociali*, che passano, nella competenza (impegni totali) dal 28,4 dell'anno di riferimento (2008) al 31,9 per cento, con una progressione costante (tavola 21); la gestione di cassa mostra un andamento analogo (dal 28,6 al 32,5 per cento), mentre i residui finali si accrescono notevolmente (dal 14,7 al 18,8 per cento) anche se in calo rispetto al 2013.

Prevalgono gli andamenti delle dotazioni per le “politiche previdenziali” (dal 12,7 al 15,8 per cento per la competenza; dal 12,6 al 15,7 per cento per la cassa) e per i “diritti sociali” (dal 4,4 al 5,8 per cento per la competenza e il 6 per cento per la cassa), mentre la seconda componente, l’istruzione scolastica”, flette dall’8,9 al 7,5 per cento per la cassa e dall’8,7 al 7,1 per cento per la competenza (tavola 22, 23 e 24).

Le *politiche economico-finanziarie* aumentano lievemente, nella competenza, il loro peso relativo dal 27,2 al 27,3 per cento; più pronunciato risulta l'incremento nella gestione di cassa (dal 27,3 al 28,3 per cento), mentre i residui mostrano un deciso decremento (dal 12,3 al 7,9 per cento). L'evoluzione va riferita soprattutto alla componente “interessi”, la cui incidenza diminuisce in termini sia di impegni totali (dal 15 al 13,8 per cento) che di pagamenti (dal 15,2 al 14,4 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 per cento nel 2008, 36 per cento nel 2009, 36,7 per cento nel 2010, 37,4 per cento nel 2011) per poi flettere nel 2013 (35,3 per cento) e nel 2014 (33,9 per cento), con andamenti altalenanti anche nella gestione di cassa (dal 38 al 28,3 per cento). Si incrementano notevolmente i residui finali (dal 34,7 al 39,5 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 3,2 per cento, tranne la punta del 2010 (3,4 per cento); anche la gestione di cassa mostra una sostanziale stabilità, mentre i residui finali si accrescono notevolmente. 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 sostanzialmente costante negli impegni e nei pagamenti, ma flettente nei residui finali. Anche in tal caso, alla componente principale, “Diritto alla mobilità”, va in prevalenza attribuito l'andamento osservato.

PAGINA BIANCA

TAVOLE

PAGINA BIANCA

TAVOLA I

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE - 2014

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	3	3	14	165	179	38	71
	2,79	8,51	15,15	74,91	52,79	0,00	14,04
	0,00	0,00	0,06	7,80	4,07	0,00	10,74
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	20	13	20	70	53	24	15
	3,35	4,52	40,15	61,90	37,30	9,61	18,84
	0,05	0,03	15,96	12,11	0,24	4,99	9,76
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	1	0	5	59	49	13	28
	4,19	0,00	18,40	31,84	37,87	0,01	7,58
	0,00	0,00	0,23	1,00	0,02	0,00	3,90
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	9	4	1	27	28	2	18
	1,15	0,53	2,612	46,56	45,28	0,46	4,43
	0,76	0,09	0,00	1,71	0,33	0,00	2,89
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERIE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	0	0	7	38	39	21	16
	0,00	0,00	21,12	53,66	22,54	0,00	22,31
	0,00	0,00	0,30	11,35	2,13	0,00	14,23
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	31	26	0	55	40	7	23
	0,99	0,80	0,00	49,50	34,99	0,00	1,78
	0,77	0,35	0,00	0,80	0,04	0,00	0,86
MINISTERO DELL'INTERNO	8	3	10	105	55	14	26
	0,29	1,23	55,86	70,24	34,80	0,01	6,49
	0,03	0,00	0,47	10,80	0,38	0,00	2,90
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	2	1	3	51	34	6	20
	2,86	8,44	21,28	84,31	38,85	0,00	128,32
	0,02	0,00	0,06	32,77	1,88	0,00	74,31
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	13	14	24	170	78	48	51
	11,65	26,79	43,96	73,72	31,24	0,01	34,30
	0,11	0,31	1,76	10,47	0,93	0,00	6,42
MINISTERO DELLA DIFESA	6	3	8	71	9	4	25
	3,06	2,87	43,53	64,81	22,49	0,00	12,41
	0,01	0,01	0,65	5,85	0,01	0,00	11,85
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	7	5	1	107	29	21	23
	2,51	2,94	50,00	48,46	46,12	0,09	13,88
	0,07	0,06	0,03	8,71	0,72	0,00	8,54
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI E DEL TURISMO	21	18	5	97	49	23	10
	2,45	4,41	32,97	75,45	43,82	0,00	7,44
	0,07	0,07	0,16	15,17	0,53	0,00	3,03
MINISTERO DELLA SALUTE	2	2	2	53	21	4	19
	8,73	3,02	15,57	90,59	20,08	0,00	24,98
	1,37	0,70	1,53	25,07	0,37	0,00	23,23

Fonte: Sistema informativo RGS-Corte dei conti

TAVOLA 2

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(SERIE STORICA 1997 - 2014)
(MILIONI DI EURO)

SPESA CORRENTE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	%impegni (*)	% pagam(*)
1997	300.233,00		275.954,00		29,3	26,9
1998	315.920,00	5,2	299.320,00	8,5	29,4	27,9
1999	321.455,00	1,8	331.999,00	10,9	27,4	28,3
2000	326.738,00	1,6	322.248,00	-2,9	26,4	26,0
2001	344.034,00	5,3	342.078,00	6,2	26,5	26,3
2002	347.961,00	1,1	342.242,00	0,0	25,8	25,4
2003	360.358,00	3,6	361.471,00	5,6	25,9	26,0
2004	365.239,00	1,4	361.830,00	0,1	25,2	25,0
2005	389.841,00	6,7	380.118,00	5,1	26,2	25,5
2006	402.036,00	3,1	395.961,00	4,2	26,0	25,6
2007	416.006,90	3,5	410.084,73	3,6	25,8	25,5
2008	449.615,15	8,1	440.748,51	7,5	27,5	27,0
2009	450.058,26	0,1	439.319,45	-0,3	28,6	27,9
2010	450.417,18	0,1	429.112,83	-2,3	28,1	26,7
2011	443.173,77	- 1,6	443.497,10	3,4	27,0	27,1
2012	453.029,59	2,2	447.363,62	0,9	28,0	27,7
2013	481.055,18	6,2	471.101,11	5,3	29,9	29,3
2014	497.803,11	3,5	476.011,76	1,0	30,8	29,5

(*) in rapporto al Pil

(**) al netto delle regolazioni debitorie

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	%impegni (*)	% pagam(*)
1997	31.998,00		19.762,00		3,1	1,9
1998	38.786,00	21,2	29.916,00	51,4	3,6	2,8
1999	43.143,00	11,2	33.285,00	11,3	3,9	3,0
2000	44.706,00	3,6	34.748,00	4,4	3,8	3,0
2001	50.207,00	12,3	41.672,00	19,9	4,0	3,3
2002	49.906,00	- 0,6	44.429,00	6,6	3,9	3,4
2003	51.789,00	3,8	49.252,00	10,9	3,9	3,7
2004	47.263,00	- 8,7	43.875,00	-10,9	3,4	3,2
2005	44.693,00	- 5,4	40.849,00	-6,9	3,1	2,9
2006	36.854,00	- 17,5	37.803,00	-7,5	2,5	2,5
2007	50.129,02	36,0	42.610,87	12,7	3,2	2,7
2008	59.601,55	18,9	54.830,56	28,7	3,8	3,5
2009	57.332,34	- 3,8	51.772,79	-5,6	3,8	3,4
2010	52.282,26	- 8,8	51.058,03	-1,4	3,4	3,3
2011	48.502,10	- 7,2	47.745,13	-6,5	3,1	3,0
2012	44.811,84	- 7,6	46.746,00	-2,1	2,9	3,0
2013	71.174,83	58,8	60.812,58	30,1	4,6	3,9
2014	76.830,11	7,9	59.405,81	-2,3	4,8	3,7

SEGUE TAVOLA 2

SPESA FINALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	%impegni (*)	% pagam(*)
1997	332.231,00		295.716,00		32,4	28,8
1998	354.706,00	6,8	329.236,00	11,3	33,1	30,7
1999	364.598,00	2,8	365.284,00	10,9	32,9	33,0
2000	371.444,00	1,9	356.996,00	-2,3	31,8	30,6
2001	394.241,00	6,1	383.750,00	7,5	31,6	30,7
2002	397.867,00	0,9	386.671,00	0,8	30,7	29,9
2003	412.147,00	3,6	410.723,00	6,2	30,9	30,8
2004	412.502,00	0,1	405.705,00	-1,2	29,6	29,2
2005	434.534,00	5,3	420.968,00	3,8	30,4	29,4
2006	438.890,00	1,0	433.765,00	3,0	29,5	29,2
2007	466.135,92	6,2	452.695,60	4,4	30,0	29,1
2008	509.216,70	9,2	495.579,07	9,5	32,3	31,5
2009	507.390,61	- 0,4	491.092,24	-0,9	33,4	32,3
2010	502.699,44	- 0,9	480.170,86	-2,2	32,4	30,9
2011	491.675,88	- 2,2	491.242,23	2,3	31,1	31,1
2012	497.841,43	1,3	494.109,62	0,6	31,8	31,5
2013	552.230,00	10,9	531.913,69	7,7	35,4	34,1
2014	574.633,22	4,1	535.417,57	0,7	35,6	33,1

SPESA COMPLESSIVA

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	%impegni (*)	% pagam(*)
1997	454.348,00		418.017,00		44,3	40,7
1998	525.344,00	15,6	497.972,00	19,1	49,0	46,4
1999	541.390,00	3,1	539.912,00	8,4	48,9	48,7
2000	506.853,00	- 6,4	493.337,00	-8,6	43,4	42,3
2001	563.199,00	11,1	553.694,00	12,2	45,1	44,3
2002	588.152,00	4,4	578.258,00	4,4	45,4	44,6
2003	637.830,00	8,4	637.542,00	10,3	47,8	47,7
2004	583.280,00	- 8,6	574.796,00	-9,8	41,9	41,3
2005	598.656,00	2,6	583.295,00	1,5	41,9	40,8
2006	602.177,00	0,6	591.579,00	1,4	40,5	39,8
2007	626.835,36	4,1	616.185,89	4,2	40,3	39,6
2008	694.007,49	10,7	683.432,02	10,9	44,1	43,4
2009	682.865,85	- 1,6	667.178,45	-2,4	44,9	43,9
2010	691.110,93	1,2	668.584,87	0,2	44,5	43,1
2011	676.360,18	- 2,1	675.804,32	1,1	42,8	42,8
2012	706.017,27	4,4	701.885,36	3,9	45,1	44,8
2013	721.960,59	2,3	701.760,54	-0,0	46,3	45,0
2014	778.677,40	7,9	739.517,16	5,4	48,2	45,8

SEGUE TAVOLA 2

INTERESSI

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	%impegni (*)	% pagam(*)
1997	98.238,00		98.886,00		9,6	9,6
1998	88.255,00	- 10,2	88.014,00	-11,0	8,2	8,2
1999	76.535,00	- 13,3	75.827,00	-13,8	6,9	6,8
2000	73.918,00	- 3,4	71.741,00	-5,4	6,3	6,1
2001	78.235,00	5,8	78.514,00	9,4	6,3	6,3
2002	76.003,00	- 2,9	77.696,00	-1,0	5,9	6,0
2003	71.304,00	- 6,2	71.449,00	-8,0	5,3	5,4
2004	60.964,00	- 14,5	60.921,00	-14,7	4,4	4,4
2005	70.671,00	15,9	70.253,00	15,3	4,9	4,9
2006	70.800,00	0,2	70.350,00	0,1	4,8	4,7
2007	68.202,03	- 3,7	68.845,89	-2,1	4,4	4,4
2008	79.866,67	17,1	79.995,95	16,2	5,1	5,1
2009	73.238,64	- 8,3	73.179,17	-8,5	4,8	4,8
2010	69.522,78	- 5,1	69.490,40	-5,0	4,5	4,5
2011	73.747,79	6,1	73.593,94	5,9	4,7	4,7
2012	81.368,96	10,3	81.550,40	10,8	5,2	5,2
2013	81.868,72	0,6	81.965,67	0,5	5,2	5,3
2014	81.073,47	- 1,0	80.991,70	-1,2	5,0	5,0

SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	%impegni (*)	% pagam(*)
1997	201.995,00		177.068,00		19,7	17,3
1998	227.665,00	12,7	211.306,00	19,3	21,2	19,7
1999	244.920,00	7,6	256.172,00	21,2	22,1	23,1
2000	252.820,00	3,2	250.507,00	-2,2	21,7	21,5
2001	265.799,00	5,1	263.564,00	5,2	21,3	21,1
2002	271.958,00	2,3	264.546,00	0,4	21,0	20,4
2003	289.054,00	6,3	290.022,00	9,6	21,6	21,7
2004	304.275,00	5,3	300.909,00	3,8	21,9	21,6
2005	319.169,00	4,9	309.866,00	3,0	22,3	21,7
2006	331.235,00	3,8	325.612,00	5,1	22,3	21,9
2007	347.803,87	5,0	341.238,84	4,8	22,4	22,0
2008	369.748,48	6,3	360.752,56	5,7	23,5	22,9
2009	376.819,62	1,9	366.140,29	1,5	24,8	24,1
2010	380.894,40	1,1	359.622,43	-1,8	24,5	23,2
2011	369.425,98	- 3,0	369.903,16	2,9	23,4	23,4
2012	371.644,63	0,6	365.806,22	-1,1	23,7	23,3
2013	399.186,46	7,4	389.135,44	6,4	25,6	24,9
2014	416.729,65	4,4	395.020,06	1,5	25,8	24,4

Eventuali scostamenti rispetto ai dati pubblicati nelle precedenti relazioni sono da attribuire alle periodiche revisioni delle serie storiche del P.I.L.

(*) in rapporto al P.I.L.

(**) al netto delle regolazioni debitorie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 3

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA
(ART. 9 BIS DELLA LEGGE N. 468 DEL 1978)
(IN MILIONI DI EURO)

ESERCIZIO - 2014

CATEGORIE	ESERCIZIO - 2014																			Totale Generale				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19		20			
MINISTRI	4151	33,83	0,00	20,051	34,67	30,80	4,04	0,00	0,00	36,44	0,00	3,07	210,6	12,22	56,2,3	0,00	3,499	2,90	37,88	1,751,26	2,420,49	239,36	1,870,2	
MINISTERO DELL'ECOLOGIA E DEL TERRITORIO	148	2,94	0,01	48,83	0,00	7,93	0,00	0,00	2,27	0,00	0,00	4,53	63,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	68,0
MINISTERO DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	22,7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	31,7
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	105	25,21	0,00	34,193	0,00	3,10	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	3,31	60,4,0	2,84	90,98	44,23	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	29,67	0,00	743,6
MINISTERO DELL'INTERNO	1136	24,09	0,23	2,968,40	4,53	46,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2914,7	3,214,7	3120	68,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	390,26	0,00	3,315,0
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA	0,00	1,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14	30,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30,48	0,00	0,00	31,9
MINISTERO DELLE AFFARI REGIONALI	13,74	10,23	6,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	240,5	4,16,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	316,37	0,00	656,8	656,8
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA	10,73	2,97	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	34,4	3,37	0,01	2,2	0,00	0,00	0,84	0,00	34,32	0,00	28,7	28,7
MINISTERO DELLE POLITICHE REGIONALI	0,65	1,26	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,1	26,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26,45	0,00	18,8	18,8
Totale Membri	109,8	108,9	7,3	3,577,3	59,5	65,9	37,0	0,0	3,0	36,4	0,0	3,03,3	4,188,4	4,03,5	721,9	47,0	35,0	2,0	66,7	1,752,3	3,118,3	239,1	7,745,8	

TAVOLA 4

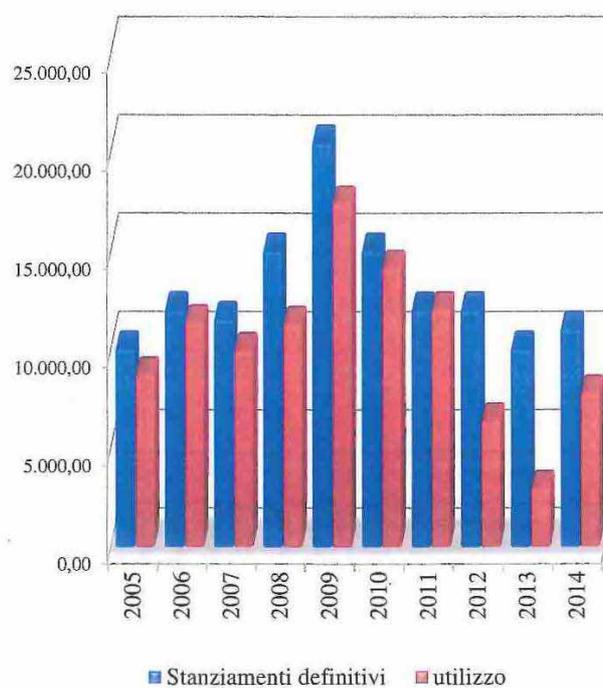
UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE DI CASSA

SERIE STORICA (2005 - 2014)

(MILIONI DI EURO)

	Stanziamenti definitivi	utilizzo	Disponibilità non utilizzata	% di utilizzo
	a	b	c = a - b	d = b / a
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
2013	10.000	2.895	7.105	28,95
2014	11.000	7.746	3.254	70,42

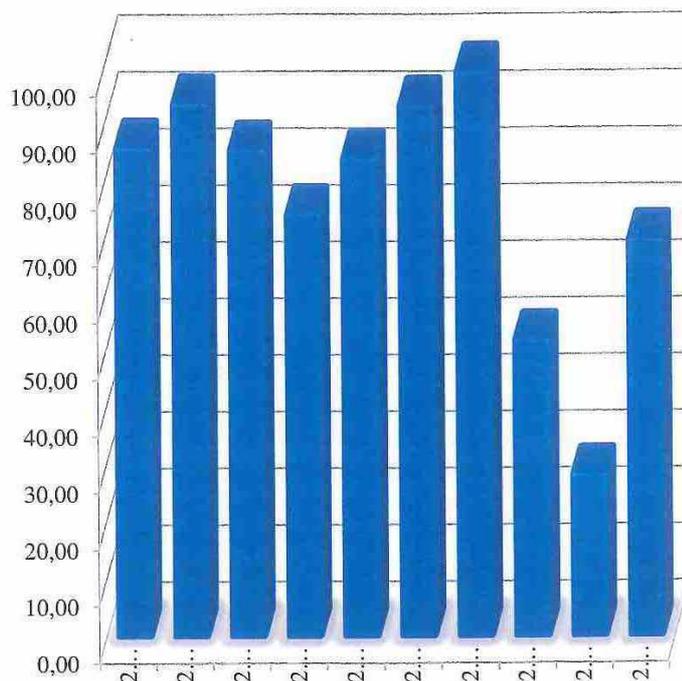
FONDO INTEGRAZIONE CASSA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 4

PERCENTUALE DI UTILIZZO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 5

SPESE FINALI
BILANCIO DELLO STATO (2005 - 2014)
(MILIONI DI EURO)

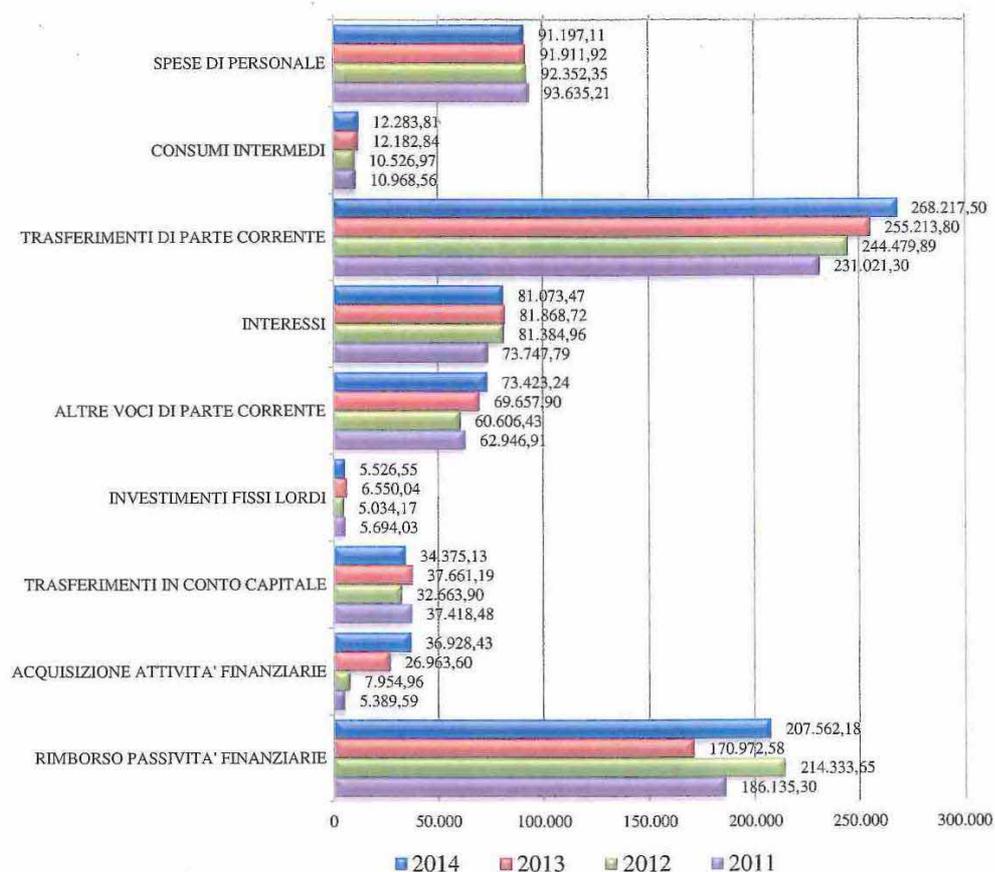
	GESTIONE DI COMPETENZA				GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA		
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTI VO(1)	PAGAMENTI	ECONOM. MAGGIO RISPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOM. E - MAGGIO RISPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e = a - (c+d)	f	g	h	i = f - (g+h)	l = e + i	m	n
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
2005	437.873	420.449	390.872	17.423	29.578	39.713	19.214	8.029	12.471	42.049	446.293	410.086
2006	439.558	428.139	400.729	11.418	27.410	42.057	21.102	8.580	12.375	39.786	444.711	421.837
2007	457.767	437.189	410.959	20.578	26.230	39.942	19.316	8.820	11.806	38.035	465.602	430.276
2008	489.192	472.685	440.693	16.507	31.992	38.019	22.371	4.745	10.902	42.894	499.285	463.065
2009	497.582	481.578	444.681	16.004	36.897	42.872	24.896	4.813	13.162	50.059	511.155	469.577
2010	491.816	474.662	430.121	17.154	44.541	49.973	22.320	6.573	21.080	65.621	499.808	452.441
2011	490.490	472.320	440.524	18.171	31.796	65.652	31.021	8.843	25.788	57.584	503.924	471.545
2012	508.448	489.351	461.321	19.097	28.029	57.569	21.563	17.976	18.029	46.059	520.744	482.885
2013	528.763	510.835	473.327	17.928	37.508	51.018	26.472	11.012	13.534	51.042	543.817	499.799
2014	543.231	526.195	476.907	17.036	49.288	51.040	26.802	6.925	17.313	66.602	554.369	503.709
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
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	2.447	53.295	72.284	51.759	37.971
2007	54.773	53.157	23.951	1.616	29.206	72.127	21.734	29.027	21.367	50.573	69.048	45.685
2008	64.850	63.052	38.999	1.798	24.053	50.275	21.958	5.928	22.390	46.442	76.061	60.957
2009	60.706	58.913	31.864	1.793	27.049	46.465	21.806	5.841	18.817	45.867	73.193	53.670
2010	52.548	52.282	30.137	265	22.146	45.953	21.410	4.106	20.437	42.582	67.795	51.547
2011	48.813	48.502	30.433	311	18.069	42.552	17.397	7.844	17.311	35.380	56.278	47.830
2012	46.830	45.653	32.203	1.177	13.450	35.292	15.355	6.099	13.839	27.289	55.454	47.558
2013	71.280	71.175	50.563	1.05	20.612	24.616	10.249	2.370	11.997	32.608	74.946	60.813
2014	77.538	76.830	49.893	708	26.937	32.659	9.513	3.893	19.252	46.190	84.082	59.406
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
2005	485.684	467.243	417.254	18.440	49.990	112.028	35.327	10.886	65.814	115.804	502.570	452.581
2006	479.382	467.094	420.695	12.288	46.399	115.804	39.107	11.027	65.670	112.070	496.469	459.802
2007	512.540	490.346	434.910	22.194	55.436	112.070	41.050	37.847	33.173	88.608	534.650	475.961
2008	554.042	535.737	479.692	18.305	56.045	88.294	44.329	10.673	33.292	89.336	575.346	524.021
2009	558.288	540.492	476.545	17.796	63.946	89.336	46.702	10.655	31.980	95.926	584.348	523.247
2010	544.363	526.944	460.258	17.419	66.687	95.926	43.730	10.679	41.517	108.204	567.603	503.988
2011	539.303	520.822	470.957	18.482	49.865	108.204	48.418	16.686	43.099	92.964	560.203	519.375
2012	555.277	535.004	493.524	20.274	41.179	92.861	36.918	24.075	31.868	73.347	576.198	530.442
2013	600.043	582.010	523.890	18.033	58.120	75.634	36.722	13.382	25.531	83.650	618.762	560.612
2014	620.769	603.025	526.799	17.743	76.226	83.699	36.315	10.818	36.566	112.792	638.451	563.115

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 6

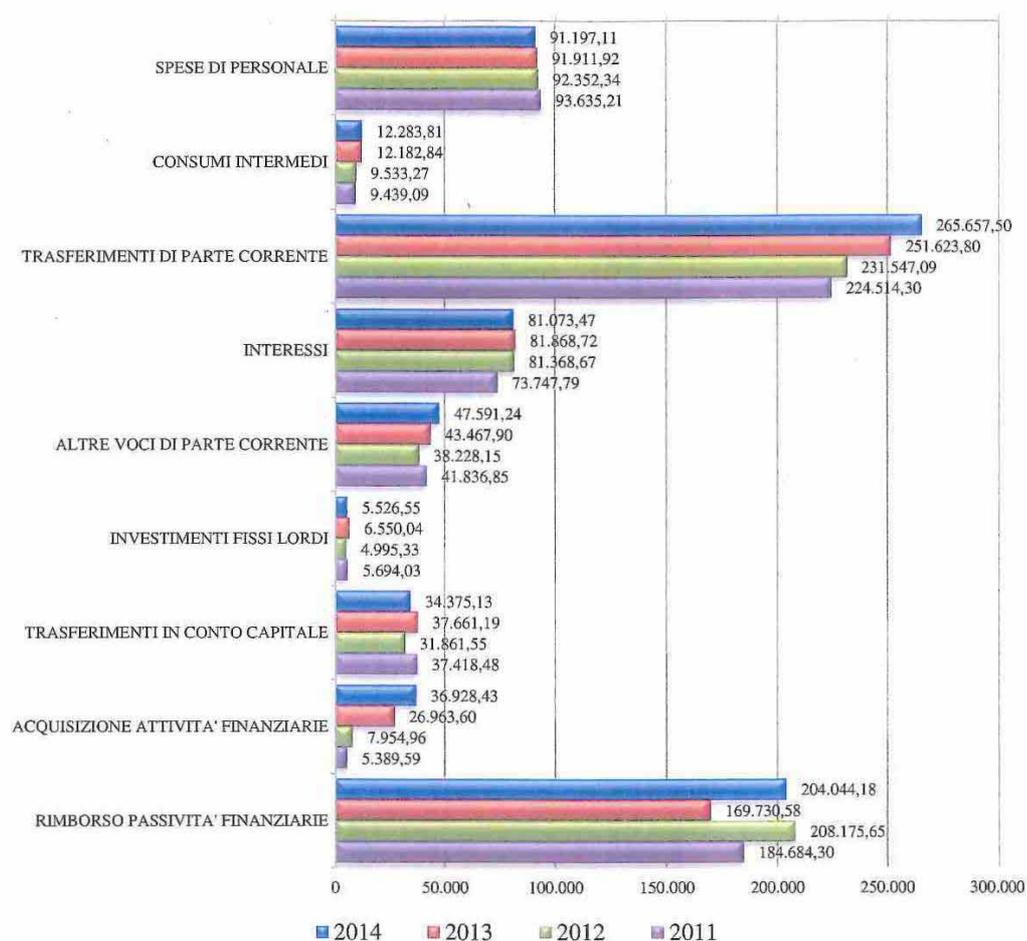
ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI - SPESA COMPLESSIVA
2009 - 2014
(IMPORTI IN MILIONI)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 6

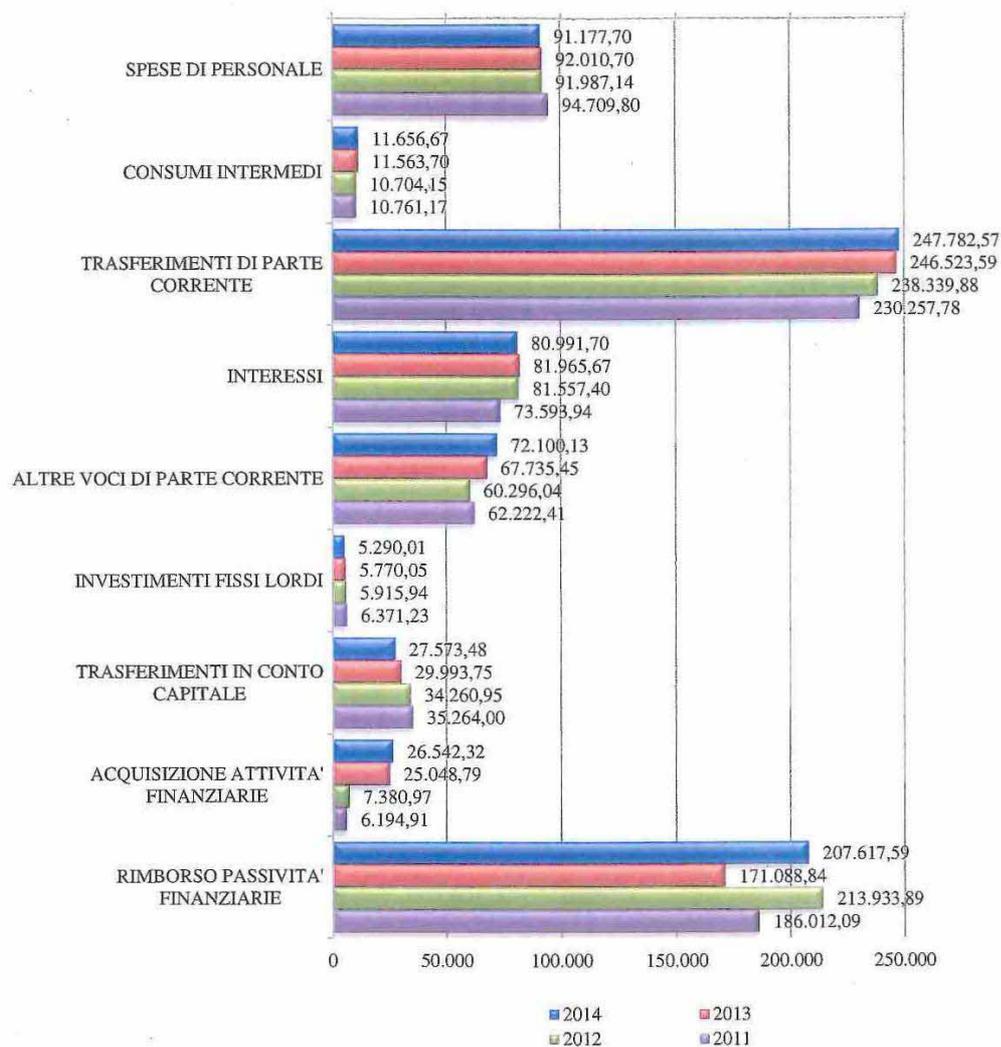
SPESA COMPLESSIVA - AL NETTO DELLE REGOLAZIONI DEBITORIE
(IMPORTI IN MILIONI)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 6

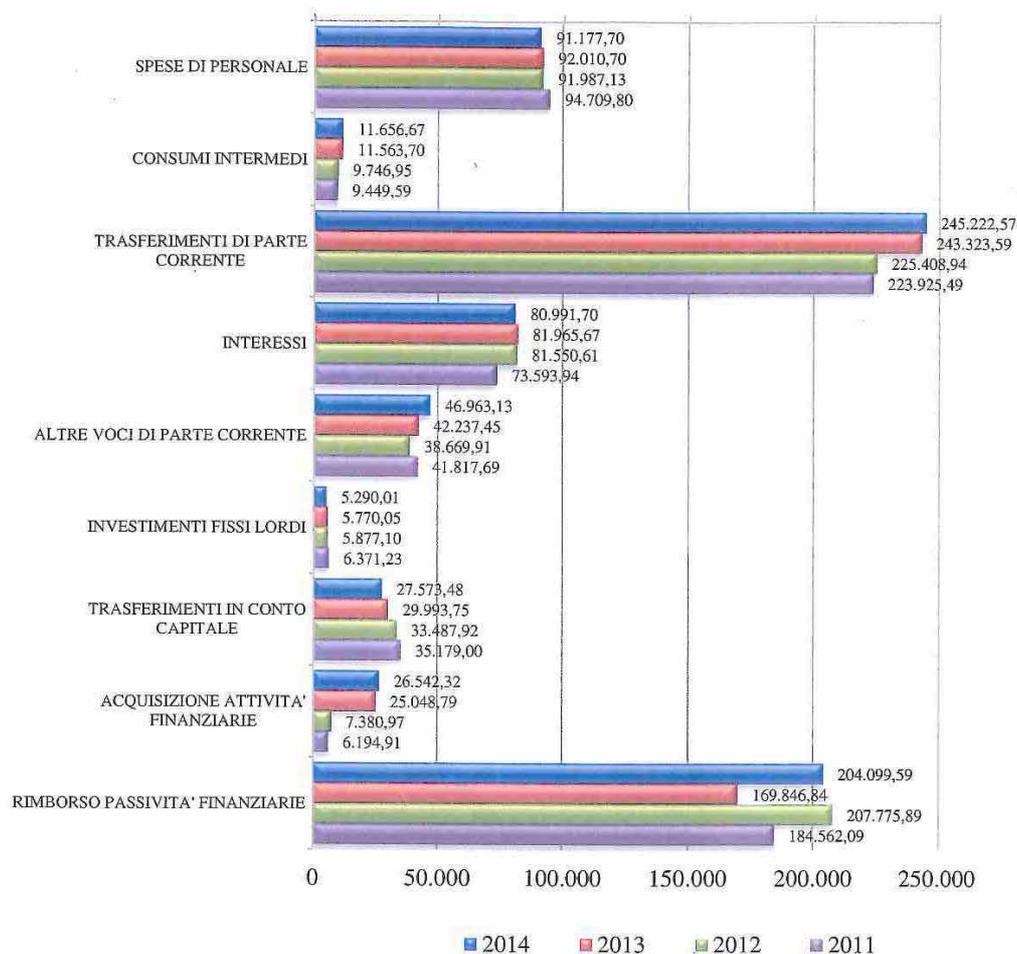
ANDAMENTO DEI PAGAMENTI - SPESA COMPLESSIVA
2009 - 2014
(IMPORTI IN MILIONI)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 6

ANDAMENTO DEI PAGAMENTI
2009 - 2014
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 (2005 - 2014)
(MILIONI DI EURO)

PREV.D EF. COMP.	RESID UI INIZIAL I	MASSA SPEND.	AUTOR CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
				c./com p.	c./resid ui	TOTAL E	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

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
2013	528.763	51.018	579.781	543.817	473.327	26.472	499.799	93,80	86,20	91,91	89,52	51,86
2014	543.231	51.040	594.271	554.369	476.907	26.802	503.709	93,29	84,76	90,86	87,79	52,51

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE

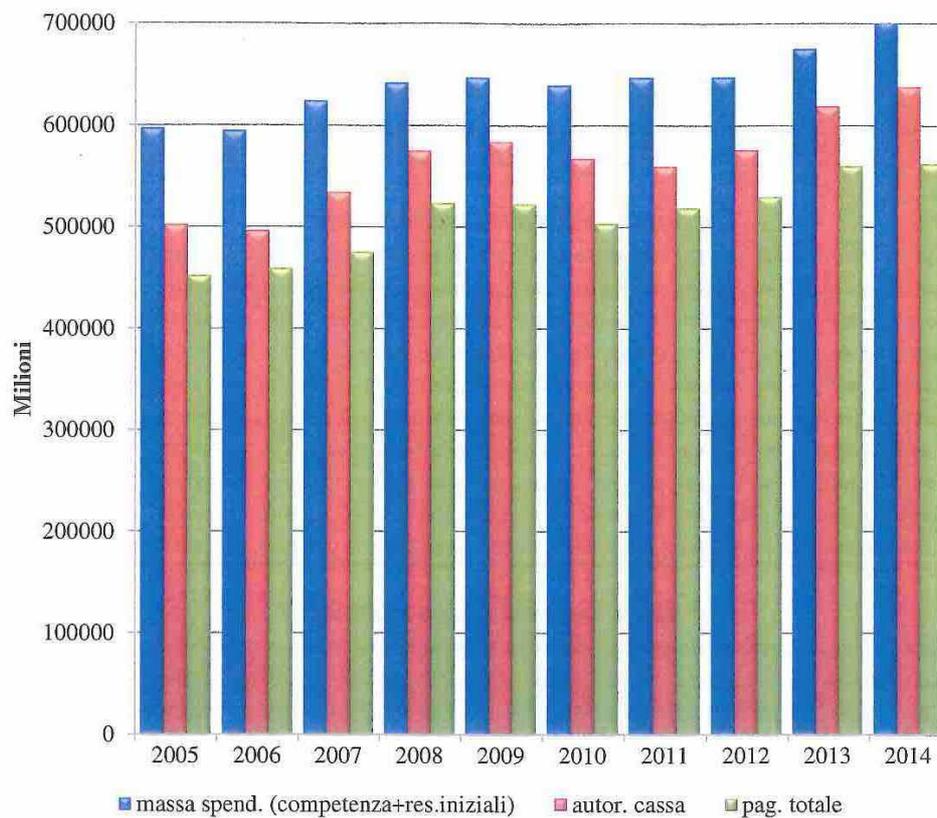
2005	47.811	72.314	120.125	56.276	26.382	16.114	42.495	46,85	35,38	75,51	55,18	22,22
2006	39.824	73.747	113.571	51.759	19.965	18.005	37.971	45,57	33,43	73,36	50,13	24,41
2007	54.773	72.127	126.901	69.048	23.951	21.734	45.685	54,41	36,00	66,16	43,73	30,07
2008	64.850	50.275	115.114	76.061	38.999	21.958	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	98.501	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	15.353	47.558	67,53	57,91	85,76	68,77	43,51
2013	71.280	24.616	95.896	74.946	50.563	10.249	60.813	78,15	63,41	81,14	70,94	41,68
2014	77.538	32.659	110.197	84.082	49.893	9.513	59.406	76,30	53,91	70,65	64,35	29,13

SPESE FINALI (TITOLO I + II)

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
2013	600.043	75.634	675.677	618.762	523.890	36.722	560.612	91,58	82,97	90,60	87,31	48,55
2014	620.769	83.699	704.468	638.451	526.799	36.315	563.115	90,63	79,93	88,20	84,86	43,39

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 7

CASSA

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 8

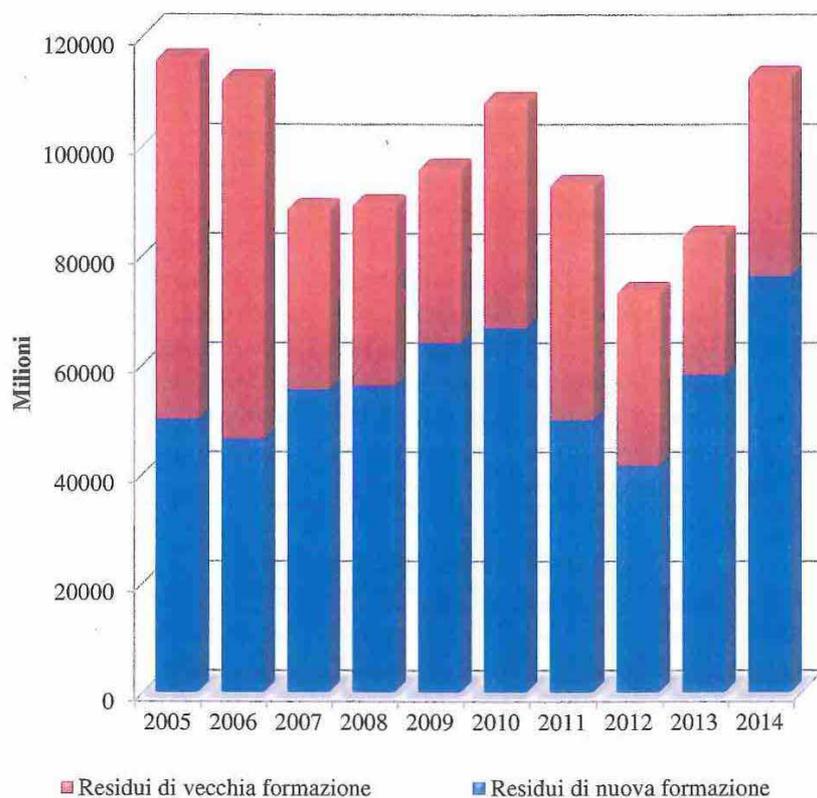
RESIDUI PASSIVI
BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (2005 - 2014)
 (MILIONI DI EURO)

	RESIDUI NUOVA FORMAZIONE			RESIDUI VECCHIA FORMAZIONE						CONSISTENZA FINALE		
	Propri	Stanzia m.	TOTALE	CONSISTENZA INIZIALE			CONSISTENZA FINALE			Propri	Stanzia m.	TOTAL E
				Propri	Stanzia m.	TOTALE	Propri	Stanzia m.	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												
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
2013	35.042	2.467	37.508	48.628	2.414	51.018	12.857	677	13.534	47.898	3.144	51.042
2014	46.766	2.523	49.288	47.898	3.144	51.040	16.688	625	17.313	63.454	3.148	66.602
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
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
2013	9.891	10.721	20.612	16.182	8.411	24.616	7.637	4.360	11.997	17.528	15.080	32.608
2014	8.872	18.065	26.937	17.513	15.144	32.659	9.553	9.699	19.252	18.425	27.765	46.190
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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	64.308	1.562	65.670	101.161	10.908	112.070
2007	39.379	16.057	55.436	101.151	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
2013	44.932	13.187	58.120	64.810	10.824	75.634	20.494	5.037	25.531	65.426	18.224	83.650
2014	55.638	20.588	76.226	65.411	18.288	83.699	26.241	10.325	36.566	81.879	30.913	112.792

* Comprensivo delle variazioni in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 8

RESIDUI PASSIVI

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 9

TRASFERIMENTI
BILANCIO DELLO STATO (2005 - 2014)
(MILIONI DI EURO)

	GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI				GEST. CASSA		
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTI VO (1)	PAGAMENTI	ECONOMI E- MAGGIORISPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHI A	PAGAMENTI	ECONOMI E- MAGGIORISPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e = d - (c±0)	f	g	h	i = f - (g+h)	l = e + i	m	n
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
2005	188.796	185.637	166.294	3.159	19.343	26.380	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	2.721	9.464	29.061	197.400	188.593
2007	212.452	209.890	190.926	2.562	18.964	29.436	13.285	6.600	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
2013	257.046	255.214	226.508	1.832	28.706	42.374	20.016	10.335	12.023	40.729	260.775	246.524
2014	270.561	268.217	228.410	2.344	39.808	41.193	19.373	5.609	16.211	56.018	276.842	247.783
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
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	26.557	17.599	43.186	60.029	38.450
2008	47.558	46.277	26.779	1.282	19.498	42.620	19.068	4.769	18.783	38.281	57.511	45.847
2009	49.117	47.344	26.892	1.772	20.452	37.951	18.574	5.202	14.175	34.627	61.272	45.467
2010	39.765	39.625	22.785	140	16.841	34.780	15.988	3.334	15.457	32.298	51.633	38.773
2011	37.727	37.418	22.759	308	14.659	31.772	12.505	6.013	13.253	27.913	41.580	35.264
2012	33.843	32.664	22.326	1.180	10.338	27.260	11.935	4.176	11.150	21.487	40.171	34.261
2013	37.755	37.661	22.778	94	14.883	18.672	7.216	1.852	9.604	24.487	40.345	29.994
2014	35.073	34.375	21.107	698	13.268	24.604	6.467	2.091	16.046	29.314	38.441	27.573
TOTALE TRASFERIMENTI												
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	4.848	50.643	85.998	241.069	220.163
2007	259.786	255.986	211.435	3.799	44.551	91.533	31.226	33.157	27.150	71.701	275.491	242.661
2008	271.077	266.887	224.105	4.190	42.782	71.203	36.409	7.391	27.403	70.185	284.600	260.514
2009	280.538	276.678	227.450	3.860	49.228	70.538	37.879	8.395	24.264	73.492	296.235	265.329
2010	276.332	273.221	220.184	3.111	53.037	74.072	33.029	7.105	33.938	86.975	290.592	253.213
2011	272.492	268.440	228.293	4.052	40.147	86.538	37.229	13.102	36.208	76.354	285.794	265.522
2012	280.402	277.144	244.271	3.259	32.872	76.129	28.330	20.065	27.735	60.607	290.396	272.601
2013	294.801	292.875	249.285	1.926	43.590	61.046	27.232	12.188	21.627	65.216	301.120	276.517
2014	305.635	302.593	249.516	3.042	53.076	65.797	25.840	7.701	32.257	85.333	315.284	275.356

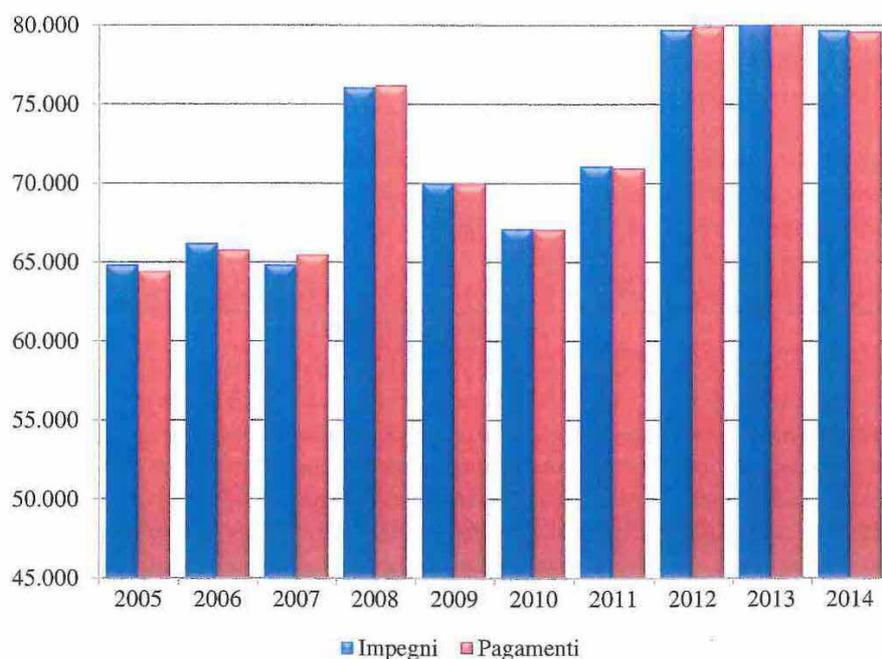
(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 10

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)
 SERIE STORICA 2005 - 2014
 (MILIONI DI EURO)

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.(%)	Importo	variaz. perc.(%)
2005	64.837,32		64.418,76	0,00
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	79.737,49	12,15	79.909,91	12,63
2013	80.828,69	1,37	80.925,67	1,27
2014	79.687,71	-1,41	79.605,95	-1,63

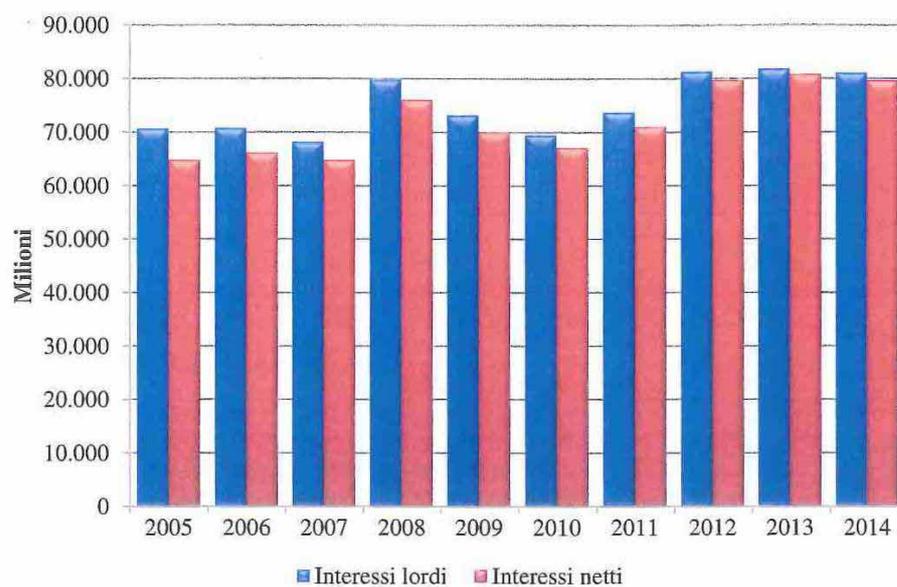


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

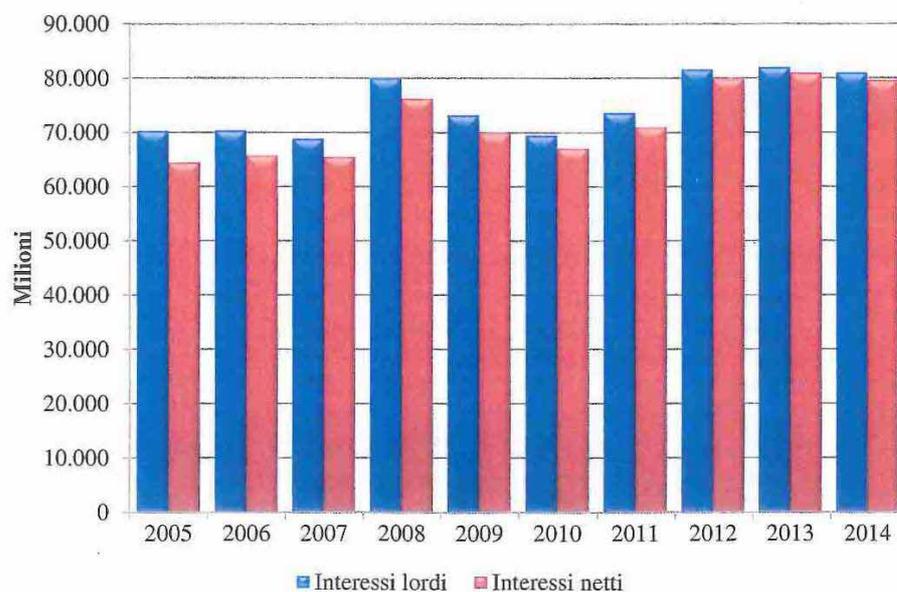
SEGUE TAVOLA 10

INTERESSI NETTI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)
 SERIE STORICA 2005 - 2014
 (MILIONI DI EURO)

IMPEGNI



PAGAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 11

**SPESA PER MISSIONE
GESTIONE COMPETENZA — 2014**

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziameti definitivi <i>a</i>	Residui di stanziamento iniziali <i>b</i>	Massa impegnabile <i>c=a+b</i>	Impegni effettivi totali (*) <i>d</i>	di cui in c/competenza <i>e</i>	Economie o maggiori spese <i>f</i>	% inc. Impegni/massa imp. <i>g= d/c</i>	% comp. Impegni/spese finali
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.780.521	0	2.780.521	2.778.415	2.778.415	2.106	99,92	0,47
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	556.669	478	557.147	547.155	546.692	9.745	98,21	0,09
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	131.469.449	2.336.310	133.805.759	121.432.309	121.381.740	1.287.924	90,75	20,71
004. L'Italia in Europa e nel mondo	26.284.358	73.609	26.357.967	25.786.539	25.724.049	489.745	97,83	4,40
005. Difesa e sicurezza del territorio	20.793.769	218.752	21.012.521	20.919.154	20.610.407	22.549	99,56	3,57
006. Giustizia	8.044.021	22.477	8.066.497	7.784.007	7.769.287	187.311	96,50	1,33
007. Ordine pubblico e sicurezza	11.073.496	185.406	11.258.901	10.981.294	10.647.700	212.966	97,53	1,86
008. Soccorso civile	5.148.786	20.998	5.169.784	5.011.510	4.992.251	107.824	96,94	0,85
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	951.867	21.409	973.276	956.581	936.198	3.517	98,28	0,16
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	287.185	45	287.230	222.990	222.942	70	77,63	0,04
011. Competitività e sviluppo delle imprese	12.186.641	432.659	12.619.301	11.937.536	11.575.736	131.558	94,60	2,00
012. Regolazione dei mercati	27.306	14	27.320	26.825	26.807	485	98,19	0,00
013. Diritto alla mobilità	12.590.200	635.360	13.225.560	12.985.983	12.290.744	129.677	98,19	2,21
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	5.093.392	570.189	5.663.580	4.755.832	4.306.956	6.811	83,97	0,81
015. Comunicazioni	1.436.008	229	1.436.237	878.792	878.626	22.377	61,19	0,15
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	162.869	10.736	173.604	163.461	153.500	447	94,16	0,03
017. Ricerca e innovazione	3.130.134	335.447	3.465.582	2.983.477	2.541.200	8.742	86,09	0,51
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.023.360	15.757	1.039.117	805.663	797.468	24.565	77,53	0,14
019. Casa e assetto urbanistico	829.679	24.885	854.564	807.568	786.353	96	94,50	0,14
020. Tutela della salute	1.035.337	896	1.036.233	962.352	1.018.558	4.123	92,87	0,16
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.659.723	17.410	1.677.134	1.600.298	1.592.270	52.816	95,42	0,27
022. Istruzione scolastica	42.455.128	36.865	42.491.993	41.871.407	41.868.570	150.682	98,54	7,14
023. Istruzione universitaria	7.882.955	64.471	7.947.426	7.820.443	7.821.760	11.018	98,40	1,33
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.608.381	4	33.608.385	33.585.188	33.342.121	265.170	99,93	5,73
025. Politiche previdenziali	93.065.762	0	93.065.762	92.669.293	92.998.317	67.445	99,57	15,81
026. Politiche per il lavoro	10.112.550	768.451	10.881.001	9.627.376	9.048.461	46.434	88,48	1,64
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.390.219	52.796	2.443.015	2.427.528	2.346.465	6.259	99,37	0,41
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.978.612	10.350.531	16.329.142	1.705.514	556.145	590.561	10,44	0,29
	6.000	0	6.000	3.509	3.509	2.491	58,49	0,00
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.336.341	170.813	82.507.154	78.783.617	79.154.177	2.923.463	95,49	13,44
030. Giovani e sport	698.319	0	698.319	706.903	698.319	0	101,23	0,12
031. Turismo	199.040	0	199.040	77.144	77.144	-42	38,76	0,01
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.715.782	12.751	1.728.533	1.627.570	1.618.107	79.228	94,16	0,28
033. Fondi da ripartire	3.705.412	1.908.781	5.614.193	407.743	149.526	1.524.445	7,26	0,07
	90.461.340	0	90.461.340	81.079.468	81.079.787	9.381.553	89,63	13,83
034. Debito pubblico	226.477.732	231.996	226.709.728	207.384.620	207.152.704	19.325.028	91,48	0,00
Spese complessive	847.658.344	18.520.524	866.178.868	794.105.966	789.493.009	37.070.942	91,68	
Spese finali	620.768.643	18.287.747	639.056.389	586.310.971	581.930.830	17.743.420	91,75	100,00

in corsivo le spese del titolo III

Fonte: Elaborazioni cortei dei conti su dati RGS

TAVOLA 12

**SPESE PER MISSIONE
GESTIONE DELLA CASSA 2014**

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizzazioni di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Aut. cassa/massa spendibile (%)	pag. tot/massa spendibile (%)	% pag. tot./spese finali (%)
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.812.950	2.792.769	2.780.453	2.769.959	10.494	99,28	98,84	0,49
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	560.468	559.290	544.141	540.402	3.739	99,79	97,09	0,10
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	156.347.548	137.332.887	111.334.927	102.718.063	8.616.864	87,84	71,21	19,77
004. L'Italia in Europa e nel mondo	26.732.479	26.348.230	25.778.884	25.580.811	198.073	98,49	96,36	4,58
005. Difesa e sicurezza del territorio	24.543.820	21.804.197	21.355.070	19.026.316	2.328.754	88,84	87,01	3,79
006. Giustizia	8.676.863	8.281.545	7.676.471	7.299.951	376.520	95,44	88,47	1,36
007. Ordine pubblico e sicurezza	12.137.003	11.363.006	10.971.250	10.143.628	827.622	93,84	90,66	1,94
008. Soccorso civile	5.357.793	5.220.778	4.968.340	4.806.786	161.555	97,44	92,73	0,88
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.271.741	1.061.069	928.743	757.544	171.199	83,20	72,65	0,16
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	289.842	289.413	12.972	11.416	1.555	99,85	4,48	0,00
011. Competitività e sviluppo delle imprese	13.781.435	12.811.550	6.309.869	5.533.589	776.280	92,84	44,83	1,08
012. Regolazione dei mercati	82.932	73.095	61.569	20.820	40.749	88,14	74,24	0,01
013. Diritto alla mobilità	18.220.157	12.845.416	11.394.206	9.025.597	2.368.609	70,50	62,54	2,02
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	10.539.230	6.009.056	4.411.010	2.512.466	1.898.544	57,02	41,85	0,78
015. Comunicazioni	2.510.195	1.626.613	568.372	351.957	216.415	64,80	22,64	0,10
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	281.366	245.690	203.895	147.232	56.663	87,32	72,47	0,04
017. Ricerca e innovazione	5.059.875	4.110.525	3.084.124	2.224.681	859.444	81,24	60,95	0,55
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.438.256	1.130.521	733.464	598.303	135.161	78,46	50,66	0,13
019. Casa e assetto urbanistico	1.081.555	851.531	774.645	728.538	46.107	78,73	71,62	0,14
020. Tutela della salute	1.550.558	1.051.313	891.072	804.018	87.054	67,80	57,47	0,16
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.873.604	1.761.251	1.567.658	1.408.508	159.150	93,87	83,31	0,27
022. Istruzione scolastica	43.143.844	43.062.790	42.048.332	41.488.856	559.476	99,81	97,46	7,47
023. Istruzione universitaria	8.910.279	8.403.587	7.894.841	7.006.467	888.373	95,03	89,26	1,40
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.614.970	34.304.619	33.628.423	32.798.140	830.284	99,10	97,15	5,97
025. Politiche previdenziali	103.560.460	93.002.121	88.366.696	82.451.951	5.914.745	89,80	85,33	15,69
026. Politiche per il lavoro	13.537.894	10.844.410	9.411.437	7.383.644	2.027.793	80,10	69,52	1,67
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.585.180	2.530.726	2.233.902	2.061.575	172.327	97,89	86,41	0,40
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	16.898.785	5.242.999	1.612.888	549.907	1.062.981	31,03	9,54	0,29
	6.000	6.000	3.509	3.509	0	31,03	9,54	0,29
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	88.077.231	83.795.313	78.241.388	73.437.626	4.803.762	95,14	88,83	13,89
030. Giovani e sport	725.898	706.903	697.681	686.454	11.228	97,38	96,11	0,12
031. Turismo	199.040	199.040	23.879	23.879	0	100,00	12,00	0,00
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.089.189	1.812.055	1.600.043	1.289.320	310.723	86,73	76,59	0,28
033. Fondi da ripartire	4.861.069	6.927.862	407.599	149.122	258.477	142,52	8,38	0,07
	90.605.911	90.459.173	80.997.198	80.853.207	143.991	99,84	89,40	14,38
034. Debito pubblico	226.889.464	226.727.652	207.213.207	206.807.899	411.309	99,84	89,40	14,38
Spese complessive	931.874.685	865.594.995	770.732.161	733.996.140	36.736.020			
Spese finali	704.467.505	638.450.978	563.114.573	526.799.396	36.315.177			100,00

in corsivo le spese del titolo III

Fonte: Elaborazioni cortei dei conti su dati RGS

TAVOLA 13

SPESE PER MISSIONI
GESTIONE DEI RESIDUI 2014

Missione	residui iniziali (*)	residui nuova formazione		residui vecchia formazione		residui finali		residui finali
		residui propri competenza	residui stanziamento competenza	residui propri c/residui	residui stanziamento c/residui	residui propri finali	residui stanziamento finali	
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	32.429	8.456	0	0	14.623	8.456	14.623	23.080
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	3.800	6.290	232	45	0	6.335	232	6.567
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	24.877.899	18.663.681	8.799.782	10.091.345	1.000.000	28.755.026	9.799.782	38.554.808
004. L'Italia in Europa e nel mondo	468.121	144.095	69.707	230.813	0	374.907	69.707	444.615
005. Difesa e sicurezza del territorio	3.750.051	1.586.019	158.884	1.062.547	23.778	2.648.566	182.662	2.831.228
006. Giustizia	632.842	526.864	29.895	211.286	15.742	738.150	45.638	783.788
007. Ordine pubblico e sicurezza	1.063.507	505.049	211.851	185.271	0	690.320	211.851	902.172
008. Soccorso civile	209.006	191.195	42.982	38.966	0	230.161	42.982	273.143
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	319.874	179.471	11.335	115.831	0	295.303	11.335	306.638
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	2.657	211.619	64.078	186	0	211.806	64.078	275.884
011. Competitività e sviluppo delle imprese	1.594.794	6.043.289	478.206	705.558	13.776	6.748.847	491.982	7.240.828
012. Regolazione dei mercati	55.626	5.987	14	8.596	0	14.583	14	14.597
013. Diritto alla mobilità	5.629.957	3.267.371	167.556	2.935.893	0	6.203.264	167.556	6.370.819
014. Infrastrutture pubbliche e logistiche	5.445.838	1.806.139	767.976	2.759.246	0	4.565.385	767.976	5.333.361
015. Comunicazioni	1.074.187	526.673	535.001	506.003	0	1.032.676	535.001	1.567.677
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	118.497	6.268	8.922	60.860	0	67.129	8.922	76.050
017. Ricerca e innovazione	1.929.741	317.753	578.959	1.008.618	0	1.326.371	578.959	1.905.330
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	414.896	199.441	201.051	92.178	0	291.620	201.051	492.671
019. Casa e assetto urbanistico	251.876	58.061	42.984	68.059	0	126.121	42.984	169.104
020. Tutela della salute	515.221	235.207	236	235.023	0	470.231	236	470.466
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	213.881	184.104	14.295	38.972	82	223.076	14.376	237.452
022. Istruzione scolastica	688.717	725.667	89.923	86.584	0	812.251	89.923	902.174
023. Istruzione universitaria	1.027.324	865.464	6	59.916	64.435	925.380	64.441	989.821
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.006.588	545.069	3	100.381	0	645.450	3	645.453
025. Politiche previdenziali	10.494.699	10.546.366	0	3.616.930	0	14.163.296	0	14.163.296
026. Politiche per il lavoro	3.425.344	1.664.817	1.017.655	1.190.744	189.110	2.855.561	1.206.765	4.062.326
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	194.960	284.892	37.492	19.246	0	304.138	37.492	341.630
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.920.175	7.292	4.830.852	446.952	8.685.481	454.244	13.516.333	13.970.577
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	5.740.890	5.716.551	258.701	338.286	0	6.054.837	258.701	6.313.538
030. Giovani e sport	27.580	11.865	0	16.352	0	28.217	0	28.217
031. Turismo	0	53.363	121.841	0	0	53.363	121.841	175.203
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	373.407	330.995	16.238	42.034	0	373.029	16.238	389.268
033. Fondi di ripartire	1.155.657	404	2.031.441	0	381.920	404	2.413.361	2.413.765
034. Debito pubblico	144.571	226.580	0	261	0	226.841	0	226.841
	411.732	350.805	0	343	0	351.149	0	351.149
Spese complessive	84.216.341	56.003.165	20.588.097	26.273.327	10.388.947	82.276.492	30.977.044	113.253.536
Spese finali	83.698.863	55.637.731	20.588.097	26.241.207	10.324.512	81.878.938	30.912.609	112.791.546

in corsivo le spese del titolo III
Fonte: Elaborazioni cortei dei conti su dati RGS

TAVOLA 14

**SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE
GESTIONE DELLA COMPETENZA - 2014**

Politica	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	importi in migliaia di euro			Di cui in c/competenza	Economie o maggiore spese (*)	valori percentuali	
			Massa impegnabile	Impegni effettivi totali				Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese complessive (%)
	a	b	c=ab	d	e	f	g=d/e		
Politiche economico-finanziarie	402.980.826	2.311.590	405.292.416	367.655.449	367.556.194	33.154.490	0,91		46,30
Politiche istituzionali	210.257.069	2.923.576	213.180.646	199.295.481	198.415.112	2.405.657	0,93		25,10
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	24.365.662	11.151.070	35.516.732	18.955.830	16.971.808	760.204	0,53		2,39
Politiche sociali	188.858.433	870.686	189.729.119	187.242.962	186.796.105	536.626	0,99		23,58
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	21.196.354	1.263.601	22.459.956	20.955.344	10.773.791	213.965	0,93		2,64
Spese complessive	847.658.344	18.520.524	866.178.868	794.105.066	789.493.009	37.070.942	0,92		100,00
Spese finali	620.768.643	18.287.747	639.056.389	586.310.971	581.930.830	17.743.420	0,92		

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 14

SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE/MISSIONE
GESTIONE DELLA COMPETENZA — 2014

Politiche economico-finanziarie

Missione	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	in parti in migliaia di euro			Di cui in c/competenza	Economico o maggiore spese (*)	valori percentuali	
			Massa impegnabile	Impegni effettivi totali				Impegni / tot. / Spese complessive	Imp. eff. / tot. / Spese complessive
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.336.341	170.813	82.507.154	78.783.617	79.154.177	2.923.463	0,95	21,43	
033.Fondi da ripartire	3.705.412	1.908.781	5.614.193	407.743	149.526	1.524.445	0,07	0,11	
034.Debito pubblico	316.939.072	231.996	317.171.068	288.464.088	288.232.491	28.706.581	0,91	78,46	
Spese complessive	402.980.826	2.311.590	405.292.416	367.655.449	367.536.194	33.154.490	0,91	100,00	
Spese finali	176.503.094	2.079.594	178.582.688	160.270.829	160.383.490	13.829.462	0,90		

Politiche istituzionali

Missione	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	in parti in migliaia di euro			Di cui in c/competenza	Economico o maggiore spese (*)	valori percentuali	
			Massa impegnabile	Impegni effettivi totali				Impegni / tot. / Spese complessive	Imp. eff. / tot. / Spese complessive
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c		
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.780.521	0	2.780.521	2.778.415	2.778.415	2.106	1,00	1,39	
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	556.669	478	557.147	547.155	546.692	9.745	0,98	0,27	
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	131.469.449	2.336.310	133.805.759	121.432.309	121.381.740	1.287.924	0,91	60,93	
004.Llalia in Europa e nel mondo	26.284.358	73.609	26.357.967	25.786.539	25.724.049	489.745	0,98	12,94	
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.793.769	218.752	210.12.521	20.919.154	20.610.407	22.549	1,00	10,30	
006.Giustizia	8.044.021	22.477	8.066.497	7.784.007	7.769.287	187.311	0,96	3,91	
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.073.496	185.406	11.258.901	10.981.294	10.647.700	212.966	0,98	5,51	
008.Soccorso civile	5.148.786	20.998	5.169.784	5.011.510	4.992.251	197.824	0,97	2,51	
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.390.219	52.796	2.443.015	2.427.528	2.346.465	6.259	0,99	1,22	
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.715.782	12.751	1.728.533	1.627.570	1.618.107	79.228	0,94	0,82	
Spese complessive	210.257.069	2.923.576	213.180.646	199.295.481	198.415.112	2.405.657	0,93	100,00	
Spese finali	210.183.175	2.923.576	213.106.751	199.221.590	198.341.221	2.405.654	0,93		

SEGUE TAVOLA 14

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziament o iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiore spese (%)	Impegni / Massa imp. g=d/c	Imp. eff. tot. / Spese compless ive
	a	b	c=a+b	d	e	f		
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	951.867	21.409	973.276	956.581	936.198	3.517	0,98	5,05
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	287.185	45	287.230	222.990	222.942	70	0,78	1,18
011. Competitività e sviluppo delle imprese	12.186.641	432.659	12.619.301	11.937.536	11.575.736	131.538	0,95	62,98
012. Regolazione dei mercati	27.306	14	27.320	26.825	26.807	485	0,98	0,14
015. Comunicazioni	1.436.008	229	1.436.237	878.792	878.626	22.377	0,61	4,64
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	162.869	10.736	173.604	163.461	153.500	447	0,94	0,86
017. Ricerca e innovazione	3.130.134	335.447	3.465.582	2.983.477	2.541.200	8.742	0,86	15,74
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.984.612	10.350.331	16.335.142	1.709.024	559.654	593.052	0,10	9,02
031. Turismo	89.040	0	89.040	77.144	77.144	-42	0,39	0,41
Spese complessive	24.365.662	11.151.070	35.516.732	18.955.830	16.971.808	760.204	0,53	100,00
Spese finali	24.101.947	11.151.070	35.253.018	18.694.606	16.710.584	757.714	0,53	

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziament o iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza	Economie o maggiore spese (%)	Impegni / Massa imp. g=d/c	Imp. eff. tot. / Spese compless ive
	a	b	c=a+b	d	e	f		
020. Tutela della salute	1.035.337	896	1.036.233	962.352	1.018.558	-4.123	0,93	0,51
022. Istruzione scolastica	42.455.128	36.865	42.491.993	41.871.407	41.868.570	150.682	0,99	22,36
023. Istruzione universitaria	7.882.955	64.471	7.947.426	7.820.443	7.821.760	11.018	0,98	4,18
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.608.381	4	33.608.385	33.585.188	33.342.121	265.170	1,00	17,94
025. Politiche previdenziali	93.065.762	0	93.065.762	92.669.293	92.998.317	67.445	1,00	49,49
026. Politiche per il lavoro	10.112.550	768.451	10.881.001	9.627.376	9.048.461	46.434	0,88	5,14
030. Giovani e sport	698.319	0	698.319	706.903	698.319	0	1,01	0,38
Spese complessive	188.858.433	870.686	189.729.119	187.242.962	186.796.105	536.626	0,99	100,00
Spese finali	188.833.963	869.905	189.703.868	187.218.493	186.771.636	536.626	0,99	

SEGUE TAVOLA 14

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- ti o iniziali	importi in migliaia di euro			Economie o magiori spese (*)	valori percentuali	
			Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenza		Impegni / Massa imp. g=d/c	Imp. eff. tot. / Spese complessive
	a	b	c=a-b	d	e	f		
03.Diritto alla mobilità	12.590.200	635.360	13.225.560	12.985.985	12.290.744	129.677	0,98	61,97
04.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.092.392	570.189	5.663.580	4.755.832	4.306.956	6.811	0,84	22,70
08.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.023.360	15.757	1.039.117	805.663	797.468	24.565	0,78	3,84
09.Casa e assetto urbanistico	829.679	24.885	854.564	807.568	786.353	96	0,95	3,85
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.659.723	17.410	1.677.134	1.600.298	1.592.270	52.816	0,95	7,64
Spese complessive	21.196.354	1.263.601	22.459.956	20.955.344	19.773.791	213.965	0,93	100,00
Spese finali	21.146.463	1.263.601	22.410.065	20.905.463	19.723.900	213.965	0,93	
Totale spese complessive	847.658.344	18.520.524	866.178.868	794.105.066	789.493.009	37.070.942	0,92	100,00
Totale spese finali	620.768.643	18.287.747	639.056.389	586.310.971	581.930.830	17.743.420	0,92	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 15

**SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE
GESTIONE DELLA CASSA – 2014**

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 spendibil	Pag. tot. / Spese comple
Politiche economico-finanziarie	410.433.676	407.910.000	366.859.393	361.241.854	5.617.539	99,39	89,38	47,60
Politiche istituzionali	241.863.092	218.045.483	189.243.482	176.236.811	13.006.670	90,15	78,24	24,55
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	40.381.212	25.665.994	12.809.820	9.624.534	3.185.286	63,56	31,72	1,66
Politiche sociali	206.043.904	191.375.744	182.938.482	172.619.529	10.318.953	92,88	88,79	23,74
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	33.152.801	22.597.774	18.880.984	14.273.412	4.607.572	68,16	56,95	2,45
Spese complessive	931.874.685	865.594.995	770.732.161	733.996.140	36.736.020	92,89	82,71	100,00
Spese finali	704.467.505	638.450.978	563.114.573	526.799.396	36.315.177	90,63	79,93	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 15

**SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE/MISSIONE
GESTIONE DELLA CASSA – 2014**

Missione	Politiche economico-finanziarie					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	88.077.231	83.795.313	78.241.388	73.437.626	4.803.762	95,4	88,83	21,33
033.Fondi da ripartire	4.861.069	6.927.862	407.599	149.122	258.477	142,32	8,38	0,11
034.Debito pubblico	317.495.375	317.186.825	288.210.406	287.655.106	555.300	99,90	90,78	78,56
Spese complessive	410.433.676	407.910.000	366.859.393	361.241.854	5.617.539	99,39	89,38	100,00
Spese finali	183.544.212	181.182.348	159.646.186	154.439.955	5.206.230	98,71	86,98	

Missione	Politiche istituzionali					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.812.950	2.792.769	2.780.453	2.769.959	10.494	99,28	98,84	1,67
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	560.468	559.290	544.141	540.402	3.739	99,79	97,09	0,29
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	156.347.348	137.332.887	111.334.927	102.718.063	8.616.864	87,84	71,21	58,83
004.Llallia in Europa e nel mondo	26.752.479	26.348.230	25.778.884	25.380.811	398.073	98,49	96,56	13,62
005.Difesa e sicurezza del territorio	24.543.820	21.804.197	21.355.070	19.026.316	2.328.754	88,84	87,01	11,28
006.Giustizia	8.676.863	8.281.545	7.676.471	7.299.951	376.520	95,44	88,47	4,06
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.137.003	11.363.006	10.971.250	10.143.628	827.622	93,62	90,40	3,80
008.Soccorso civile	5.357.793	5.220.778	4.968.340	4.806.786	161.555	97,44	92,73	2,63
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.585.180	2.530.726	2.233.902	2.061.575	172.327	97,89	86,41	1,18
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.089.189	1.812.055	1.600.043	1.289.320	310.723	86,73	76,59	0,85
Spese complessive	241.863.092	218.045.483	189.243.482	176.236.811	13.006.670	90,15	78,24	100,00
Spese finali	241.752.643	217.967.693	189.174.813	176.173.852	13.000.961	90,16	78,25	

SEGUE TAVOLA 15

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 spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.271.741	1.061.069	928.743	757.544	171.199	83,43	73,03	7,25
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	289.842	289.413	12.972	11.416	1.555	99,85	4,48	0,10
011. Competitività e sviluppo delle imprese	13.781.435	12.811.550	6.309.869	5.533.589	776.280	92,96	45,79	49,26
012. Regolazione dei mercati	82.932	73.095	61.569	20.820	40.749	88,14	74,24	0,48
015. Comunicazioni	2.510.195	1.626.613	568.372	3519.57	2.16.415	64,80	22,64	4,44
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	281.366	245.690	203.895	147.232	56.663	87,32	72,47	1,59
017. Ricerca e innovazione	5.039.875	4.110.525	3.084.124	2.224.681	859.444	81,24	60,95	24,08
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	16.904.786	5.248.999	1.616.397	553.416	1.062.981	31,05	9,56	12,62
031. Turismo	199.040	199.040	23.879	23.879	0	100,00	12,00	0,19
Spese complessive	40.381.212	25.665.994	12.809.820	9.624.534	3.185.286	63,56	31,72	100,00
Spese finali	40.117.140	25.402.280	12.548.848	9.363.562	3.185.286	63,32	31,28	

Politiche sociali

Missione	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 spendibile (%)	Pag. tot. / Spese complessive (%)
020. Tutela della salute	1.550.558	1.051.313	891.072	804.038	87.054	67,80	57,47	0,49
022. Istruzione scolastica	43.143.844	43.062.790	42.048.332	41.488.856	559.476	99,81	97,46	22,98
023. Istruzione universitaria	8.920.279	8.403.587	7.894.841	7.006.467	888.373	94,31	88,60	4,32
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglie	34.614.970	34.304.619	33.628.423	32.798.140	830.284	99,10	97,15	18,38
025. Politiche previdenziali	103.560.460	93.002.121	88.366.696	82.451.951	5.914.745	89,80	85,33	48,30
026. Politiche per il lavoro	13.537.894	10.844.410	9.411.437	7.383.644	2.027.793	80,30	69,52	5,14
030. Giovani e sport	725.898	706.903	697.681	686.454	11.228	97,38	96,11	0,38
Spese complessive	206.043.904	191.375.744	182.938.482	172.619.529	10.318.953	92,88	88,79	100,00
Spese finali	205.950.600	191.350.775	182.913.634	172.598.506	10.315.128	92,91	88,81	

SEGUE TAVOLA 15

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Missione	importi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Auto rizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Auto rizz. cassa / Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile	Pag. tot. / Spese complessive
						(%)	(%)	(%)
013. Diritto alla mobilità	8.220.157	12.845.416	11.394.206	9.025.597	2.368.609	70,50	62,54	60,35
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	10.539.230	6.009.056	4.4110.10	2.512.466	1.898.544	57,02	41,85	23,36
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.438.256	1.130.521	733.464	598.303	135.161	78,60	51,00	3,88
019. Casa e assetto urbanistico	1.081.555	851.531	774.645	728.538	46.107	78,73	71,62	4,10
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.873.604	1.761.251	1.567.658	1.408.508	159.150	94,00	83,67	8,30
Spese complessive	33.152.801	22.597.774	18.880.984	14.273.412	4.607.572	68,16	56,95	100,00
Spese finali	33.102.910	22.547.883	18.831.093	14.223.521	4.607.572	68,11	56,89	
Totale spese complessive	931.874.685	865.594.995	770.732.161	733.996.140	36.736.020	92,89	82,71	100,00
Totale spese finali	704.467.505	638.450.978	563.114.573	526.799.396	36.315.177	90,63	79,93	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 16

SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE
GESTIONE DEI RESIDUI - 2014

Politica	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziament o c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamento iniziali	Residui finali
Politiche economico-finanziarie	7.452.850	6.294.340	2.290.142	338.890	381.920	6.633.230	2.672.062	9.305.292
Politiche istituzionali	31.606.023	22.247.537	9.367.064	11.881.553	1.054.144	34.129.090	10.421.207	44.550.298
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	16.015.550	7.351.716	6.629.207	2.852.604	8.699.257	10.204.321	15.328.464	25.532.785
Politiche sociali	17.854.711	14.594.455	1.107.823	5.305.931	253.545	19.900.386	1.361.368	21.261.754
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	11.956.447	5.515.117	1.093.861	5.894.348	82	11.409.465	1.193.942	12.603.407
Spese complessive	84.216.341	56.003.165	20.588.097	26.273.327	10.388.947	82.276.492	30.977.044	113.253.536
Spese finali	83.698.863	55.637.731	20.588.097	26.241.207	10.324.512	81.878.938	30.932.609	112.791.546

(*) 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 - 2013

Politiche economico-finanziarie

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziament o competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziament o c/residui	Residui propri finali	Residui stanziament o iniziali	Residui finali
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	5.740.890	5.716.551	258.701	338.286	0	6.054.837	258.701	6.313.538
033. Fondi di ripartire	1.155.657	404	2.031.441	0	381.920	404	2.413.361	2.413.765
034. Debito pubblico	556.303	577.385	0	604	0	577.990	0	577.990
Spese complessive	7.452.850	6.294.340	2.290.142	338.890	381.920	6.633.230	2.672.062	9.305.292
Spese finali	7.041.118	5.943.534	2.290.142	338.547	381.920	6.282.081	2.672.062	8.954.144

(in migliaia)

Politiche istituzionali

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		
		Residui propri competenza	Residui stanziament o competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziament o c/residui	Residui propri finali	Residui stanziament o iniziali	Residui finali
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	32.429	8.456	0	0	14.623	8.456	4.623	23.080
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	3.800	6.290	232	45	0	6.335	232	6.567
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	24.877.899	18.663.681	8.799.782	10.091.345	10.000.000	28.755.026	9.799.782	38.554.808
004. L'Italia in Europa e nel mondo	468.121	144.095	69.707	230.813	0	374.907	69.707	444.615
005. Difesa e sicurezza del territorio	3.750.051	1.586.019	158.884	1.062.547	23.778	2.648.566	182.662	2.831.228
006. Giustizia	632.842	526.864	29.895	211.286	15.742	738.150	45.638	783.788
007. Ordine pubblico e sicurezza	1.063.507	505.049	211.851	185.271	0	690.320	211.851	902.172
008. Soccorso civile	209.006	191.195	42.982	38.966	0	230.161	42.982	273.143
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	194.960	284.892	37.492	19.246	0	304.138	37.492	341.630
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	373.407	330.995	16.238	42.034	0	373.029	16.238	389.268
Spese complessive	31.606.023	22.247.537	9.367.064	11.881.653	1.054.144	34.129.090	10.421.207	44.550.298
Spese finali	31.569.468	22.236.606	9.367.064	11.850.707	1.054.144	34.087.313	10.421.207	44.508.520

(in migliaia)

SEGUE TAVOLA 16

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamenti o competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamenti o c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamenti o iniziali	
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	319.874	179.471	113.355	115.831	0	295.303	113.355	306.638
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	2.657	2.116.19	64.078	186	0	211.806	64.078	275.884
011. Competitività e sviluppo delle imprese	1.594.794	6.043.289	478.206	70.558	13.776	6.748.847	491.982	7.240.828
012. Regolazione dei mercati	55.626	5.987	14	8.596	0	14.583	14	14.597
015. Comunicazioni	1.074.187	526.673	535.001	306.003	0	1.032.676	535.001	1.567.677
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	118.497	6.268	8.922	60.860	0	67.129	8.922	76.050
017. Ricerca e innovazione	1.929.341	317.753	578.959	1.008.618	0	1.326.371	578.959	1.905.330
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.920.175	7.292	4.830.852	446.952	8.685.481	454.244	12.316.333	13.970.577
031. Turismo	0	53.363	12.184	0	0	53.363	12.184	175.203
Spese complessive	16.015.550	7.351.716	6.629.207	2.852.604	8.699.257	10.204.321	15.328.464	25.532.785
Spese finali	16.015.193	7.351.465	6.629.207	2.852.247	8.699.257	10.203.712	15.328.464	25.532.176

Politiche sociali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamenti o competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamenti o c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamenti o iniziali	
020. Tutela della salute	515.221	235.207	236	235.023	0	470.231	236	470.466
022. Istruzione scolastica	688.717	725.667	89.923	86.584	0	812.251	89.923	902.174
023. Istruzione universitaria	1.027.324	865.464	6	59.916	64.435	925.380	64.441	989.821
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.006.588	345.069	3	100.381	0	645.450	3	645.453
025. Politiche previdenziali	10.494.639	10.546.366	0	3.616.930	0	14.163.296	0	14.163.296
026. Politiche per il lavoro	3.425.344	1.664.817	10.176.55	1.190.744	189.110	2.855.561	12.06.765	4.062.326
030. Giovani e sport	27.580	11.865	0	16.352	0	28.217	0	28.217
Spese complessive	17.185.471	14.594.455	1.107.823	5.305.931	253.545	19.900.386	1.361.368	21.261.754
Spese finali	17.116.637	14.591.009	1.107.823	5.305.358	189.110	19.896.366	1.296.933	21.193.299

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 stanziamenti competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamenti c/residui	Residui propri finali	Residui stanziamenti (iniziali)	Residui finali
013. Diritto alla mobilità	5.629.957	3.267.371	167.556	2.935.893	0	6.203.264	167.556	6.370.819
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	5.445.838	1.806.139	767.976	2.759.246	0	4.565.385	767.976	5.333.361
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	414.896	199.441	201.051	92.178	0	291.620	201.051	492.671
019. Casa e assetto urbanistico	251.876	58.061	42.984	68.059	0	126.121	42.984	169.104
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	213.881	184.104	14.295	38.972	82	223.076	34.376	237.452
Spese complessive	11.956.447	5.515.117	1.193.861	5.894.348	82	11.409.465	1.193.942	12.603.407
Spese finali	11.956.447	5.515.117	1.193.861	5.894.348	82	11.409.465	1.193.942	12.603.407
Totale spese complessive	84.216.341	56.003.165	20.588.097	26.273.327	10.388.947	82.276.492	30.977.044	113.253.536
Totale spese finali	83.698.863	55.637.731	20.588.097	26.241.207	10.324.512	81.878.938	30.912.609	112.791.546

(*) compensi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 17

**SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE
GESTIONE DELLA COMPETENZA – 2014
SPESE FINALI**

Politica	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	importi in migliaia di euro			Di cui in c/competenz a	Economie o maggiori spese (*)	valori percentuali	
			Massa impegnabile c=a+b	Impegni effettivi totali	d			Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali (%)
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c		
Politiche economico-finanziarie	176.503.094	2.079.594	178.582.688	160.270.829	160.383.490	13.829.462	89,75	27,34	
Politiche istituzionali	210.183.175	2.923.576	213.106.751	199.221.590	198.341.221	2.405.654	93,48	33,98	
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	24.101.947	11.151.070	35.253.018	18.694.606	16.710.584	757.714	53,03	3,19	
Politiche sociali	188.833.963	869.905	189.703.868	187.218.493	186.771.636	536.626	98,69	31,93	
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	21.146.463	1.263.601	22.410.065	20.905.453	19.723.900	213.965	93,29	3,57	
Spese finali	620.768.643	18.287.747	639.056.389	586.310.971	581.930.830	17.743.420	91,75	100,00	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 17

**SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE/MISSIONE
GESTIONE DELLA COMPETENZA — 2014
SPESE FINALI**

Politiche economico-finanziarie

M i s s i o n e	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economie o maggiore spese (%)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.336.341	170.813	82.507.154	78.783.617	79.154.177	2.923.463	95,49	49,16
033.Fondi da ripartire	3.705.412	1.908.781	5.614.193	407.743	149.526	1.524.445	7,26	0,25
034.Debito pubblico	90.461.340	0	90.461.340	81.079.468	81.079.787	9.381.553	89,63	50,59
Spese finali	176.503.094	2.079.594	178.582.688	160.270.829	160.383.490	13.829.462	89,75	100,00

Politiche istituzionali

M i s s i o n e	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz a	Economie o maggiore spese (%)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.780.521	0	2.780.521	2.778.415	2.778.415	2.106	99,92	1,39
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	556.669	478	557.147	547.155	546.692	9.745	98,21	0,27
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	131.456.151	2.336.339	133.792.490	121.419.011	121.368.442	1.287.924	90,75	60,95
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.284.358	73.609	26.357.967	25.786.539	25.724.049	489.745	97,83	12,94
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.793.769	218.752	21.012.521	20.919.154	20.610.407	2.254,9	99,56	10,50
006.Giustizia	8.044.021	22.477	8.066.497	7.784.007	7.769.287	187.311	96,50	3,91
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.012.900	185.406	11.198.306	10.920.702	10.587.107	212.963	97,52	5,48
008.Soccorso civile	5.148.786	20.998	5.169.784	5.011.510	4.992.251	107.824	96,94	2,52
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.390.219	52.796	2.443.015	2.427.528	2.346.465	6.239	99,37	1,22
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.715.782	12.751	1.728.533	1.627.570	1.618.307	79.228	94,16	0,82
Spese finali	210.183.175	2.923.576	213.106.751	199.221.590	198.341.221	2.405.654	93,48	100,00

SEGUE TAVOLA 17

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz- a	Economie o maggiore spese (%)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	934.383	21409	955.792	939.097	918.714	3.517	98,25	5,02
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	287.185	45	287.230	222.990	222.942	70	77,63	1,19
011.Competitività e sviluppo delle imprese	11946.411	432.659	12.379.070	11.697.306	11.335.505	13.358	94,49	62,57
012.Regolazione dei mercati	27.306	14	27.320	26.825	26.807	485	98,19	0,14
015.Comunicazioni	1436.008	229	1436.237	878.792	878.626	22.377	61,19	4,70
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	162.869	10.736	173.604	163.461	153.500	447	94,16	0,87
017.Ricerca e innovazione	3.130.134	335.447	3.465.582	2.983.477	2.541.200	8.742	86,09	15,96
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.978.612	10.350.531	16.329.142	1.705.514	556.145	590.561	10,44	9,12
031.Turismo	199.040	0	199.040	77.144	77.144	-42	38,76	0,11
Spese finali	24.101.947	11.151.070	35.253.018	18.694.606	16.710.584	757.714	53,03	100,00

Politiche sociali

Missione	importi in migliaia di euro						valori percentuali	
	Stanziamen- ti definitivi	Residui di stanziamen- to iniziali	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	Di cui in c/competenz- a	Economie o maggiore spese (%)	Impegni / Massa imp. (%)	Imp. eff. tot. / Spese finali
	a	b	c=a+b	d	e	f	g=d/c	h=g
020.Tutela della salute	1.035.337	896	1.036.233	962.352	1.018.558	-4.123	92,87	0,51
022.Istruzione scolastica	42.455.128	26.865	42.481.993	41.871.407	41.868.570	150.682	98,54	22,36
023.Istruzione universitaria	7.858.486	63.689	7.922.175	7.795.973	7.797.291	110.18	98,41	4,16
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	33.608.381	4	33.608.385	33.585.188	33.342.121	265.170	99,93	17,94
025.Politiche previdenziali	93.065.762	0	93.065.762	92.669.293	92.998.317	67.445	99,57	49,50
026.Politiche per il lavoro	10.112.550	768.451	10.881.001	9.627.376	9.048.461	46.434	88,48	5,14
030.Giovani e sport	698.319	0	698.319	706.903	698.319	0	101,23	0,38
Spese finali	188.833.963	869.905	189.703.868	187.218.493	186.771.636	536.626	98,69	100,00

SEGUE TAVOLA 17

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale

Mis sio ne	Stanziamen ti definitivi	Residui di stanziamen to iniziali	impor ti in miglia ia di euro			Di cui in ci/competenz a	Economie o mag giori spese (*)	valori percentuali	
			Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	g=d/c			Imp. eff. tot. / Spese finali	
	a	b	c=a-b	d	e	f	g=d/c		
013.Diritto alla mobilita'	12.590.200	635.360	12.225.560	12.985.983	12.290.744	129.677	98,19	62,12	
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.093.392	570.189	5.663.580	4.755.832	4.306.956	6.811	83,97	22,75	
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1013.519	15.757	1029.276	795.822	787.627	24.565	77,32	3,81	
019.Casa e assetto urbanistico	829.679	24.885	854.564	807.568	786.353	96	94,50	3,86	
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	1.619.673	17.410	1.637.084	1.560.248	1.552.220	52.816	95,31	7,46	
Spese finali	21.146.463	1.263.601	22.410.065	20.905.453	19.723.900	213.965	93,29	100,00	
Totale spese finali	620.768.643	18.287.747	639.056.389	586.310.971	561.930.830	17.743.420	91,75	100,00	

(*) come da consuntivo

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 18

SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE
GESTIONE DELLA CASSA — 2014
SPESE FINALI

Politica	imponi in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Autorizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Autorizz. cassa/ Massa spendibile	Pag. tot. / Massa spendibil	Pag. tot. / Spese finali
Politiche economico-finanziarie	183.544.242	181.822.348	159.646.786	154.439.955	52.062.230	98,71	86,98	28,35
Politiche istituzionali	241.752.643	217.967.693	189.174.813	176.173.852	13.000.961	90,16	78,25	33,59
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	40.117.340	25.402.280	12.548.848	9.363.562	3.185.286	63,32	31,28	2,23
Politiche sociali	205.950.600	191.350.775	182.913.634	172.598.506	10.315.128	92,91	88,81	32,48
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	33.102.910	22.547.883	18.831.093	14.223.521	4.607.572	68,11	56,89	3,34
Spese finali	704.467.505	638.450.978	563.114.573	526.799.396	36.315.177	90,63	79,93	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SEGUE TAVOLA 18

**SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE/MISSIONE
GESTIONE DELLA CASSA - 2014
SPESE FINALI**

Politiche economico-finanziarie

Missione	in valori in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Auto.rizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Auto.rizz. cassa / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese finali (%)
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	88.077.231	83.795.313	78.241.388	73.437.626	4.803.762	95,14	88,83	49,01
033.Fondi da ripartire	4.861.069	6.927.862	407.599	149.122	258.477	142,52	8,38	0,26
034.Debito pubblico	90.605.911	90.459.173	80.997.098	80.853.207	143.991	99,84	89,40	50,74
Spese finali	183.544.212	181.182.348	159.646.186	154.439.955	5.206.230	98,71	86,98	100,00

Politiche istituzionali

Missione	in valori in migliaia di euro					valori percentuali		
	Massa spendibile	Auto.rizz. di cassa	Pagato totale	Pagato competenza	Pagato residui	Auto.rizz. cassa / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese finali (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.812.950	2.792.769	2.780.453	2.769.999	10.494	99,28	98,84	1,47
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	560.468	559.290	544.141	540.402	3.739	99,79	97,09	0,29
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	156.334.050	137.319.589	111.321.629	102.704.764	8.616.864	87,84	71,21	58,85
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.752.479	26.348.230	25.778.884	25.580.811	198.073	98,49	96,36	13,63
005.Difesa e sicurezza del territorio	24.543.820	21.804.197	21.355.070	19.026.316	2.328.754	88,84	87,01	11,29
006.Giustizia	8.676.863	8.281.545	7.676.471	7.299.951	376.520	95,44	88,47	4,06
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.039.852	11.298.514	10.915.880	10.093.968	821.912	93,84	90,66	5,77
008.Soccorso civile	5.357.793	5.220.778	4.968.340	4.806.786	161.555	97,44	92,73	2,83
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.585.180	2.530.726	2.233.902	2.061.575	172.327	97,89	86,41	1,18
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.089.189	1.812.055	1.600.043	1.289.320	310.723	86,73	76,59	0,85
Spese finali	241.752.643	217.967.693	189.174.813	176.173.852	13.000.961	90,16	78,25	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 spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese finali
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.254.257	1.043.585	911.259	740.060	171.199	83,20	72,65	7,26
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	289.842	289.413	12.972	114.16	1.555	99,85	4,48	0,10
011.Competitività e sviluppo delle imprese	13.540.847	12.571.319	6.069.890	5.293.611	776.280	92,84	44,83	48,37
012.Regolazione dei mercati	82.932	73.095	61.569	20.820	40.749	88,14	74,24	0,49
015.Comunicazioni	2.510.195	1.626.613	568.372	351957	216.415	64,80	22,64	4,53
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	281.366	245.690	203.895	147.232	56.663	87,32	72,47	1,62
017.Ricerca e innovazione	5.059.875	4.110.525	3.084.124	2.224.681	859.444	81,24	60,95	24,58
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	16.898.786	5.242.999	1.612.888	549.907	1.062.981	31,03	9,54	12,85
031.Turismo	199.040	199.040	23.879	23.879	0	100,00	12,00	0,19
Spese finali	40.117.140	25.402.280	12.548.848	9.363.562	3.185.286	63,32	31,28	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 spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese finali
020.Tutela della salute	1.550.558	1.051.313	891.072	804.018	87.054	67,80	57,47	0,49
022.Istruzione scolastica	43.143.844	43.062.790	42.048.332	41.488.856	559.476	99,81	97,46	22,99
023.Istruzione universitaria	8.816.975	8.378.618	7.869.392	6.985.444	884.548	95,03	89,26	4,30
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	34.614.970	34.304.619	33.628.423	32.798.140	830.284	99,10	97,15	18,38
025.Politiche previdenziali	103.560.460	93.002.121	88.366.696	82.451.951	5.914.745	89,80	85,33	48,31
026.Politiche per il lavoro	13.537.894	10.844.410	9.411.437	7.383.644	2.027.793	80,10	69,52	5,15
030.Giovani e sport	725.898	706.903	697.681	686.454	11.228	97,38	96,11	0,38
Spese finali	205.950.600	191.350.775	182.913.634	172.598.506	10.315.128	92,91	88,81	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 spendibile	Pag. tot. / Massa spendibile (%)	Pag. tot. / Spese finali (%)
013.Diritto alla mobilità'	18.220.157	12.845.416	11.394.206	9.025.597	2.368.609	70,50	62,54	60,51
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	10.539.230	6.009.056	4.411.010	2.512.466	1.898.544	57,02	41,85	23,42
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.428.415	1.120.680	723.623	588.462	135.161	78,46	50,66	3,84
019.Casa e assetto urbanistico	1.081.555	851.531	774.645	728.538	46.107	78,73	71,62	4,11
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistiche	1.835.554	1.721.201	1.527.508	1.368.458	159.150	93,87	83,31	8,11
Spese finali	33.102.910	22.547.883	18.831.093	14.223.521	4.607.572	68,11	56,89	100,00
Totale spese finali	704.467.505	638.450.978	563.114.573	526.799.396	36.315.177	90,63	79,93	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 19

SPESE PER POLITICHE PUBBLICHE
GESTIONE DEI RESIDUI - 2014
SPESE FINALI

Politica	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziament o c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	
Politiche economico-finanziarie	7.041.118	5.943.534	2.290.042	338.547	38.1920	6.282.081	2.672.062	8.954.144
Politiche istituzionali	31.569.468	22.236.606	9.367.064	11.850.707	1.054.144	34.087.313	10.421.207	44.508.520
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	16.015.193	7.351.465	6.629.207	2.852.247	8.699.257	10.203.712	15.328.464	25.532.176
Politiche sociali	17.105.637	14.591.009	1.107.823	5.305.358	189.110	19.896.366	1.296.933	21.193.299
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	11.956.447	5.515.117	1.193.861	5.894.348	82	11.409.465	1.193.942	12.603.407
Spese finali	83.698.863	55.637.731	20.588.097	26.241.207	10.324.512	81.878.938	30.912.609	112.791.546

(*) 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 - 2014
SPESE FINALI**

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	Residui stanziamento	Residui finali
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	5.740.890	5.716.551	258.701	338.286	0	5.054.837	258.701	6.313.538
033.Fondi da ripartire	1.909.051	404	2.031.441	0	381.920	404	2.413.361	2.413.765
034.Debito pubblico	144.571	226.580	0	261	0	226.841	0	226.841
Spese finali	7.041.118	5.943.534	2.290.142	338.547	381.920	6.282.081	2.672.062	8.954.144

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	Residui stanziamento	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	10.494	8.456	0	0	14.623	8.456	14.623	23.080
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	3.800	6.290	232	45	0	6.335	232	6.567
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	24.866.975	18.663.681	8.799.782	10.091.345	10.000.000	28.755.026	9.799.782	38.554.808
004.L'Italia in Europa e nel mondo	468.121	344.095	69.707	230.813	0	374.907	69.707	444.615
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.624.333	1.586.019	158.884	10.62.547	23.778	2.648.366	182.662	2.831.228
006.Giustizia	617.100	526.864	29.895	211.286	15.742	738.150	45.638	783.788
007.Ordine pubblico e sicurezza	866.952	494.118	211.851	154.425	0	648.543	211.851	860.394
008.Soccorso civile	209.006	191.195	42.982	38.966	0	230.161	42.982	273.143
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	164.960	284.892	37.492	19.246	0	304.138	37.492	341.630
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	373.407	330.995	16.238	42.034	0	373.029	16.238	389.268
Spese finali	31.569.468	22.236.606	9.367.064	11.850.707	1.054.144	34.087.313	10.421.207	44.508.520

SEGUE TAVOLA 19

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	3.173,74	179,471	11,335	115,831	0	295,303	11,335	306,638
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	2,657	211,679	64,078	186	0	211,806	64,078	275,884
011. Competitività e sviluppo delle imprese	1.592,286	6.043,037	478,206	705,200	13,776	6.748,238	491,982	7.240,219
012. Regolazione dei mercati	55,626	5,987	14	8,596	0	14,583	14	14,597
015. Comunicazioni	1.074,187	526,673	535,001	506,003	0	1.032,676	535,001	1.567,677
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	118,497	6,268	8,922	60,860	0	67,129	8,922	76,050
017. Ricerca e innovazione	1.821,711	3.177,53	578,959	1.008,618	0	1.326,371	578,959	1.905,330
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.922,675	7,292	4.830,852	446,952	8.685,481	454,244	13.516,333	13.970,577
031. Turismo	0	53,363	12.184,1	0	0	53,363	12.184,1	12.237,463
Spese finali	16.015,193	7.351,465	6.629,207	2.852,247	8.699,267	10.203,712	15.328,464	25.532,176

Politiche sociali

(in migliaia)

Missione	Residui iniziali (*)	res. nuova formazione		res. vecchia formazione		residui finali		Residui finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui	Residui propri	Residui stanziamento	
020. Tutela della salute	515,221	235,207	236	235,023	0	470,231	236	470,466
022. Istruzione scolastica	688,717	725,667	89,923	86,584	0	812,251	89,923	902,174
023. Istruzione universitaria	958,490	862,018	6	59,343	0	921,360	6	921,366
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	737,065	545,069	3	100,381	0	645,450	3	645,453
025. Politiche previdenziali	10.494,699	10.546,366	0	3.616,930	0	14.163,296	0	14.163,296
026. Politiche per il lavoro	3.425,544	1.664,817	1.017,655	1.190,744	189,110	2.855,561	1.206,765	4.062,326
030. Giovani e sport	18,995	11,865	0	16,352	0	28,217	0	28,217
Spese finali	17.116,637	14.591,009	1.107,823	5.305,358	189,110	19.896,366	1.209,693	21.106,059

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 finali
		Residui propri competenza	Residui stanziamento competenza	Residui propri c/residui (*)	Residui stanziamento c/residui (*)	Residui propri	Residui stanziamento	
013.Diritto alla mobilità	5.515.350	3.267.371	167.556	2.935.893	0	6.203.264	167.556	6.370.819
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.560.445	1.806.139	767.976	2.759.246	0	4.565.385	767.976	5.333.361
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	414.896	199.441	201.051	92.178	0	291.620	201.051	492.671
019.Caso e assetto urbanistico	251.876	58.051	42.984	68.059	0	126.121	42.984	169.104
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	213.094	184.104	14.295	38.972	82	223.076	14.376	237.452
Spese finali	11.956.447	5.515.117	1.193.861	5.894.348	82	11.409.465	1.193.942	12.603.407
Totale spese finali	83.698.863	55.637.731	20.588.097	26.241.207	10.324.512	81.878.938	30.912.609	112.791.546

(*) comprensivi delle variazioni in c/residui

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 20

SPESA COMPLESSIVA PER POLITICHE PUBBLICHE
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA COMPLESSIVA, ANNI 2011-2014

Politica	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Politiche economico-finanziarie	46,71	50,64	46,20	47,54	46,29	50,08	45,87	46,79	45,55	47,39	43,77	46,30
Politiche istituzionali	26,67	24,49	25,77	24,80	26,62	24,28	25,48	24,61	27,47	25,81	27,21	25,10
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	2,51	1,75	2,59	2,87	2,99	2,74	3,44	4,10	1,94	1,91	2,17	2,39
Politiche sociali	21,98	21,07	22,72	22,28	21,79	20,83	22,45	21,90	22,70	22,74	23,57	23,58
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	2,13	2,05	2,72	2,50	2,32	2,06	2,77	2,59	2,33	2,15	2,88	2,64
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 Conte dei conti su dati RGS

Politica	AutORIZZAZIONI DI CASSA				Massa Spendibile				Pagato Totale			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Politiche economico-finanziarie	45,52	50,19	46,49	47,12	41,45	45,88	42,89	44,04	45,16	47,77	44,18	47,60
Politiche istituzionali	26,80	24,40	25,56	25,19	28,67	26,35	26,95	25,95	27,45	25,51	26,73	24,53
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	2,34	1,96	2,54	2,97	3,67	3,02	3,55	4,33	2,05	1,97	1,96	1,66
Politiche sociali	22,38	20,93	22,52	22,11	22,01	21,27	22,83	22,11	22,77	22,52	24,48	23,74
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	2,87	2,52	2,89	2,61	4,20	3,48	3,78	3,56	2,58	2,22	2,65	2,45
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 Conte dei conti su dati RGS

Politica	Residui Finali stanziamento				Residui Finali Totali				
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	
Politiche economico-finanziarie		11,76	22,03	12,48	8,63	5,42	6,58	9,74	8,22
Politiche istituzionali		10,52	4,35	15,78	33,64	42,20	39,89	37,10	39,34
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione		70,31	63,84	60,21	49,48	14,95	14,41	18,89	22,54
Politiche sociali		4,41	3,47	4,70	4,39	22,65	24,39	20,87	18,77
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale		2,99	6,31	6,82	3,85	14,78	14,73	14,20	11,13
Spesa complessiva	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazioni Conte dei conti su dati RGS

TAVOLA 21

SPESE FINALI PER POLITICHE PUBBLICHE
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA FINALE. ANNI 2011-2014

Politica	Stanziamen to definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Politiche economico-finanziarie	27,25	28,59	28,35	28,43	27,04	28,25	28,19	27,94	25,90	26,40	26,97	27,34
Politiche istituzionali	36,40	35,42	34,32	33,86	36,15	34,90	33,79	33,35	37,37	36,11	35,33	33,98
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	3,43	2,53	3,46	3,88	4,05	3,94	4,56	5,52	2,65	2,67	2,82	3,19
Politiche sociali	30,02	30,49	30,25	30,42	29,61	29,95	29,79	29,68	30,91	31,82	31,15	31,93
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	2,91	2,96	3,61	3,41	3,15	2,97	3,66	3,51	3,17	3,01	3,73	3,37
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

Politica	Auto rizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Politiche economico-finanziarie	26,50	28,74	29,24	28,38	23,63	25,17	26,02	26,05	25,54	26,74	27,18	28,35
Politiche istituzionali	36,22	34,90	33,80	34,14	37,39	36,44	34,92	34,32	37,26	35,78	34,87	33,59
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	3,15	2,81	3,36	3,98	4,78	4,18	4,60	5,69	2,79	2,77	2,56	2,23
Politiche sociali	30,25	29,95	29,78	29,97	28,71	29,40	29,57	29,23	30,92	31,60	31,94	32,48
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	3,87	3,60	3,82	3,53	5,48	4,81	4,89	4,70	3,50	3,11	3,45	3,34
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

Politica	Residui Finali stanziamento				Residui Finali Totali				
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	
Politiche economico-finanziarie		11,74	19,39	11,41	8,64	5,25	5,90	9,31	7,94
Politiche istituzionali		10,52	4,50	16,04	33,71	42,27	40,22	37,31	39,46
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione		70,33	66,00	61,19	49,59	14,98	14,54	19,02	22,64
Politiche sociali		4,41	3,59	4,42	4,20	22,70	24,47	20,07	18,79
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale		2,99	6,53	6,93	3,86	14,81	14,87	14,29	11,17
Spesa finale	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

TAVOLA 22

SPESE FINALI PER POLITICHE PUBBLICHE/MISSIONE
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA FINALE. ANNI 2011-2014

Politiche economico-finanziarie	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni e effettivi Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	11,77	11,79	12,94	13,26	11,58	11,56	12,74	12,91	11,44	11,07	12,48	13,44
033.Fondi da ripartire	0,76	0,90	0,45	0,60	1,03	1,10	0,76	0,88	0,30	0,08	0,08	0,07
034.Debito pubblico	14,71	15,91	14,96	14,57	14,44	15,58	14,69	14,16	14,35	15,25	14,41	13,83
inc. % politica/spese finali	27,25	28,59	28,35	28,43	27,04	28,25	28,19	27,94	25,90	26,40	26,97	27,34

Politiche istituzionali	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni e effettivi Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,56	0,53	0,47	0,45	0,55	0,52	0,46	0,44	0,59	0,54	0,49	0,47
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,13	0,11	0,09	0,09	0,13	0,11	0,09	0,09	0,13	0,11	0,09	0,09
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	21,27	20,98	20,66	21,18	21,17	20,62	20,50	20,94	21,86	21,60	21,28	20,71
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4,86	4,82	4,87	4,23	4,79	4,73	4,79	4,12	4,90	4,65	4,91	4,40
005.Difesa e sicurezza del territorio	4,20	3,95	3,65	3,35	4,17	3,91	3,60	3,29	4,42	4,14	3,85	3,57
006.Giustizia	1,54	1,44	1,36	1,30	1,53	1,43	1,35	1,26	1,56	1,39	1,38	1,33
007.Ordine pubblico e sicurezza	2,16	2,04	1,81	1,77	2,15	2,06	1,81	1,75	2,17	2,09	1,90	1,86
008.Soccorso civile	1,01	0,89	0,83	0,83	1,00	0,87	0,82	0,81	1,05	0,91	0,85	0,85
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,31	0,30	0,28	0,39	0,33	0,30	0,28	0,38	0,34	0,31	0,29	0,41
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,36	0,37	0,30	0,28	0,35	0,37	0,29	0,27	0,36	0,36	0,29	0,28
inc. % politica/spese finali	36,40	35,42	34,32	33,86	36,15	34,90	33,79	33,35	37,37	36,11	35,33	33,98

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni e effettivi Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
009.Agricoltura, politiche agroalimentarie, pesca	0,18	0,20	0,19	0,15	0,19	0,20	0,20	0,15	0,20	0,20	0,20	0,16
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,00	0,04	0,00	0,05	0,00	0,04	0,00	0,04	0,00	0,04	0,00	0,04
011.Competitività e sviluppo delle imprese	0,87	0,90	1,05	1,92	0,92	0,93	1,09	1,94	0,88	0,93	1,07	2,00
012.Regolazione dei mercati	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
015.Comunicazioni	0,28	0,18	0,19	0,23	0,27	0,18	0,19	0,22	0,29	0,19	0,20	0,15
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
017.Ricerca e innovazione	0,65	0,56	0,62	0,50	0,76	0,68	0,66	0,54	0,65	0,67	0,67	0,51
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1,41	0,60	1,35	0,96	1,86	1,86	2,38	2,56	0,58	0,58	0,63	0,29
031.Turismo	0,01	0,00	0,01	0,03	0,01	0,00	0,00	0,03	0,01	0,00	0,01	0,01
inc. % politica/spese finali	3,43	2,53	3,46	3,88	4,05	3,94	4,56	5,52	2,65	2,67	2,82	3,19

SEGUE TAVOLA 22

Politiche sociali	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	020.Tutela della salute	0,17	0,19	0,16	0,17	0,17	0,19	0,16	0,16	0,18	0,20	0,17
022.Istruzione scolastica	7,95	7,60	7,02	6,84	7,88	7,45	6,92	6,65	8,32	7,82	7,13	7,14
023.Istruzione universitaria	1,49	1,47	1,29	1,27	1,46	1,44	1,27	1,24	1,54	1,52	1,36	1,33
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	5,77	5,58	5,43	5,41	5,68	5,47	5,34	5,26	6,01	5,79	5,69	5,73
025.Politiche previdenziali	13,40	14,52	14,74	14,99	13,15	14,21	14,47	14,56	13,62	15,29	15,21	15,81
026.Politiche per il lavoro	1,11	1,02	1,52	1,63	1,15	1,08	1,52	1,70	1,12	1,07	1,48	1,64
030.Giovanie sport	0,12	0,11	0,11	0,11	0,12	0,11	0,10	0,11	0,13	0,12	0,11	0,12
inc. % politica/spese finali	30,02	30,49	30,26	30,42	29,61	29,95	29,79	29,68	30,91	31,82	31,15	31,93

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Stanziamiento definitivo di competenza				Massa Impegnabile				Impegni effettivi Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	013.Diritto alla mobilità	1,65	1,53	2,33	2,03	1,68	1,52	2,31	2,07	1,69	1,44	2,42
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,66	0,91	0,80	0,82	0,83	0,92	0,87	0,89	0,85	1,03	0,80	0,81
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,20	0,14	0,13	0,16	0,22	0,14	0,13	0,16	0,22	0,15	0,14	0,14
019.Casa e assetto urbanistico	0,09	0,09	0,10	0,13	0,11	0,09	0,10	0,13	0,11	0,10	0,10	0,14
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistiche	0,30	0,30	0,26	0,26	0,30	0,29	0,26	0,26	0,30	0,30	0,27	0,27
inc. % politica/spese finali	2,91	2,96	3,61	3,41	3,15	2,97	3,66	3,51	3,17	3,01	3,73	3,57

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 23

**SPESE FINALI PER POLITICHE PUBBLICHE/MISSIONE
 COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA FINALE . ANNI 2011-2014**

Politiche economico-finanziarie	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	11,57	11,59	13,19	13,12	10,50	10,57	12,16	12,50	11,26	11,21	12,40	13,89
033.Fondi da ripartire	0,72	1,81	1,53	1,09	0,84	0,90	0,55	0,69	0,07	0,08	0,08	0,07
034.Debito pubblico	14,21	15,33	14,52	14,17	12,29	13,70	13,31	12,86	14,20	15,45	14,69	14,38
inc. % politica/spese finali	26,50	28,74	29,24	28,38	23,63	25,17	26,02	26,05	25,54	26,74	27,18	28,35

Politiche istituzionali	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
001.Organico costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,61	0,52	0,47	0,44	0,55	0,48	0,45	0,40	0,66	0,56	0,51	0,49
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,13	0,11	0,09	0,09	0,11	0,09	0,09	0,08	0,13	0,11	0,09	0,10
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	20,91	20,39	20,20	21,51	22,84	22,53	21,70	22,19	21,55	20,91	20,54	19,77
004.Llalla in Europa e nel mondo	4,70	4,63	4,74	4,13	4,21	4,24	4,42	3,80	4,86	4,65	4,99	4,58
005.Difesa e sicurezza del territorio	4,28	3,98	3,63	3,42	4,37	4,12	3,82	3,48	4,44	4,26	3,90	3,79
006.Giustizia	1,53	1,45	1,36	1,30	1,41	1,35	1,30	1,23	1,58	1,45	1,41	1,36
007.Ordine pubblico e sicurezza	2,19	2,06	1,84	1,77	2,02	1,92	1,77	1,71	2,21	2,11	1,92	1,94
008.Soccorso civile	1,10	1,04	0,90	0,82	1,07	0,94	0,82	0,76	1,09	1,03	0,93	0,88
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,34	0,30	0,28	0,40	0,30	0,28	0,27	0,37	0,35	0,31	0,29	0,40
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,42	0,42	0,30	0,28	0,49	0,48	0,30	0,30	0,39	0,39	0,28	0,28
inc. % politica/spese finali	36,22	34,90	33,80	34,14	37,39	36,44	34,92	34,32	37,26	35,78	34,87	33,59

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Autorizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,22	0,23	0,20	0,16	0,30	0,24	0,21	0,18	0,22	0,22	0,19	0,16
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,01	0,04	0,00	0,05	0,02	0,03	0,00	0,04	0,00	0,04	0,00	0,00
011.Competitività e sviluppo delle imprese	1,01	1,01	1,10	1,97	1,34	1,17	1,18	1,92	0,97	0,96	1,06	1,08
012.Regolazione dei mercati	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
015.Comunicazioni	0,28	0,28	0,20	0,25	0,42	0,37	0,32	0,36	0,23	0,26	0,18	0,10
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,05	0,04	0,03	0,04	0,06	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04	0,03	0,04
017.Ricerca e innovazione	0,76	0,66	0,66	0,64	1,02	0,81	0,76	0,72	0,71	0,65	0,57	0,55
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,82	0,54	1,15	0,82	1,61	1,48	2,07	2,40	0,59	0,59	0,53	0,29
031.Turismo	0,01	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,00	0,01	0,00
inc. % politica/spese finali	3,15	2,81	3,36	3,98	4,78	4,18	4,60	5,69	2,79	2,77	2,56	2,23

SEGUE TAVOLA 23

Politiche sociali	Auto rizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
020.Tutela della salute	0,23	0,20	0,16	0,16	0,26	0,24	0,22	0,22	0,18	0,17	0,14	0,16
022.Istruzione scolastica	7,80	7,36	6,86	6,74	6,75	6,55	6,31	6,12	8,34	7,94	7,53	7,47
023.Istruzione universitaria	1,53	1,48	1,31	1,31	1,49	1,39	1,29	1,25	1,62	1,51	1,39	1,40
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	5,72	5,54	5,34	5,37	5,09	5,01	4,95	4,91	6,03	5,91	5,75	5,97
025.Politiche previdenziali	13,77	14,04	14,29	14,57	13,39	14,57	14,92	14,70	13,46	14,67	15,48	15,69
026.Politiche per il lavoro	1,08	1,22	1,71	1,70	1,62	1,54	1,79	1,92	1,15	1,28	1,53	1,67
030.Giovani e sport	0,13	0,11	0,11	0,11	0,12	0,10	0,10	0,10	0,14	0,12	0,12	0,12
inc. % politica/spese finali	30,25	29,95	29,78	29,97	28,71	29,40	29,57	29,23	30,92	31,60	31,94	32,48

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Auto rizzazioni di cassa				Massa Spendibile				Pagato totale			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
013.Diritto alla mobilità	2,30	1,91	2,35	2,01	2,73	2,17	2,78	2,59	2,15	1,59	2,26	2,02
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0,82	1,06	0,92	0,94	1,80	1,88	1,52	1,50	0,65	0,91	0,68	0,78
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,26	0,23	0,16	0,18	0,37	0,27	0,20	0,20	0,23	0,19	0,14	0,13
019.Casa e assetto urbanistico	0,16	0,10	0,12	0,13	0,27	0,20	0,13	0,15	0,16	0,10	0,10	0,14
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	0,33	0,31	0,27	0,27	0,30	0,29	0,26	0,26	0,31	0,32	0,26	0,27
inc. % politica/spese finali	3,87	3,60	3,82	3,53	5,48	4,81	4,89	4,70	3,50	3,11	3,45	3,34

Fonte: Elaborazioni Conte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24

SPESE FINALI PER POLITICHE PUBBLICHE/MISSIONE
 COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA FINALE. ANNI 2011-2014

Politiche economico-finanziarie	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	0,82	1,61	0,94	0,84	3,29	3,05	6,86	5,60
033.Fondi da ripartire	10,93	17,78	10,47	7,81	1,49	2,63	2,28	2,14
034.Debito pubblico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,47	0,21	0,17	0,20
inc. % politica/spese finali	11,74	19,39	11,41	8,64	5,25	5,90	9,31	7,94

Politiche istituzionali	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	0,00	0,00	0,00	0,05	0,18	0,10	0,01	0,02
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,08	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,00	0,01
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3,54	0,32	12,82	31,70	31,77	30,96	29,73	34,18
004.L'Italia in Europa e nel mondo	0,27	0,21	0,40	0,23	0,73	0,86	0,56	0,39
005.Difesa e sicurezza del territorio	2,23	1,20	1,20	0,59	4,98	5,02	4,33	2,51
006.Giustizia	0,96	0,59	0,12	0,15	0,85	0,79	0,74	0,69
007.Ordine pubblico e sicurezza	3,11	1,51	1,02	0,69	1,24	1,17	1,04	0,76
008.Soccorso civile	0,14	0,38	0,12	0,14	1,24	0,76	0,25	0,24
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,11	0,22	0,29	0,12	0,14	0,17	0,20	0,30
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,08	0,07	0,07	0,05	1,12	0,36	0,45	0,35
inc. % politica/spese finali	10,52	4,50	16,04	33,71	42,27	40,22	37,31	39,46

Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,32	0,66	0,12	0,04	0,49	0,36	0,38	0,27
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,00	0,00	0,00	0,21	0,00	0,00	0,00	0,24
011.Competitività e sviluppo delle imprese	2,36	2,88	2,37	1,59	2,79	2,03	1,90	6,42
012.Regolazione dei mercati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05	0,07	0,01
015.Comunicazioni	0,00	0,00	0,00	1,73	1,51	1,34	1,28	1,39
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,11	0,18	0,06	0,03	0,12	0,13	0,14	0,07
017.Ricerca e innovazione	6,28	3,09	1,84	1,87	2,22	1,83	2,18	1,69
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	61,26	59,18	56,80	43,72	7,82	8,80	13,06	12,39
031.Turismo	0,00	0,00	0,00	0,39	0,00	0,00	0,00	0,16
inc. % politica/spese finali	70,33	66,00	61,19	49,59	14,98	14,54	19,02	22,64

SEGUE TAVOLA 24

Politiche sociali	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
020.Tutela della salute	0,03	0,01	0,00	0,00	0,49	0,74	0,61	0,42
022.Istruzione scolastica	0,00	1,57	0,20	0,29	0,27	0,65	0,82	0,80
023.Istruzione universitaria	0,10	0,20	0,00	0,00	1,06	1,32	1,09	0,82
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	0,43	0,49	0,00	0,00	1,32	0,83	0,88	0,57
025.Politiche previdenziali	0,00	0,00	0,00	0,00	14,88	16,91	12,55	12,56
026.Politiche per il lavoro	3,85	1,31	4,22	3,90	4,65	3,99	4,09	3,60
030.Giovani e sport	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,02	0,03
inc. % politica/spese finali	4,41	3,59	4,42	4,20	22,70	24,47	20,07	18,79

Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturale	Residui Finali Stanziamento				Residui Finali Totali			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
013.Diritto alla mobilità	1,15	1,44	3,49	0,54	6,02	5,90	6,59	5,65
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1,30	4,79	3,13	2,48	6,63	7,68	6,65	4,73
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,23	0,10	0,09	0,65	1,03	0,70	0,50	0,44
019.Casa e assetto urbanistico	0,27	0,13	0,14	0,14	0,84	0,35	0,30	0,15
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	0,03	0,05	0,10	0,05	0,28	0,24	0,25	0,21
inc. % politica/spese finali	2,99	6,53	6,93	3,86	14,81	14,87	14,29	11,17

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*; 2.3 *La significatività del Conto del Patrimonio.*

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. *Vendita dei beni immobili*; 6.2. *Beni immobili del Ministero della difesa - Dismissione delle infrastrutture non più operative a livello centrale e periferico*; 6.3. *Valorizzazione del patrimonio immobiliare*; 6.4. *Locazioni passive*; 6.5. *Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*

7. Federalismo demaniale: 7.1. *Federalismo demaniale "culturale"*

8. Le risultanze del conto allegato - Istituto Agronomico per l'Oltremare

1. Premessa

Il Conto generale del Patrimonio dello Stato per il 2014 è stato trasmesso alla Corte, contestualmente al Conto del bilancio, in forma dematerializzata il 26 maggio 2015.

A partire dall'esercizio finanziario 2013¹, dopo la sperimentazione effettuata nel 2012², il formato digitale costituisce la modalità esclusiva di predisposizione e trasmissione del Rendiconto, in attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005).

Il "Conto" costituisce la seconda parte del Rendiconto generale dello Stato.

Esso espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

Gli elementi del "Conto" sono attualmente definiti dall'art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009³, che ha abrogato, tra gli altri, l'art. 22 della legge n. 468 del 1978, confermandone, peraltro, i contenuti.

Esso si articola in quattro sezioni: nella prima si individuano i conti accessi nelle componenti attive e passive del Patrimonio dello Stato, suddivisi in quattro macroaggregati - attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non

¹Circolare RGS n. 8 del 3 marzo 2014.

²Circolare RGS n. 20 del 24 aprile 2013.

³ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, "legge di contabilità e finanza pubblica".

finanziarie non prodotte, passività finanziarie⁴. La seconda e la terza sezione illustrano i vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale e il Conto 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 gestione del patrimonio immobiliare dello Stato ha, ormai da diversi anni, assunto una crescente importanza, anche in considerazione della necessità di mettere a profitto e valorizzare dal punto di vista economico i beni, nel senso di un loro più razionale utilizzo e di ottenere un utile derivante dalla loro vendita sul mercato da destinare alla riduzione del debito pubblico.

L'articolo 2, comma 222⁵, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), finalizzato alla redazione del Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato⁶, ha 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 inadempienti⁷.

Tuttavia, l'intento del legislatore è ancora lontano dall'aver raggiunto l'obiettivo previsto⁸, atteso che sono ancora numerosi i soggetti che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione⁹.

⁴ 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).

⁵ 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. Con successivo d.m. 30 luglio 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze si è estesa la rilevazione alle partecipazioni ed alle concessioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche. Il termine per la comunicazione, inizialmente fissato in 90 giorni dalla data di promulgazione della legge finanziaria per il 2010 è stato ulteriormente prorogato al 31 luglio 2012 dall'art. 24 DL n. 216 del 2011. Il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 10 febbraio 2015 ha comunicato che "...nel corso del 2014, sono state effettuate le rilevazioni dei dati dei beni immobili, delle partecipazioni e delle concessioni riferiti al 31/12/2013. In particolare, la rilevazione dei beni immobili si è svolta nel periodo 12 maggio - 1° dicembre 2014, quella delle partecipazioni nel periodo 30 giugno - 20 ottobre 2014 e quella delle concessioni nel periodo 23 luglio - 1° dicembre 2014 ... in considerazione del fatto che il Progetto Patrimonio della P.A. è ancora da considerarsi nella fase di avvio si è ritenuto opportuno consentire la comunicazione dei dati oltre la scadenza del 31 luglio prevista dalla norma (ex art. 24 del DL n. 216/2011, convertito nella legge n. 14/2012) al fine di aumentare il numero delle informazioni inserite nel sistema. Successivamente alla chiusura delle rilevazioni sono state avviate le attività di consolidamento dei dati, tuttora in corso. In particolare, per le partecipazioni è in fase di completamento da parte di Info-Camere la seconda fornitura dei dati di bilancio 2013."

⁶ Già prevista dall'art. 6, comma 8, lett. e), del d.P.R. n. 43 del 2008.

⁷ Con la stessa nota del 10 febbraio 2015 il Ministero ha comunicato che "...Non appena terminate le operazioni preliminari alle elaborazioni, sarà avviata la predisposizione dei Rapporti e degli elenchi delle Amministrazioni inadempienti, che saranno trasmessi, non appena disponibili, a codesta spettabile Corte, ai sensi dell'art. 2, comma 222, periodo quindicesimo, della citata legge n. 191/2009."

⁸ Con la stessa nota del 10 febbraio 2015 il Ministero ha comunicato che "...pur non potendo dare un aggiornamento rispetto ai dati contenuti nei "Rapporti pubblicati sul sito istituzionale del Dipartimento del tesoro relativi all'anno 2012", si può anticipare quanto segue.

Per la rilevazione dei beni immobili, si è registrato un sensibile miglioramento delle percentuali di risposta delle Amministrazioni, da attribuire principalmente ai Comuni. Su un totale di circa 10.700 Amministrazioni tenute alla comunicazione, la percentuale di adempimento è passata dal 45 per cento del 2012 a circa il 60 per cento del 2013. Il numero delle unità immobiliari e dei terreni dichiarati dalle Amministrazioni è aumentato di circa il 40 per cento (quelli censiti per l'anno 2012 erano circa 1.400.000).

A tale riguardo la Corte, pur consapevole della complessità insita in tale attività, che necessita della partecipazione fattiva delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali, ritiene che il completamento di tale rilevazione non sia più rinviabile, in quanto la redazione del Rendiconto patrimoniale dello Stato sulla base di prezzi di mercato rappresenta uno strumento imprescindibile per la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici (immobili e partecipazioni)¹⁰.

2. Conto generale del Patrimonio dello Stato e dei conti ad esso allegati

2.1. Le risultanze

La gestione dell'esercizio finanziario 2014 ha prodotto, come anche per i precedenti esercizi finanziari, un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 129,6 miliardi (lo scorso anno il peggioramento era pari a 28,2 miliardi). Dal Conto patrimoniale 2014 si rileva a fine esercizio un ammontare delle attività pari a 968,6 miliardi (con una diminuzione del 3,05 per cento rispetto allo scorso anno) e delle passività pari a 2.660 miliardi (con un aumento del 3,8 per cento rispetto allo scorso anno). L'eccedenza passiva è quindi pari 1.691,6 miliardi; tenuto conto dell'eccedenza passiva dell'anno precedente (1.562 miliardi), si determina il citato peggioramento pari a 129,6 miliardi.

Con riguardo ai risultati differenziali¹¹, la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento (con l'avanzo accertato di circa 29,6 miliardi), tuttavia interamente compensato dalla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali, pari a 91,3 miliardi e dal peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a circa 67,8 miliardi. Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di circa 129,6 miliardi.

Nella tavola che segue vengono rappresentate le consistenze finali delle attività e delle passività dello Stato nel loro complesso, nonché gli incrementi percentuali delle stesse.

TAVOLA 1

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività	Scostamento su anno precedente (%)	Passività	Scostamento su anno precedente (%)	Eccedenza passività	Scostamento su anno precedente (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426	-5,23
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	8,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF-RGS

Per quanto riguarda le partecipazioni, il tasso di risposta da parte delle Amministrazioni è cresciuto dal 46 per cento per il 2012 al 55 per cento circa per il 2013. Il numero totale delle partecipazioni dirette e indirette dichiarate dalle Amministrazioni è aumentato di circa il 18 per cento (le partecipazioni comunicate per il 2012 erano pari a 36.125 riferibili a circa 8.300 società partecipate contro le 8.146 censite per il 2012).

⁹ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, *Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012: Le Amministrazioni che hanno proceduto alla comunicazione dei dati sono state 4.879 (45 per cento di quelle incluse nel perimetro di rilevazione). Le analisi sono state condotte su circa 1.380.000 beni immobili, di cui 689.000 fabbricati e circa 690.000 terreni. I dati evidenziano che il 2,6 per cento delle unità immobiliari censite è di proprietà dello Stato, il 5,2 per cento appartiene agli Enti di previdenza pubblici, il 74,6 per cento alle Amministrazioni locali e il restante 17,6 per cento ad altre Amministrazioni (Iacp, Aci, Aziende di Servizi alla persona).*

¹⁰ Cfr. deliberazione 2/2014/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato "Adempimenti volti a dare attuazione agli obiettivi di contenimento della spesa inerente al fabbisogno allocativo delle Amministrazioni statali (art. 2, comma 222 della legge n. 191 del 2009)".

¹¹ Le componenti dei risultati differenziali sono da imputare sia a fattori finanziari che prettamente patrimoniali.

Premesso che complessivamente le consistenze relative alle attività risultano diminuite (-30,4 miliardi), una analisi dei conti accesi alle componenti attive evidenzia che le maggiori diminuzioni si registrano tra le attività finanziarie ed in particolare nella voce “Crediti” (circa 40 miliardi); significativa riduzione riguarda i residui attivi per denaro da riscuotere per entrate di parte corrente (-53,9 miliardi). In tale contesto assume rilevanza il ruolo svolto dall’Agenzia delle entrate, in merito al considerevole abbattimento delle proprie posizioni creditorie.

Dalla tavola che segue si evidenzia, di conseguenza, come lo *stock* dei Residui attivi per denaro da riscuotere per entrate di parte corrente abbia registrato, nel 2014, una riduzione di circa il 25 per cento¹².

TAVOLA 2

RESIDUI ATTIVI PER DENARO DA RISCOUTERE

Anno	Residui attivi per denaro da riscuotere	(in migliaia)
		Scostamento rispetto all'anno precedente
2012	204.257.197,89	-
2013	218.465.958,32	6,96
2014	164.566.053,02	-24,67

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF-RGS

Anche nella voce “*Titoli diversi da azioni*” si ha una riduzione per circa 3 miliardi. Di minor rilievo la diminuzione della voce “*Scorte*” (circa 14 milioni). Tali diminuzioni vengono compensate da aumenti che non bilanciano interamente le stesse diminuzioni: in particolare, i più significativi sono tra le attività finanziarie la voce “*Azioni ed altre partecipazioni*” (circa +4 miliardi), nonché le anticipazioni attive (circa +3,8 miliardi); tra le attività non finanziarie prodotte figurano aumenti nella voce “*Oggetti di valore*” (circa 2,9 miliardi) e la voce “*Capitale fisso*” (poco più di 2 miliardi).

La diminuzione delle attività finanziarie risulta parzialmente compensata dall’incremento delle attività non finanziarie prodotte e significativa voce è rappresentata dai fabbricati non residenziali – fabbricati civili adibiti a fini istituzionali uso governativo e caserme per un importo pari a 1,4 miliardi, di cui si forniscono ulteriori elementi nel paragrafo sui beni immobili.

Nelle attività non finanziarie non prodotte¹³ si registra un incremento complessivo di 96 milioni, da ricondurre per la quasi totalità alla voce “*Terreni*”, di cui la voce “*Parchi con relative acque di superficie*” si incrementa di 106 milioni. Dalla relativa posta patrimoniale, poco si evince in relazione alle cause dell’aumento, essendo le variazioni principalmente intestate alla voce residuale e generica “*Altre cause*” e in minor misura al processo di sdemanializzazione dei beni assoggettati al regime proprio del demanio pubblico (4,9 milioni) e rivalutazione (1,6 milioni); anche la voce “*Aree archeologiche e terreni sottoposti a tutela*” registra un aumento per 6 milioni, derivanti prevalentemente da rivalutazioni nonché la voce “*Altri terreni con relative acque di superficie*” per circa 2 milioni.

¹² Vedasi a tal proposito il capitolo “Note sull’attendibilità e sull’affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell’entrata 2014” – Volume III della medesima relazione.

¹³ Comprendono terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate.

RESIDUI PASSIVI

TAVOLA 3

(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	TITOLO I - SPESE CORRENTI				TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITÀ FINANZIARIE																		
	Residui iniziali	Res. vecchia formate iniz. propri	Res. vecchia formate iniz. propri	Residui finali stanzi.	Residui finali propri	Res. vecchia formate iniz. propri	Res. vecchia formate iniz. propri	Residui finali stanzi.	Residui finali propri	Res. vecchia formate iniz. propri	Res. vecchia formate iniz. propri	Residui finali stanzi.	Residui finali propri														
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	28.104,64	764,72	27.339,93	42.364,24	1.684,84	41.279,39	8.745,29	2.926,65	5.818,63	18.821,99	11.625,95	7.195,03	4.111,73	232,00	179,74	351,15	0,00	0,00	0,61	0,00	0,00	0,00	0,00	351,15			
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	418,60	1,90	416,70	557,40	12,51	554,90	12.402,83	10.679,85	1.722,98	15.728,75	13.885,09	1.843,66	0,36	0,00	0,36	0,00	0,61	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,61			
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	13.326,16	787,72	12.538,44	17.459,90	1.206,48	16.231,92	7,25	3,20	4,05	4,29	0,96	3,34															
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	424,39	32,86	391,53	531,44	37,41	499,03	166,12	22,13	144,00	177,96	29,90	148,06															
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E INTERNAZIONALE	262,18	73,57	188,61	271,64	71,81	198,83	9,89	4,15	5,74	8,25	4,96	3,28															
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	2.208,43	843,64	1.364,80	1.932,20	390,01	1.603,19	1.515,11	408,73	1.106,38	1.512,25	619,93	892,27	68,83	0,78	68,05	68,45	64,44	4,02							4,02		
MINISTERO DELL'INTERNO	3.603,31	319,97	3.283,34	958,33	79,91	878,92	721,45	133,42	588,02	393,92	216,97	176,97	36,56	0,00	36,56	41,78	0,00	41,78							41,78		
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	32,89	0,00	32,89	74,84	0,43	74,42	272,26	12,76	259,50	327,74	198,91	128,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00							0,00		
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	477,50	15,09	462,41	491,56	4,36	487,20	5.756,06	846,08	4.909,41	6.561,71	983,13	5.578,59															
MINISTERO DELLA DIFESA	1.202,02	284,28	917,74	832,55	239,16	593,40	2.666,76	62,17	2.604,59	2.182,78	21,64	2.161,14															
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	115,38	0,40	114,98	130,11	0,60	129,51	237,95	24,31	213,63	212,69	16,96	195,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00								0,00	
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO	150,82	19,65	131,17	222,97	5,27	217,70	107,01	19,00	88,01	218,42	139,12	79,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00								0,00	
MINISTERO DELLA SALUTE	695,73	0,00	695,73	652,96	0,12	682,84	48,82	0,91	47,91	39,14	20,13	19,01															
Totale	51.042,04	3.143,78	47.898,26	66.601,64	3.147,89	63.453,75	32.656,82	15.153,96	17.512,86	46.189,90	27.764,73	18.425,19	517,48	232,78	284,70	461,99	64,44	397,55									

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

Per quanto riguarda invece le variazioni in aumento riscontrate nelle voci che compongono le passività (+99 miliardi), si segnalano gli incrementi dei debiti a medio lungo termine per complessivi 76,6 miliardi; il maggior incremento si registra per i Buoni del Tesoro poliennali per 105 miliardi e Prestiti esteri per quasi 2 miliardi, parzialmente compensati dalla diminuzione dei Certificati di credito del Tesoro (-29 miliardi).

Inoltre, un ingente aumento (pari a 29 miliardi) si rileva nella voce dei Residui passivi di parte corrente, di parte capitale e per rimborso prestiti. La tavola precedente specifica nel dettaglio l'andamento dei residui passivi nella gestione 2014, per le singole Amministrazioni.

Osservando le passività dei singoli Ministeri, oltre al Ministero dell'economia e finanze, a cui fa riferimento l'incremento determinatosi per le voci sopracitate relative al debito - in particolare medio/lungo termine, debiti redimibili - si rileva un aumento delle passività solo per il Ministero dello sviluppo economico (+2,86 milioni) e per il Ministero dell'ambiente, mentre per tutti gli altri Ministeri si registra una netta diminuzione delle passività di pertinenza, principalmente riconducibili al programma di riaccertamento straordinario dei residui passivi perenti, sia di parte corrente che di parte capitale. Relativamente al Ministero dell'interno, la voce del passivo "Altri organismi" registra una riduzione a seguito di rimborso della quota capitale relativa ai mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti in favore dei comuni dissestati (legge n. 350 del 2003, articolo 4, comma 246, punto s), del rimborso della quota capitale relativa a spese per l'acquisizione di opere, infrastrutture ed impianti mezzi tecnici e logistici, (legge n. 448 del 2001, articolo 45, comma 1), del rimborso della quota capitale relativa a mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti al comune di Genova per il vertice G8 (legge n. 388 del 2000, articolo 144, comma 1, punto d)), del rimborso della quota capitale relativa ai mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti al comune di Molfetta per il Completamento della diga Foranea (legge n. 174 del 2002, articolo 2).

I debiti di tesoreria evidenziano un aumento netto pari a poco più di 8 miliardi, formati da aumenti per circa 24 miliardi, di cui 12 miliardi relativi alla voce "Conti correnti" e riduzioni del Debito fluttuante per circa 16 miliardi.

La consistenza del debito pubblico (debito fluttuante, BTP, CCT, Prestiti esteri ed altri prestiti del debito redimibile) rilevata nel Conto del Patrimonio dello Stato¹⁴ è passata da 1.778,5 miliardi nel 2013 a 1.838,6 nel 2014, con un incremento del 3,4 per cento.

I risultati dell'Amministrazione dello Stato vanno integrati con quelli dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare, per il quale si registra un peggioramento patrimoniale pari a 613 mila euro (i precedenti due esercizi finanziari registravano di contro un miglioramento patrimoniale pari a 366 mila nel 2012 e 551,4 mila euro nel 2013).

2.2. La concordanza tra Conto del Patrimonio e Conto del bilancio

L'art. 36 della legge n. 196 del 2009 ha stabilito 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

¹⁴ Costituito dal debito fluttuante e dai debiti redimibili; questi ultimi rappresentano l'88 per cento del totale.

quello della spesa netta corrispondenti al beneficio o alla perdita apportati dalla gestione di competenza al patrimonio. Tale esposizione non è tuttavia corredata da una relazione illustrativa sui criteri metodologici per la sua redazione.

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*” (544,6 miliardi) e “*spese depurate*” (582,9 miliardi). La differenza tra le “*entrate depurate*” e le “*spese depurate*”, pari a 38,3 miliardi, esprime l’aumento complessivo netto di patrimonio per operazioni di bilancio.

Analizzando le singole “*entrate depurate*”, si evidenziano, tra le entrate tributarie le categorie “imposte sul patrimonio e sul reddito” (categoria I), che ha rappresentato un’entrata netta sul patrimonio di 244,9 miliardi, nonché la categoria “tasse e imposte sugli affari” (categoria II) per un importo pari a 158,3 miliardi; per quanto riguarda la spesa, il maggior impatto è da riferire alla categoria “trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche”, con una spesa netta di circa 250 miliardi.

Altro aspetto di interesse è la concordanza rappresentata dalla 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” (116,3 miliardi), seguita dalle missioni “Politiche previdenziali” (quasi 93 miliardi), “Debito pubblico” (81 miliardi) nonché “Politiche economico-finanziarie e di bilancio” (76 miliardi).

2.3. La significatività del Conto del Patrimonio.

Il Conto del Patrimonio è redatto - in base alle regole dettate dal regolamento dell’Unione europea n. 2223 del 25 giugno 1996, dall’art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalla legge di contabilità generale dello Stato - nelle due componenti, attiva e passiva. La classificazione che ne deriva è diretta a fornire una maggiore significatività dei dati esposti con riferimento all’economicità della gestione patrimoniale con una dimostrazione degli effetti sulla gestione di bilancio.

Da settembre 2014 è in vigore il nuovo sistema di regole di classificazione dei conti economici nazionali, che ha sostituito il previgente SEC’95.

L’adozione della classificazione SEC, oltre a costituire un adempimento che misura il grado di effettiva capacità di adeguamento rispetto a regole comuni a livello europeo, anche consentendo una maggiore chiarezza e trasparenza nei raffronti tra le scritture contabili degli altri Paesi europei dell’Unione, viene incontro ad esigenze di trasparenza e di specificità delle poste patrimoniali sottoposte al giudizio della Corte propedeutico all’esame parlamentare.

La completa ed esaustiva classificazione dei dati del Conto del Patrimonio dello Stato secondo il SEC’95, oltre a consentire un miglioramento nella leggibilità dei risultati della gestione, permettendo adeguati raffronti con quelli degli altri Paesi europei che ne hanno approvato l’adozione, avrebbe reso più trasparenti e chiare le poste patrimoniali sottoposte al giudizio della Corte propedeutico all’esame parlamentare: tale risultato, a distanza di quasi un ventennio dalla sua previsione, non è stato conseguito e non si denotano significative iniziative dirette ad una completa classificazione.

La Corte ha più volte segnalato nelle precedenti relazioni l'esclusione di alcune significative voci, quali le opere destinate alla difesa nazionale, le infrastrutture portuali e aeroportuali militari, le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione governativa, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti, le riserve tecniche di pensione, gli strumenti finanziari derivati.

La predetta esclusione è stata, in parte, attribuita da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, competente alla compilazione del Conto del Patrimonio, a perduranti inadempienze da parte di alcune Amministrazioni, principalmente da parte della difesa e poi anche dei trasporti e delle infrastrutture, a fornire i relativi dati; di detta inadempienza che non consente di portare all'esame parlamentare risultanze complete ed esaustive del Conto si fa menzione nella decisione di regolarità del Rendiconto generale dello Stato alla quale si accompagna la presente relazione.

Per quanto riguarda, poi, gli aeroporti civili, la Corte ha già avuto modo di rilevare, con riferimento ai sedimi aeroportuali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa, nell'ambito di specifica indagine¹⁵, diretta ad analizzare il corretto ed economico utilizzo del patrimonio pubblico, che gli stessi non risultano essere stati mai assunti nella consistenza patrimoniale dello Stato con iscrizione nelle relative schede, con la conseguenza che non sono registrati gli incrementi di valore a seguito di opere di migioria e di manutenzione effettuati con fondi statali.

Non appare convincente la giustificazione addotta al riguardo dall'Agenzia del demanio, e condivisa dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, secondo la quale, nonostante tale voce sia compresa nella predetta classificazione europea dei conti, le opere realizzate dalle società di gestione aeroportuale sui beni demaniali diventano di proprietà pubblica soltanto una volta scadute le relative convenzioni¹⁶.

Tale situazione, oltre a vanificare il ruolo svolto dall'Agenzia del demanio, cui è affidato il compito di amministrare i beni immobili dello Stato razionalizzandone e valorizzandone l'uso, anche attraverso la loro gestione economica, incide negativamente sulla stessa significatività dei dati iscritti nel Conto generale del Patrimonio dello Stato, limitandone, tra l'altro, la possibilità di confronto con quelli riportati nei conti dei restanti Paesi europei che hanno adottato la predetta classificazione.

L'adozione della citata nuova classificazione dei conti di cui al SEC 2010, oltre ad aver rideterminato i criteri per la delimitazione del settore S13 (Amministrazioni pubbliche), dovrebbe, poi, consentire l'iscrizione nei conti di talune voci, tra cui i cd. "superdividendi, i crediti di imposta e le operazioni in derivati"¹⁷, unificando le distinte

¹⁵ Vedasi delibera n.14/2010/G della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Gestione economica dei beni demaniali: gli aeroporti di Roma Fiumicino e di Milano Malpensa".

¹⁶ Gli aeroporti civili ai sensi degli art. 822 del Codice civile e 693 del Codice della Navigazione appartengono al Demanio pubblico dello Stato – Ramo Aeronautico.

¹⁷ La Corte, a tal riguardo, ha in più occasioni richiamato l'attenzione sulla necessità di una maggiore trasparenza sulle modalità di contabilizzazione delle operazioni in derivati. Cfr. da ultimo la relazione sul ministero dell'Economia e delle finanze: "In relazione, poi, all'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte delle amministrazioni pubbliche, Stato in primis, va rimarcata la scarsità delle informazioni disponibili e l'insufficiente trasparenza delle operazioni, all'origine di incertezze e difficoltà di vario genere. L'adozione di misure di adeguamento del quadro informativo consentirebbe non solo il superamento delle problematiche emerse, ma anche un più appropriato ricorso a tali strumenti per ottimizzare la gestione del debito pubblico; in tale direzione, è stato

versioni dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, una coerente con il SEC 95 e l'altra predisposta ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Anche con riguardo all'opportunità di iscrivere nel Conto del Patrimonio le riserve tecniche di pensione, più volte segnalata dalla Corte e prevista nel SEC'95, il SEC 2010 sembra comunque dare una concreta soluzione prevedendo la registrazione su apposita tavola aggiuntiva dei diritti pensionistici accumulati, relativi ai sistemi di previdenza pubblici e privati, con o senza costituzione di riserve, compresi i sistemi pensionistici della sicurezza sociale.

Le analisi svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, sono rivolte alla verifica quantitativa e qualitativa dei dati esposti nel Conto patrimoniale dello Stato secondo la prevista classificazione, della veridicità dei dati finanziari che si riflettono sulle risultanze del Conto patrimoniale, dell'attendibilità sostanziale dei restanti dati esposti nel Conto stesso sulla base delle regole prestabilite e della loro corretta applicazione; nell'allegato prospetto A viene riportato lo stato di regolarità per il 2014 delle poste patrimoniali.

Le predette analisi sulle singole poste patrimoniali sono effettuate acquisendo dagli Uffici centrali di bilancio la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione la Corte nel dichiarare la regolarità del Conto del Patrimonio esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le partite contabili non giustificate, con relativa motivazione dell'esclusione.

Per le poste patrimoniali concernenti la gestione dei beni immobili e mobili non riconosciute regolari sarebbe opportuno estendere la regolarizzazione nel disegno di legge di approvazione del Rendiconto generale dello Stato.

Le verifiche di regolarità sono rese difficoltose dalla prassi dei consegnatari, degli uffici centrali di bilancio e delle ragionerie provinciali dello Stato di trattenere la documentazione giustificativa delle movimentazioni in aumento ed in diminuzione; la redazione delle schede patrimoniali su sistema informativo integrato non esclude l'obbligo della presentazione alla Corte della documentazione giustificativa delle movimentazioni della gestione per i necessari riscontri propedeutici al giudizio di regolarità della Corte.

Per il 2014 sono state escluse dal giudizio di regolarità, al quale si rinvia, diverse partite patrimoniali per mancanza di documentazione giustificativa. Inoltre, dall'esame delle schede patrimoniali emerge il perdurare di motivi di irregolarità concernenti poste ricorrenti.

Una ridotta significatività alle risultanze del conto, che si riflettono sul patrimonio netto dello Stato, è data dalle "rettificazioni" apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio.

Le cause giustificative di tali "rettificazioni", che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali e che riguardano principalmente i beni immobili e quelli mobili, andrebbero esposte con maggiore chiarezza nel Conto a supporto dell'esame della Corte propedeutico al successivo esame parlamentare.

Per una migliore leggibilità delle risultanze del Conto del Patrimonio e delle cause giustificative delle variazioni intervenute, oltre che per operazioni connesse al bilancio, per altri eventi modificativi, o rettificativi, sarebbe utile la predisposizione, come

recentemente inserito nel sito istituzionale del dicastero un focus dedicato a "I derivati nella gestione del debito pubblico", che contribuisce al chiarimento di talune problematiche."

allegato al conto, di un nomenclatore dei provvedimenti legislativi che hanno comportato movimentazioni di poste patrimoniali.

Altra inadeguatezza della struttura attuale del Conto attiene alla scarsa leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di tesoreria.

Andrebbero posti in adeguata evidenza gli effettivi riflessi della gestione di tesoreria, compresa nel Conto del Patrimonio, nello svolgimento di compiti e funzioni affidati alla gestione del bilancio, scorporando i flussi di tesoreria che costituiscono una duplicazione di operazioni di bilancio per evidenziare gli effetti aggiuntivi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

3. Analisi delle passività finanziarie

3.1. Il debito pubblico

Il debito consolidato delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari al 132,1 per cento del Prodotto interno lordo (Pil) al 31 dicembre 2014, corrispondente al valore assoluto di 2.135 miliardi, in crescita (+3,6 per cento) rispetto al 2013 nonché rispetto al 2012 e 2011. Si registra comunque, come è del resto prevedibile, un andamento non regolare nel corso dell'anno. Alla crescita del primo semestre si è poi contrapposta una riduzione, a sua volta mutata di segno a novembre, quando la dinamica del fabbisogno ne ha determinato un nuovo picco. Nel mese di dicembre, invece, si è avuto un assestamento dovuto al combinato disposto di due fattori: da un lato, l'avanzo nel saldo delle Amministrazioni pubbliche e, dall'altro, il consueto calo delle disponibilità liquide del Tesoro accumulate.

La quota del debito riferito allo Stato, come si evince dal Conto generale del Patrimonio è pari a 1.839 miliardi.

Nel dettaglio, circa la tipologia degli strumenti finanziari contratti, i titoli negoziabili complessivamente considerati hanno rappresentato, al 31 dicembre 2014, l'83,9 per cento del debito consolidato complessivo, in linea con l'omologo valore dell'esercizio precedente (di tale aggregato il 93 per cento è stato emesso in forma di obbligazioni a medio e lungo termine). Quanto invece al debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti, la relativa quota è stata pari all'8 per cento del debito complessivo: si ricorda che essa comprende, oltre ai prestiti, ai depositi ed al circolante, una parte del risparmio postale (buoni postali ordinari e a termine).

Emissioni e consistenze dei titoli di Stato

Anche nel 2014, come nel precedente esercizio, la politica di emissione del Tesoro ha inteso principalmente perseguire l'obiettivo di allungare la vita media del debito. Non sono stati persi di vista, al contempo, i consueti obiettivi di gestione dell'esposizione ai principali rischi di mercato e della regolarità e prevedibilità delle emissioni.

Essendo cambiato il contesto di riferimento, che ha registrato una normalizzazione del mercato secondario e di quello primario dopo le turbolenze del biennio 2011-2012, si è verificato un impiego limitato dei titoli non più in corso di emissione (*off-the-run*). Anche nel 2014, le emissioni *off-the-run* sono state gestite allo scopo di cogliere il duplice obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato

secondario dei titoli di Stato ovvero far fronte a specifiche esigenze della domanda, il tutto in un contesto complessivo improntato a flessibilità operativa.

La discesa dei tassi ha naturalmente comportato la caduta del costo delle emissioni, ma ne ha determinato anche una modifica a livello di composizione. Infatti, la prima circostanza ha indotto gli operatori a posizionarsi verso scadenze più lunghe. Inoltre, c'è stato un ritorno di interesse sui comparti più penalizzati nel periodo della crisi, quali quello dei BTP€i e CCTeu. Indubbiamente, l'incremento della liquidità sul mercato secondario ha costituito poi un elemento di favore nei riguardi dell'attività di emissione.

Nel 2014 l'ammontare delle emissioni di titoli di Stato è stato di 455.300 milioni, inferiori di circa il 4,6 per cento rispetto ai 477.343 milioni collocati nel 2013.

Sul mercato interno, il volume dei titoli emessi è stato pari a 453.596 milioni, mentre l'anno prima erano stati collocati 476.188 milioni.

Il BTP con scadenza decennale ha confermato il proprio ruolo di titolo di riferimento per l'intera curva dei rendimenti nominali. Il miglioramento delle condizioni ha consentito peraltro di procedere a collocamenti con adeguata regolarità anche nel comparto ultradecennale, come attestano il lancio di un nuovo BTP a 15 anni e la conferma della scadenza a 30 anni. Sotto quest'ultimo profilo, pur non essendovi condizioni per il lancio di un nuovo benchmark, sono state comunque assicurate emissioni regolari. I rendimenti all'emissione dei BTP nominali hanno fatto registrare un marcato calo su tutto il tratto di scadenze compreso tra i 5 e i 15 anni, con un'accentuazione dell'effetto sul tasso a 5 anni ed a 10 anni.

Nel complesso, le emissioni lorde di BTP nominali sono state di circa 171.184 milioni, compresi i titoli *off-the-run*. In dettaglio, sono stati collocati 38.046 milioni nel comparto fino a tre anni, 41.709 milioni nel comparto fino a cinque anni, 28.180 milioni nel comparto a 7 anni, 39.064 milioni nell'area a dieci anni, 16.482 milioni tra gli 11 ed e i 15 anni e, infine, 7.701 milioni tra i 16 e i 30 anni.

Per quanto concerne il dettaglio del circolante dei BTP nominali, si è avuto un incremento, nell'arco dei dodici mesi, pari a +80.459 milioni, anche se, in termini percentuali, tali titoli hanno rappresentato il 60,31 per cento del debito del settore statale a fine 2014, riducendosi di circa due punti percentuali rispetto a dicembre 2013. Si è proseguito anche nell'emissione nel comparto indicizzato, assumendo sia il parametro dell'inflazione europea sia quello della rivalutazione del capitale corrisposta al momento dell'estinzione del titolo, sia l'inflazione italiana, la cui rivalutazione in linea capitale viene corrisposta semestralmente in occasione dello stacco cedolare.

Come per quanto concerne nuove tipologie di BTP Italia, si sono avute innovative modalità di svolgimento del collocamento, con lo scopo di differenziare le categorie di investitori.

Nel comparto del tasso variabile, le emissioni nette sono risultate negative per - 5.566 milioni, il che dovrebbe consentire una minore esposizione del debito al rischio di tasso di interesse.

Scadenze dei titoli di Stato

Nel 2014 il volume dei titoli di Stato in scadenza è risultato sostanzialmente in linea con i rimborsi effettuati nel 2013. Nel comparto a breve, l'ammontare delle scadenze si è quasi del tutto concentrato sui BOT. Come prima già accennato, in riferimento al 2014 è stato perseguito l'obiettivo di invertire la discesa della vita media

del debito, riducendo sensibilmente il volume delle emissioni sulle scadenze a più breve termine.

Nel comparto a medio-lungo termine, i titoli in scadenza si sono quasi del tutto concentrati sulle emissioni domestiche, così come, anche in questo caso, essenzialmente nel 2013. All'interno del comparto, i rimborsi di CTZ, in particolare, hanno avuto un peso rilevante nell'incremento delle scadenze complessive registratosi nel 2014 rispetto all'anno prima.

Operazioni di concambio e altre operazioni a riduzione del debito

Nel corso del 2014 la gestione del rischio di rifinanziamento del debito si è concentrata anche sulla rimodulazione del profilo delle scadenze: in questo contesto si è ricorso con una certa frequenza alle operazioni di concambio, anche per favorire la liquidità e l'efficienza del mercato secondario. Essendosi verificata l'eccedenza dei prezzi dei titoli in emissione, ampiamente sopra la pari rispetto ai prezzi di riacquisto dei titoli ritirati dal mercato, si è realizzato lo scopo di alleggerire le scadenze future in misura superiore rispetto all'emesso, il che ha contribuito ad ottenere un beneficio anche in termini di riduzione dello *stock* del debito.

Si inquadra in questo contesto l'utilizzo delle disponibilità sul Conto del Fondo ammortamento dei titoli di Stato per il rimborso parziale di due BTP, per un importo complessivamente pari a 4.064 milioni di euro.

Va segnalata altresì l'operazione di riacquisto, per mezzo delle eccedenze di cassa presenti sul Conto disponibilità, di alcuni BTP con scadenze comprese tra il 2015 e il 2017, più due CCT di vecchio tipo con scadenza settembre 2015 e luglio 2016.

Evoluzione dei rendimenti

Come sintetizzato dallo stesso DEF per il 2015, *“nel 2014 l'andamento dei mercati obbligazionari è stato condizionato da politiche monetarie largamente accomodanti. Nelle principali economie avanzate, infatti, sono state varate vigorose misure di liquidità straordinarie a sostegno di un contesto macroeconomico fragile sia a livello internazionale, per la perdita di slancio della crescita mondiale e l'acuirsi di alcune tensioni geopolitiche, sia nell'area dell'euro, a fronte degli accresciuti rischi per la ripresa economica e del peggioramento delle aspettative di inflazione”*.

Nel 2014 si sono succedute numerose misure da parte della BCE, le quali vanno dalla modifica dei parametri di riferimento della politica monetaria ad interventi volti a favorire l'erogazione del credito all'economia reale, quali le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (LTRO), all'avvio inoltre di programmi di acquisto di attività finanziarie.

La continua riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato italiani durante tutto il 2014 è stata favorita dalla normalizzazione del mercato secondario e dal calo delle aspettative di inflazione e del livello generale dei tassi di interesse in Europa, sicché il differenziale dei rendimenti italiani si è significativamente ridotto rispetto ai tassi del debito degli altri paesi dell'area euro. Tutto ciò ha contribuito a migliorare la percezione del rischio di credito dell'Italia, come si può desumere anche dai differenziali in *asset swap* dei titoli di Stato italiani, che hanno, infatti, registrato un notevole restringimento su tutte le scadenze.

La notevole caduta dei rendimenti – più sensibile per le scadenze a medio-lungo termine - e le modifiche alla struttura dei portafogli degli investitori verso scadenze più lunghe ha contribuito a portare, nel 2014, ad un fenomeno di appiattimento della curva dei rendimenti dei titoli di Stato sul segmento di scadenze tra 1 e 10 anni, che si segnala non solo per le dimensioni, ma anche per il fatto di essersi determinato durante l'intero anno. Se da un lato però si è registrato un notevole miglioramento dei rendimenti nominali, dall'altro il rallentamento dell'inflazione ha anche prodotto un aggravio del costo reale del debito, attenuando in parte gli effetti positivi del calo dei rendimenti.

Struttura del debito

Come già accennato, si è verificato che la vita media ponderata dei titoli di Stato si è abbreviata nel 2014 di un mese e mezzo circa rispetto al dato di fine 2013.

Gestione della liquidità

Per quanto riguarda la gestione della liquidità, si rileva che nel primo semestre 2014 si è avuta una buona domanda di liquidità da parte delle controparti bancarie. Nel secondo semestre si è registrato un disincentivo alla costituzione di nuovi depositi vincolati del Tesoro presso la Banca d'Italia, sicché essi non sono più stati rinnovati (ciò come conseguenza anche degli interventi effettuati dalla BCE), e si è verificato inoltre il combinato effetto dell'ulteriore abbassamento dei tassi ufficiali di interesse e lo svolgimento, nei mesi di settembre e dicembre, delle prime nuove operazioni della BCE di rifinanziamento a più lungo termine. La conseguenza è stata anche una partecipazione in asta, da parte degli operatori, nella seconda parte dell'anno, meno continua e con aggiudicazioni a tassi medi prossimi allo zero.

3.2. I residui passivi perenti

Tra gli elementi passivi del Conto patrimoniale, tra i debiti a medio-lungo termine, oltre alla voce dei debiti redimibili, vengono classificati i debiti diversi, che ricomprendono anche i residui passivi perenti di parte corrente e di parte capitale.

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 83,7 miliardi (-13 miliardi circa rispetto al 2013), di cui circa 46,2 miliardi di parte corrente (-8,7 miliardi) e 37,4 miliardi di parte capitale (-4,3 miliardi).

Le tavole che seguono (4 e 5) hanno lo scopo di rappresentare, in valori in milioni di euro ed in termini percentuali, oltre alle consistenze iniziali e finali, anche le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2010/2014.

TAVOLA 4

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2010	2011	2012	2013	2014
Parte corrente	consistenza iniziale	48.115	47.014	50.838	51.378	54.970
	aumenti	4.263	5.857	16.006	9.657	5.391
	diminuzioni	5.363	2.033	15.466	6.065	14.111
	consistenza finale	47.014	50.838	51.378	54.970	46.249
Conto capitale	consistenza iniziale	37.966	39.213	43.960	44.064	41.712
	aumenti	3.367	7.546	5.355	2.400	1.905
	diminuzioni	2.119	2.799	5.251	4.752	6.179
	consistenza finale	39.213	43.960	44.064	41.712	37.439
Totale	consistenza iniziale	86.081	86.227	94.798	95.442	96.682
	aumenti	7.990	13.403	21.361	12.057	7.296
	diminuzioni	7.482	4.832	20.717	10.817	20.290
	consistenza finale	86.227	94.798	95.442	96.682	83.688

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 5

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE

Residui passivi perenti	Dati	var % 2010/2009	var % 2011/2010	var % 2012/2011	var % 2013/2012	var % 2014/2013
Parte corrente	consistenza iniziale	2,15	-2,29	8,13	1,06	6,99
	aumenti	25,72	37,39	173,28	-39,67	-44,18
	diminuzioni	125,72	-62,09	660,75	-60,78	132,66
	consistenza finale	-2,29	8,13	1,06	6,99	-15,87
Conto capitale	consistenza iniziale	-4,26	3,28	12,11	0,24	-5,34
	aumenti	-0,80	124,12	-29,04	-55,18	-20,63
	diminuzioni	-58,32	32,09	87,60	-9,50	30,03
	consistenza finale	3,28	12,11	0,24	-5,34	-10,24
Totale	consistenza iniziale	-0,78	0,17	9,94	0,68	1,30
	aumenti	17,76	67,75	59,37	-43,56	-39,49
	diminuzioni	0,29	-35,42	328,75	-47,79	87,58
	consistenza finale	0,17	9,94	0,68	1,30	-13,44

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'anno 2014 registra una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti per 12,9 miliardi, pari al 13,44 per cento, interessando maggiormente quelli di parte corrente per 8,7 miliardi (-15,9 per cento circa) e in misura minore quelli in conto capitale per 4,3 miliardi (-10,2 per cento).

Tale risultato è da imputarsi prevalentemente al programma di riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi dell'articolo 49 del DL n. 66 del 2014.

A tal proposito, si segnalano i due decreti del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁸, che hanno accertato distintamente per le Amministrazioni centrali quanto riferibile al riaccertamento straordinario dei residui passivi di bilancio (comma 2, lett. a) e d)) nonché sui perenti (comma 2, lett. b) e c)).

Per quanto attiene al dato relativo ai residui passivi perenti di cui all'art. 49, comma 2, lett. b) l'ammontare complessivo della procedura di riaccertamento è stata pari a 9,7 miliardi, di cui 3,5 miliardi rappresentati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e 2,6 miliardi del Ministero dell'economia e delle finanze.

La tavola 6 evidenzia lo *stock* relativo alle somme in perenzione 2014 con riferimento alle distinte categorie economiche.

¹⁸DM n. 100724 del 30 dicembre 2014 che ha rettificato il DM 228056 del 26 agosto 2014.

TAVOLA 6

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

Categorie economiche	Consistenze finali	(in migliaia)
		% sul totale
Redditi da lavoro dipendente	219.894	0,26
Consumi intermedi	1.969.411	2,35
Imposte pagate sulla produzione	18.408	0,02
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	35.138.048	41,99
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.299.135	1,55
Trasferimenti correnti a imprese	2.460.895	2,94
Trasferimenti correnti a estero	175.014	0,21
Interessi passivi e redditi da capitale	684.601	0,82
Poste correttive e compensative	2.358.679	2,82
Ammortamenti	0	0,00
Altre uscite correnti	1.925.108	2,30
Totale spese correnti	46.249.194	55,26
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.157.652	4,97
Contributi agli investimenti	16.270.255	19,44
Contributi agli investimenti ad imprese	11.353.868	13,57
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	179.893	0,21
Contributi agli investimenti a estero	753.734	0,90
Altri trasferimenti in conto capitale	3.891.996	4,65
Acquisizione di attività finanziarie	831.205	0,99
Totale spese in conto capitale	37.438.602	44,74
Totale	83.687.796	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 55,3 per cento la spesa di parte corrente ed il 44,7 per cento quella di parte capitale.

Nella parte corrente valori significativi di perenzione raggiunge la categoria dei "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", che incide in una percentuale pari al 76 per cento del totale, mentre con riferimento ai residui passivi perenti di parte capitale la voce "Contributi agli investimenti" è pari al 30,3 per cento del totale.

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 intendono perenti agli effetti amministrativi, salvo particolari deroghe.

La tavola 7 illustra in dettaglio le movimentazioni del Conto del Patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni, distinti per Amministrazione.

TAVOLA 7

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI- REISCRIZIONI-PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenzioni		% sul totale	Reiscrizioni		% sul totale	Prescrizioni ed economie		% sul totale		
	Titolo I	Titolo II		Totale	Titolo I		Titolo II	Totale			
	Titolo I	Titolo II		Totale	Titolo I		Titolo II	Totale			
Ministero dell'economia e delle finanze	4.281.314,29	963.285,93	5.244.600,21	689.603,05	427.087,99	1.116.691,03	35,21	6.661.417,76	1.259.930,14	7.921.347,90	46,35
Ministero dello sviluppo economico	20.100,24	215.235,43	235.335,67	19.332,57	282.445,81	301.778,38	9,43	32.628,74	1.038.231,68	1.070.860,42	6,27
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	634.435,13	0,13	634.435,26	71.093,05	248,23	7.357,28	0,23	3.496.125,89	77.802,94	3.573.928,83	20,91
Ministero della giustizia	16.950,75	2.575,16	19.525,91	2.653,10	15.981,32	18.634,42	0,58	320.714,94	23.578,71	344.293,65	2,01
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	27.575,11	1.654,38	29.229,48	32.959,85	199,95	33.159,78	1,04	29.520,91	32,98	29.553,89	0,17
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	22.440,27	292,73	22.733,00	1.747,09	184.825,42	186.572,51	5,83	496.020,42	204.615,72	700.636,15	4,10
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	16.554,56	16.113,94	32.668,49	259.024,83	116.007,24	375.032,05	11,72	653.289,26	214.838,83	848.128,14	4,96
Ministero dell'energia	4.312,73	147.954,58	152.267,31	2.297,90	71.480,31	79.748,20	2,49	6.728,49	29.511,33	36.239,81	0,21
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	109.458,83	283.039,72	392.498,55	4.839,59	663.544,30	668.383,90	20,89	356.741,98	840.233,26	1.196.975,24	7,00
Ministero della difesa	98.209,17	228.899,61	327.108,79	128.466,75	156.886,51	285.353,26	8,92	132.227,88	44.637,17	176.865,05	1,03
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	8.132,97	22.050,09	30.183,06	8.972,28	50.725,36	59.697,64	1,87	37.942,00	388.596,99	426.538,99	2,50
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	8.260,24	2.058,41	10.318,65	679,40	5.574,41	6.253,81	0,20	624.754,37	35.690,48	660.444,85	3,86
Ministero della salute	142.938,13	21.730,99	164.669,13	32.293,31	19.069,41	51.328,71	1,60	83.177,22	21.159,40	104.327,62	0,61
Totale	5.390.682,41	1.904.871,11	7.295.553,52	1.199.944,74	1.999.996,22	3.199.940,97	100,00	12.911.289,87	4.178.809,68	17.090.099,55	100,00

Il Ministero dell'economia e delle finanze registra la parte maggiormente significativa di nuove perenzioni, con circa il 71,89 per cento dei residui passivi perenti del titolo I e II (in aumento rispetto al dato 2013 pari al 61,14 per cento del totale); segue il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con l'8,70 per cento (in diminuzione rispetto al dato 2013 pari al 17,17 per cento del totale) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il 5,38 per cento (in diminuzione rispetto al dato 2013, pari all'11,79 per cento del totale).

Con riferimento al totale delle reiscrizioni il Ministero dell'economia e delle finanze registra la percentuale maggiore, pari a 35,21 per cento del totale, seguito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il 20,89 per cento e dal Ministero dell'interno con l'11,72 per cento.

4. Analisi delle attività finanziarie

4.1. Il patrimonio mobiliare dello Stato - Le società partecipate

Nel Conto patrimoniale tra le attività finanziarie vengono classificate le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali. La consistenza al 31 dicembre 2014 ammonta complessivamente a circa 75 miliardi, registrando un aumento rispetto all'anno precedente di circa 2 miliardi; le azioni non quotate rappresentano la quasi totalità della consistenza (64,6 miliardi).

Al Conto del Patrimonio sono allegare 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 2013¹⁹, 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, della difesa, delle infrastrutture e dei trasporti nonché dei beni e attività culturali. Nel Conto del Patrimonio del 2014 risultano iscritte le società per cui nella decisione di parifica dello scorso anno si è provveduto a segnalare alle Amministrazioni competenti la loro mancata iscrizione (Difesa servizi, S.p.A., Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l. e Ferrovie del sud est servizi autostradali S.r.l.).

Le Amministrazioni dello Stato partecipano a complessive 44 società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex-lege* n. 259 del 1958²⁰.

Nel Conto del Patrimonio si rileva che la posta relativa ad Alitalia S.p.A., si azzera in quanto la gestione della società viene affidata per legge al Commissario straordinario ed è soggetta alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico. Allo stesso tempo viene accesa una nuova posta patrimoniale di pari importo (1,27 miliardi). La nuova iscrizione risponde al cambiamento di classificazione patrimoniale (da società con azioni quotata a società con azioni non quotata).

¹⁹ 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.

²⁰ Si tratta di 27 società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (Cinecittà Luce S.p.A., Anas S.p.A., Cassa depositi e prestiti S.p.A., Coni servizi S.p.A., Consap S.p.A., Consip S.p.A., Enav S.p.A., Eni S.p.A., Enel S.p.A., Eur S.p.A., Expo 2015 S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A., GSE S.p.A., Invitalia S.p.A., Istituto poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Italia Lavoro S.p.A., Poste italiane S.p.A., Sicot S.p.A., Sogei S.p.A., Sogesid S.p.A., Rai S.p.A., Invimit Sgr S.p.A., Istituto Luce-Cinecittà S.r.l., Sogin S.p.A., Arcus S.p.A., Mefop S.p.A. e RAM S.p.A.) e di una società partecipata dal Ministero della difesa (Difesa servizi S.p.A.).

Le società quotate sono partecipate dal solo Ministero dell'economia e delle finanze e sono: ENI S.p.A. (partecipata al 31 dicembre 2014 al 4,34 per cento), ENEL S.p.A. (partecipata al 31,24 per cento) e Finmeccanica S.p.A. (partecipata al 30,20 per cento); Stmicroelectronics Holding N.V. (partecipata al 50 per cento).

Sostanzialmente, l'assetto delle partecipazioni nel 2014 rimane invariato.

La tavola che segue rappresenta le società quotate e non quotate partecipate dai vari dicasteri, così come risultanti dai singoli allegati al Conto patrimoniale, con i dati contabili rilevanti ai fini dell'iscrizione nel conto.

TAVOLA 8

SOCIETÀ QUOTATE E NON QUOTATE PARTECIPATE DAI MINISTERI

(in migliaia)

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Numero azioni societarie	Indice di redditività Utile/Pat.netto	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2014	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2014
Ministero dell'economia e delle finanze								
Cinecittà Luce S.p.A.	100,00	1.454	75.400	-50.571	145.000.000		1.454	-
Arte, Cultura e Spettacolo S.p.A. (ARCUS)	100,00	15	8.000	4.860	8.000	33,00	11.735	16.560
Azienda Nazionale Autonoma delle Strade S.p.A. (ANAS)	100,00	2.831.051	2.269.892	3.381	2.269.892	0,12	2.735.701	2.825.790
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,89	4.706	3.915	117	40.000	2,50	4.079	4.183
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	80,10	18.137.957	3.500.000	2.269.892	237.465.317	13,90	12.672.932	13.835.648
Comitato Olimpico Nazionale Italiano S.p.A. (CONI SERVIZI)	100,00	43.130	1.000	-2.116	1.000.000	-	45.264	40.299
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100,00	132.784	5.200	4.109	10.000.000	3,10	128.675	130.274
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100,00	21.793	5.200	2.018	5.200.000	9,30	27.775	21.793
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	100,00	1.298.818	1.121.744	50.528	1.121.744.385	4,03	1.273.897	1.267.317
Ente Nazionale Idrocarburi S.p.A. (ENI)	4,34	40.733.205	4.005.359	4.409.778	157.552.137	10,83	1.589.324	1.591.016
STMicroelectronics Holding N.V.	50,00	1.301.745	1.180.400	-112.211	1.300.000	-8,62	755.578	626.899
FINMECCANICA S.p.A.	30,20	3.875.605	2.543.862	-355.418	174.626.554	-9,17	1.277.687	1.170.601
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL)	31,24	25.866.888	9.403.358	1.372.361	2.937.972.731	5,30	7.627.965	7.698.879
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90,00	715.019	645.248	763	5.807.232	1,06	642.830	643.517
EXPO 2015 S.p.A.	40,00	60.996	10.120	-7.424	4.048.000	-	19.176	24.398
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100,00	36.251.930	38.790.425	76.770	38.790.425.485	0,21	36.174.709	36.251.930
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100,00	143.835	26.000	14.382	26.000.000	10,00	129.454	131.693
Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA)	100,00	797.569	836.384	2.104	1.257.637.210	0,26	793.275	797.569
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100,00	665.288	340.000	71.075	340.000.000	10,98	594.213	599.573
Istituto Luce-Cinecittà S.r.l.	100,00	23.857	20.000	1.316	-	6,00	247	23.692
Italia Lavoro S.p.A.	100,00	86.171	74.786	360	74.786.057	0,42	85.811	86.171

Società	Quota di partecipazione detenuta	Patrimonio netto	Capitale sociale	Utile/perdita d'esercizio	Numero azioni societarie	Indice di redditività Utile/Pat.netto	Posta patrimoniale consistenza iniziale al 1.01.2014	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2014
Ministero dell'economia e delle finanze								
Poste Italiane S.p.A.	100,00	5.430.206	1.306.110	708.088	1.306.110.000	15,10	4.062.870	4.930.206
Rete Autostradale Mediterranea S.p.A. (RAM)	100,00	2.380	1.000	45	1.000.000	1,90	2.334	2.345
Sistemi di consulenza per il Tesoro S.r.l. (SICOT)	100,00	3.703	2.500	175	1	4,72	3.528	3.703
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100,00	156.129	28.830	24.581	28.830	15,74	123.548	125.428
Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100,00	57.418	54.821	605	107.492.000	1,06	56.813	56.873
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100,00	44.401	15.100	473	15.100.000	1,06	43.928	43.340
Studiare Sviluppo S.r.l.	100,00	851	750	14	1	1,61	837	851
Fondo Investimento Italiano SGR S.p.A.	12,50	7.856	4.000	827	500.000	11,77	878	982
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia Meridionale S.p.A. (ISVEIMER) in liquidazione dal 1996	33,18	73.615	62.374	5.841	40.584.928	-	22.671	24.429
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,56	298.465	242.518	4.317	241.447.000	1,45	292.849	297.147
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	52,16	3.539	104	318	104.320	-	1.680	1.846
LAMFOR S.r.l. in liquidazione	100,00	499	6.345	-97	6.344.672	-	595	499
Investimenti Immobiliari Italiani Società gestione risparmio S.p.A. (INVIIMI SGR)	100,00	7.256	8.000	-741	8.000.000	-	8.000	7.256
ALITALIA in a.s.	-	-	-	-	-	-	-	1.266.427
Armagli e Aerospazio S.p.A. in liquidazione	100,00	-	354.567	-	-	-	360.615	360.615
Ministero dello sviluppo economico								
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,48	97.233	83.653	-1.383	162.082	0,03	97.063	95.705
Società finanziaria per lo sviluppo delle cooperative (So.Fi.Coop.)	99,69	27.729	30.782	-1.347	594.216	-	29.030	27.642
Ministero delle politiche agricole e forestali								
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,90	24.897	25.610	31	193.798	0,13	971	972
Istituto sviluppo agroalimentare S.p.A. (ISA)	100,00	314.746	300.000	3.407	300.000.000	1,08	336.464	314.746
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo								
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100,00	-	5.616	1.842	5.400.000	-	6.208	7.831
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti								
Ferrovie del Sud Est e Servizi automobilistici S.r.l.	100,00	10.596	10.013	83	-	-	10.613	10.696
Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l.	100,00	12.433	10.013	1.910	-	-	10.522	12.433
Ministero della difesa								
Difesa Servizi S.p.A.	100,00	2.929	1.000	1.596	1.000	54,00	1.334	2.929

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria generale dello Stato - Conto del Patrimonio

Tra le società partecipate dal Ministero dell'economia e finanze risultano in perdita Cinecittà Luce S.p.A. (50,6 milioni), Coni servizi S.p.A (2,1 milioni), STMicronics holding (112,2), Finmeccanica S.p.A. (355 milioni), Expo 2015 S.p.A. (7,4 milioni) e Lam.For in liquidazione (96 mila).

Le altre partecipate del Ministero presentano un risultato d'esercizio positivo, che si riflette sull'indice di redditività.

Le società direttamente partecipate dallo Stato detengono, a loro volta, quote di partecipazione in altre società. Nel 2012 tali partecipazioni erano pari a 262 società e nel 2013 sono pari a 275; in particolare, la società Cooperazione Finanza e Impresa detiene partecipazioni in 67 società²¹.

5. Analisi delle attività non finanziarie prodotte

5.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

Dal Conto del Patrimonio, negli allegati prospetti secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza al 31 dicembre 2014 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 61,3 miliardi, a fronte dei 59,9 miliardi del 2013, con un incremento di circa 1,4 miliardi, il che conferma l'andamento in crescita degli ultimi anni conseguente ad un primo avvio della ricognizione e rivalutazione dei valori dei beni immobili: in particolare, come già segnalato, la voce relativa ai "Fabbricati civili adibiti a fini istituzionali" registra una consistenza finale di 31,5 miliardi, con un incremento per 1,4 miliardi; inoltre, seppur in termini minori, la voce "Parchi con relative acque di superficie" registra anch'essa un aumento per 106 milioni.

La struttura del Conto del Patrimonio comprende anche una prospettazione degli immobili classificati per categoria patrimoniale. In tali allegati vengono rappresentati nell'insieme e con maggior chiarezza le causali che hanno determinato nell'anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. Qui in particolare si rinviene la categoria V, denominata "Beni assegnati in uso governativo, compresa la dotazione del Presidente della Repubblica" e che corrisponde secondo la classificazione SEC'95 alla voce "Fabbricati a fini istituzionali". Nel prospetto relativo alla categoria V, si comprendono maggiormente le principali causali di movimentazioni delle variazioni in aumento che sono state determinate dalle rivalutazioni intervenute (circa 600 milioni), dagli espropri ed esecuzioni immobiliari (141 milioni), dalle acquisizioni gratuite da enti pubblici (circa 70 milioni), dalle rettifiche contabili (circa 67 milioni), dai trasferimenti di categoria (circa 41 milioni) e dalle sdemanializzazioni dei beni assoggettati a regime proprio del demanio pubblico (25 milioni). Pur tuttavia, si rileva la genericità della voce residuale "Altre cause", che registra aumenti per 773 milioni, per i quali non è possibile comprenderne le ragioni.

Dal Conto del Patrimonio si rileva inoltre che la consistenza più elevata di immobili si colloca nella Regione Lazio (circa 18,2 miliardi). Sempre come *stock* di valutazione seguono: la Regione Campania (circa 7,5 miliardi); la Regione Toscana (circa 5,3 miliardi); la Regione Veneto (5,1 miliardi); Regione Emilia Romagna (circa 4,2 miliardi ciascuna), la Regione Lombardia (3,9 miliardi) e la Regione Piemonte (circa 2,6 miliardi).

Nel Conto patrimoniale presentato, come già delineato, sono presenti numerosi quadri prospettici che analizzano i beni immobili, sia secondo la classificazione SEC'95

²¹ Alla data odierna per le partecipazioni indirette risultano disponibili esclusivamente i dati relativi al 2013.

sia come classificazione per categoria patrimoniale; tuttavia, quest'ultima è analizzata per il solo Ministero dell'economia e delle finanze (che comprende la quasi totalità dei beni immobili – consistenza finale pari a 59,6 miliardi). E' auspicabile che anche per le restanti Amministrazioni vengano rappresentati i medesimi elementi conoscitivi.

Infine, ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari²², compilato dall'Agenzia del demanio, e redatto unicamente in base alla classificazione per categoria patrimoniale.

Nel riepilogo l'insieme dei beni immobili è di 47.386 unità, per un valore complessivo pari a 59,7 miliardi; di questi, 41.121 siti sul territorio nazionale per un valore economico di 37,6 miliardi, 344 ubicati all'estero per un valore economico di 718 milioni e 5.921 beni demaniali, artistici e storici, con un valore di 21,3 miliardi.

Il disallineamento registrato tra i dati del Conto patrimoniale e quelli del Riepilogo fornito dall'Agenzia del demanio, è riconducibile, come per gli anni precedenti, a varie motivazioni che determinano una differente consistenza finale delle poste patrimoniali, con la conseguente non validazione delle stesse da parte dei competenti uffici di riscontro centrali e periferici (RGS - Ragionerie territoriali dello Stato e Agenzia del demanio - Direzioni regionali).

Si tratta di una anomalia da superare in tempi brevi e di cui, per intanto, si dà conto nella decisione di Parifica sul giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato.

Come noto, il d.m. 16 marzo 2011²³ 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.

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.

Il processo di informatizzazione delle scritture contabili riguardanti i beni immobili andrà valutato in relazione a quelli che saranno i benefici informativi che ne deriveranno.

²² Tale documento viene inviato annualmente alla Corte dei conti dall'Agenzia del demanio e permette una migliore leggibilità dei dati riferiti agli immobili.

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.

Piano Generale degli interventi manutentivi

L'art. 12 del DL n. 98 del 2011²⁴, al fine di rendere più efficiente la gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, ha assegnato all'Agenzia del demanio il ruolo di "manutentore unico", 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 pubbliche²⁵, assume le decisioni di spesa, stipula accordi quadro con gli operatori del settore e assicura il monitoraggio degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria²⁶.

Il Piano Generale degli interventi per il triennio 2014-2016 è composto da n. 416 interventi, di cui n. 139 di manutenzione ordinaria e n. 277 di manutenzione straordinaria, per un valore complessivo di circa 93 milioni di euro, con priorità agli interventi su immobili oggetto di Piani di razionalizzazione finalizzati al recupero degli spazi interni, ovvero all'abbattimento di locazioni passive nonché a quelli volti all'efficientamento energetico.

L'art. 1, comma 390, della legge di stabilità 2014 aveva introdotto il comma 2-bis all'art. 12 del DL n. 98/2011, disponendo l'esclusione dal Sistema Accentrato delle Manutenzioni, a partire dal 2014, delle sedi della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e prevedendo una ulteriore, parziale, deroga in favore della Guardia di Finanza. Tale disposizione è stata modificata dalla legge di stabilità 2015 ripristinando la gestione accentrata da parte dell'Agenzia del demanio sugli interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, anche per tali Amministrazioni.

Realizzazione degli interventi manutentivi

Ai fini dell'esecuzione degli interventi finanziati, sono state sottoscritte con i Provveditorati tutte le Convenzioni Quadro, previste dall'art. 12 comma 5 del DL n. 98/2011, inerenti i Piani Generali per gli anni 2013 e 2014²⁷.

Nel 2013 l'Agenzia del demanio ha proceduto - ai sensi del comma 5 dell'art. 12 del DL n. 98/2011 - alla pubblicazione dei bandi di gara per la stipula di Accordi Quadro con gli operatori specializzati ai quali verrà affidata la realizzazione degli interventi manutentivi, compresi quelli autonomamente gestiti, al di fuori del Sistema Accentrato, dal Ministero della difesa e dal MIBACT.

²⁴ DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011. Il comma 273 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) contiene alcune modifiche all'articolo 12 del DL n. 98 del 2011, in tema di manutenzione degli immobili pubblici. In particolare, per quanto riguarda gli immobili statali e demaniali, è stata attribuita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la competenza sugli interventi di manutenzione aventi il carattere della somma urgenza entro il limite di 200.000 euro o comunque di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

²⁵ Ai Provveditorati per le Opere Pubbliche, in qualità di organo tecnico individuato dal richiamato art. 12, è assegnato il compito di verificare e validare i fabbisogni manutentivi comunicati e di curare la successiva fase realizzativa.

²⁶ Nell'ambito dell'attività svolta dall'Agenzia del demanio nel 2013 l'Amministrazione ha segnalato il potenziamento degli applicativi informatici relativi all'acquisizione e validazione dei fabbisogni manutentivi ed anche con riferimento alla fase del monitoraggio degli interventi, programmati ed in corso di realizzazione in un'ottica di dematerializzazione dell'intero iter procedurale.

²⁷ L'Agenzia del demanio ha comunicato che la gestione della fase esecutiva degli interventi, per la quasi totalità dei Provveditorati, sta registrando ritardi rispetto alle tempistiche previste dai cronogrammi.

Tali procedure si sono concluse nel corso del 2014 con l'aggiudicazione in favore di poco meno di 400 operatori distribuiti su tutto il territorio nazionale.

6. Gli immobili gestiti dall'Agenzia del demanio

6.1. Vendita dei beni immobili

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al Patrimonio dello Stato è disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007. Quest'ultima ha previsto la facoltà per l'Agenzia del demanio²⁸ di vendere direttamente delle unità residenziali occupate, riconoscendo agli affittuari il diritto di prelazione, di cui alla legge n. 662 del 1996 (con la riduzione del 30 per cento del valore di mercato).

La dismissione del compendio immobiliare non utilizzato per fini istituzionali è stata prevista ed incentivata da recenti interventi normativi.

La legge di stabilità 2014, all'art. 1, comma 389, ha previsto un programma straordinario di cessioni di immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa e non utilizzati per finalità istituzionali, tale da consentire per il periodo 2014-2016 introiti non inferiori a 500 milioni di euro.

L'articolo 3 del DL n. 133 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 4 del 2014 ha introdotto disposizioni agevolative per i processi di dismissione immobiliare finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, già fissati per il 2013 dal DL n. 120 del 2013 (aggiustamento dei saldi di bilancio per 1,6 miliardi circa, corrispondenti allo 0,1 per cento del rapporto indebitamento netto/Pil).

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), ai fini del risanamento della finanza pubblica, ha previsto, all'articolo 1, comma 391, che il Governo definisca, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le competenti Commissioni parlamentari e la citata società di cui all'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, un programma straordinario di cessioni di immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della difesa e non utilizzati per finalità istituzionali, tale da consentire introiti per il periodo 2014-2016 non inferiori a 500 milioni di euro annui²⁹.

In applicazione di tale norma, nell'esercizio 2014 il Dipartimento del Tesoro ha dato avvio ad un'operazione di dismissione di immobili di proprietà pubblica, avvalendosi della procedura di vendita a trattativa privata (di cui all'articolo 11-*quinquies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203), individuando Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. quale possibile acquirente. Specifici Enti territoriali³⁰, individuati

²⁸ 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.

²⁹ Con nota del 10 febbraio 2015 il Dipartimento del Tesoro ha comunicato che "ai fini della verifica del raggiungimento dell'obiettivo di introito pari a 500 milioni di euro, previsto dalla nota di aggiornamento al DEF 2014, occorre tener conto anche degli introiti derivanti dalle vendite "ordinarie" degli Enti, inclusi quelli territoriali, dato al momento non disponibile."

³⁰ Regione Campania; Provincia di Napoli; Comune di Napoli; Regione Emilia Romagna; Provincia di Bologna; Comune di Bologna; Regione Lazio; Provincia di Roma; Comune di Roma; Regione Liguria; Provincia di Genova; Comune di Genova; Regione Lombardia; Provincia di Milano; Comune di Milano; Regione Piemonte; Provincia Torino; Comune di Torino; Regione Puglia; Provincia Bari; Comune di Bari; Regione Toscana; Provincia Firenze; Comune di Firenze; Regione Veneto; Provincia di Venezia; Comune di Venezia.

secondo criteri ponderali del patrimonio detenuto, sono stati invitati ad individuare immobili di proprietà aventi determinate caratteristiche³¹.

All'esito di tale procedimento, nel dicembre 2014 l'Agenzia del demanio ed altri enti pubblici sono stati autorizzati, ai sensi del citato art. 11-*quinquies*, a procedere alla vendita a trattativa privata per 26 immobili per un controvalore complessivo di euro 234.730.000³².

Infine con riferimento ai beni mobili pubblici, l'articolo 1, commi 19 e 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto un programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione dei beni mobili.

In attuazione di quanto previsto dalle norme citate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 dicembre 2014 sono state definite le prime modalità di realizzazione del suddetto Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione dei beni mobili, con specifico riferimento alle Amministrazioni alle quali si applica il decreto legislativo n. 66 del 2010, prevedendo la disciplina di dettaglio delle procedure di dismissione, le modalità di finanziamento del Programma e di versamento delle somme derivanti dalle dismissioni all'entrata del bilancio dello Stato, ai fini della relativa riassegnazione.

6.2. Beni immobili del Ministero della difesa - Dismissione delle infrastrutture non più operative a livello centrale e periferico

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività volta alla dismissione e/o valorizzazione degli immobili non più utili ai fini istituzionali, portando alla restituzione all'Agenzia del demanio di n. 103 immobili o porzioni immobiliari, nonché alla valorizzazione e/o alienazione di ulteriori cespiti, secondo le seguenti modalità:

- a) sono stati individuati, ai sensi dell'art. 307 del decreto legislativo 25 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'Ordinamento Militare), di concerto con l'Agenzia del demanio, gli immobili militari da alienare, valorizzare, permutare e gestire;
- b) la procedura prevista dall'art. 56-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge, n. 98 del 2013 consente il trasferimento, agli enti territoriali che ne abbiamo fatto esplicita richiesta, degli immobili non più utili per finalità istituzionali. A chiusura dell'esercizio finanziario 2014, sono risultati circa 350 gli immobili richiesti da comuni e altri enti territoriali, rispetto ai quali l'Amministrazione si è espressa nel senso della non utilità ai fini istituzionali;
- c) sono stati segnalati all'Agenzia del demanio, ai sensi della legge 135 del 2012 (art. 23-*ter* comma 8-*quater*), circa 1.600 immobili non più utili per finalità istituzionali, per valutarne l'idoneità al conferimento a Fondi Comuni di Investimento Immobiliare;
- d) è stato definito, in attuazione dell'art. 26 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164

³¹ Localizzati nel territorio della Repubblica Italiana; cielo-terra; liberi o locati; con destinazione privata d'uso residenziale, alberghiero, terziario, commerciale

³² Nota Agenzia del demanio del 19 febbraio 2015. Si tratta di n. 16 immobili di proprietà dello Stato (per un introito totale di euro 130.000.000,00); n. 7 immobili di proprietà degli enti territoriali (per un introito totale di euro 67.730.000,00); n. 3 immobili di proprietà di INAIL per un ammontare totale di euro 37.000.000). I dati sono riscontrati anche nella Relazione sui livelli di servizio dell'Agenzia del demanio, anno 2014, trasmessa in data 8 giugno 2015.

(“*Modifiche urgenti per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati*”), di concerto tra il ministero della Difesa³³ e quello dell’Economia e delle finanze, un primo elenco di 11 infrastrutture di cui 7 già precedentemente riconsegnate all’Agenzia del demanio e 4 in fase di dismissione;

- e) nel dicembre 2014, nel rispetto di quanto previsto dall’art. 11-*quinquies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e nell’ambito del Piano straordinario di vendita previsto dalla legge di Stabilità 2014 (art. 1, comma 391, legge 27 dicembre 2013, n. 147) è stata realizzata la dismissione di 3 immobili di pregio (Ex Cavallerizza Reale in Torino; l’ex Ospedale Militare San Gallo ed ex Caserma “Cavalli” in Firenze) alla Società Cassa Depositi e Prestiti.

6.3. Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Con riferimento alle concessioni di valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, previste dall’art. 3 del DL n. 351 del 2001, come modificato dall’art. 4, comma 14, del DL n. 95 del 2012, l’Agenzia del demanio ha comunicato che nell’esercizio 2014 sono stati pubblicati 4 avvisi di gara con i seguenti esiti: uno è andato deserto³⁴; per uno la gara risulta non conclusa³⁵; per due sono stati individuati i concessionari³⁶.

L’art. 26 del DL n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164 del 2014 ha introdotto una nuova procedura per la valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, compresi i beni in uso al Ministero della difesa e non più utili alle finalità istituzionali.

A seguito della valorizzazione o alienazione degli immobili, la norma prevede che sia attribuita agli enti territoriali che hanno contribuito, nei limiti delle loro competenze, alla conclusione del procedimento, una quota parte dei proventi, secondo modalità determinate con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze da adottare, limitatamente agli immobili dell’Amministrazione della difesa, di concerto con il Ministro della difesa. Tale decreto risulta in corso di predisposizione.

L’Agenzia del demanio³⁷ ha, pertanto, comunicato di non poter ancora svolgere una valutazione circa gli effetti economico-patrimoniali generati dalla procedura di cui al citato art. 26.

6.4. Locazioni passive

A decorrere dal 2011, ai sensi del citato comma 222 dell’art. 2 della legge finanziaria 2010³⁸, all’Agenzia del demanio, cui già competeva la gestione degli

³³ Si tratta del progetto “Fari, torri ed edifici costieri”. Per gli immobili di cui trattasi, situati in Campania, Sicilia e Sardegna, l’Agenzia del demanio ha comunicato che risultano già realizzati gli studi di fattibilità. Inoltre sono stati avviati attività ricognitive su ulteriori 17 fari ancora in uso da parte del Ministero della difesa.

³⁴ Citta di Alessandria, immobile Cittadella.

³⁵ Citta di Ercolano, immobile Villa Favorita.

³⁶ Citta di Milano, immobile Caselli daziari; città di Firenze, immobile podere Colombaia. In entrambe le gare risulta pervenuta una sola offerta.

³⁷ Nota del 19 febbraio 2015. Nell’ambito del progetto “Dimore” risultano avviate attività ricognitive su beni di proprietà di Enti territoriali (Castello Nelson a Bronte; Grand Hotel S. Pellegrino terme; Ex Collegio Sapienza a Palermo; Villa Felice a Monteleone di Fermo; Albergo diffuso a Pescocostanzo; Borgo di Roccascalegna; Villa Zamboni a Veggio sul Mincio; la Rocca di Nogara; Villa Manganelli a Zafferana Etnea; palazzo Artelli a Trieste).

immobili di proprietà dello Stato, sono state affidate le funzioni connesse con la razionalizzazione degli spazi comunque occupati dalle Pubbliche amministrazioni.

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 PA 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 2011³⁹, 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.

Successivamente il DL n. 95 del 2012⁴⁰, 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'art. 1, commi 388 e 389, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) obbliga le Amministrazioni pubbliche a scegliere, nell'individuazione degli immobili da assumere in locazione passiva, le soluzioni economicamente più vantaggiose, valutando anche la possibilità di decentrare gli uffici.

Le stesse Amministrazioni devono, inoltre, comunicare all'Agenzia del demanio i costi per l'uso degli immobili di proprietà statale e di terzi da loro utilizzati. L'Agenzia del demanio individua gli indicatori di *performance* (costo d'uso per addetto) sulla base dei dati comunicati dalle Amministrazioni: entro due anni dalla pubblicazione degli indicatori le Amministrazioni devono adeguarsi alle migliori *performance*.

Inoltre, i contratti di locazione passiva non possono essere rinnovati in mancanza del nulla-osta dell'Agenzia del demanio⁴¹. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione di prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili; i contratti stipulati in violazione della norma sono nulli.

Al 31.12.2014 sono stati stipulati e rinnovati 1.472 atti di concessione e contratti di locazione; con particolare riferimento a queste ultime, sono stati registrati, nel corso

³⁸ Legge 23 dicembre 2009, n. 191.

³⁹ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

⁴⁰ Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135. Con tale legge sono stati anche aggiunti al già richiamato art. 2 i commi 222-*bis* e 222-*ter*, che prevedono un parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadri per addetto a cui le Amministrazioni pubbliche nella gestione dei propri spazi si dovranno uniformare sulla base del quale le Amministrazioni interessate devono predisporre, entro il 3 ottobre 2012, piani di razionalizzazione degli spazi. Sono previsti, inoltre, lo scarto annuale degli atti cartacei di archivio e un processo di accorpamento in poli logistici degli archivi di deposito delle Amministrazioni.

⁴¹ Nell'esercizio 2014 sono stati rilasciati 112 nulla-osta per locazioni passive.

del 2014, riduzioni dei costi da locazioni passive pari a complessivi 8,7 milioni di euro⁴².

Risulta evidente come la riduzione delle locazioni passive non possa non conseguire da una più generale attività di razionalizzazione degli spazi in uso da parte delle Amministrazioni pubbliche. L'Agenzia del demanio ha comunicato che nel mese di novembre 2014 sono stati trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze i piani di razionalizzazione predisposti d'intesa con le Amministrazioni interessate, che prevedono per il periodo 2014-2019 operazioni in grado di generare "potenziali risparmi di spesa di circa 100/120 milioni di euro"⁴³.

Altra leva per la riduzione delle locazioni passive è costituita dallo strumento contrattuale della permuta, finalizzato a soddisfare le esigenze dei soggetti pubblici senza il ricorso ad esborsi economici. Al fine di incentivare tali operazioni, l'art. 10, comma 4-ter, del DL n. 133/2014 ha ripristinato le esenzioni ed agevolazioni tributarie riferite ad atti di trasferimento su immobili pubblici oggetto di permuta.

L'Agenzia del demanio ha comunicato di aver completato nel 2014 n. 15 istruttorie finalizzate alla stipula di contratti di permuta.

6.5. Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata⁴⁴

Successivamente alla istituzione, ai sensi del DL n. 4 del 2010⁴⁵, 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,

⁴² 55 chiusure di locazioni passive a seguito di consegna di spazi in immobili in uso governativo per circa 3,5 milioni di euro; 69 chiusure di locazioni per accorpamenti di spazi con conseguente risparmio di circa 4,1 milioni di euro; 16 riduzioni di canoni per nuove locazioni ai sensi del comma 4 dell'art. 3 del DL n. 95/2012 con un risparmio di circa 0,5 milioni di euro; 16 chiusure di locazioni per assegnazione spazi in comodato d'uso con risparmi pari a 0,6 milioni di euro. Lo scostamento registrato rispetto alla previsione di 10 milioni di euro è da ricondursi al differimento di alcune operazioni all'esercizio 2015.

⁴³ Il DL 66 del 2014, che ha introdotto il comma 222-*quater* all'art. 2 della legge 191 del 2009, secondo cui le Amministrazioni pubbliche, entro il 30 giugno 2015, predispongono un nuovo piano di razionalizzazione nazionale per assicurare, oltre al rispetto del parametro metri quadrati per addetto (art. 2, comma 222-*bis*), "...un complessivo efficientamento della presenza territoriale, attraverso l'utilizzo degli immobili pubblici disponibili o di parte di essi, anche in condivisione con altre amministrazioni pubbliche, compresi quelli di proprietà degli enti pubblici, e il rilascio di immobili condotti in locazione passiva in modo da garantire per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel 2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato...". La verifica di detto piano di razionalizzazione in termini di efficacia e congruità con gli obiettivi di riduzione della spesa è affidata all'Agenzia del demanio.

⁴⁴ Cfr. deliberazione 6/2014/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del Fondo Unico Giustizia (FUG), istituito dal DL n. 143/08, convertito dalla legge n. 181/08".

⁴⁵ 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 ANBSC⁴⁶.

La legge di stabilità 2013 ha esteso la competenza di ANBSC anche alla gestione delle confische disposte ex art. 12-*sexies* DL n. 306 del 1992 (per reati di usura, peculato, ricettazione, riciclaggio).

Dal Conto del Patrimonio risulta che complessivamente i beni confiscati alla criminalità organizzata al 31 dicembre 2014 sono n. 544 beni immobili⁴⁷ con una consistenza di circa 200,9 milioni (lo scorso anno erano 173,4 milioni). Nel corso del 2014, il valore dei beni confiscati ammonta a 54 milioni e si concentra nella categoria dei beni in uso governativo, compresa la dotazione del Presidente della Repubblica (23,8 milioni); la restante parte riguarda per 17,3 milioni i "Beni disponibili per la vendita" e per 12,9 milioni "Altri beni non disponibili".

Le iscrizioni dei beni confiscati sono riconducibili ad una specifica annotazione nelle poste patrimoniali come da tavola, che segue, che ne illustra la ripartizione sul territorio.

TAVOLA 9

BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Regione	Stock beni			Valore al
	2012	2013	2014	31.12.2014
Piemonte	17	17	17	4.989
Liguria	3	3	3	670
Lombardia	65	66	67	26.830
Trentino	1	1	1	78
Friuli Venezia-Giulia	2	2	2	550
Veneto	8	8	8	1.303
Emilia Romagna	6	7	7	1.369
Toscana	4	4	4	764
Lazio	25	25	27	21.486
Abruzzo	7	7	7	680
Campania	43	43	54	26.978
Puglia	43	46	55	29.289
Calabria	64	65	67	26.932
Sicilia	208	211	221	57.861
Sardegna	4	4	4	1.155
Totale Nazionale	500	509	544	200.933

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

7. Federalismo demaniale

Il d.lgs. n. 85 del 2010⁴⁸ ha avviato l'attuazione del federalismo demaniale previsto dalla legge n. 42 del 2009⁴⁹, disciplinando il trasferimento di beni immobili del patrimonio dello Stato ad Enti locali e Regioni.

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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Di cui 504 beni immobili riconducibili agli effetti della legge n. 575 del 1965, 40 immobili alla confisca ex art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992.

⁴⁸ Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

⁴⁹ Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione".

all'esercizio delle funzioni ed eccessivamente onerosi ed attraverso il conferimento in fondi immobiliari pubblici.

La nuova disciplina dettata dall'articolo 56*bis* del DL n. 69 del 2013 (cd. decreto del "fare"), convertito con modificazioni dalla legge n. 98 del 2013, semplifica le procedure di trasferimento di beni immobili dello Stato agli Enti territoriali⁵⁰, fissando al 31.12.2013 il termine per la presentazione delle istanze da parte degli Enti stessi⁵¹.

I dati pervenuti al Dipartimento del tesoro⁵² dall'Agenzia del demanio indicano che da parte degli Enti territoriali sono state proposte 9.367 richieste di trasferimento.

Alla data del 31.12.2014 risultano emessi dall'Agenzia 9.122 pareri, di cui 5.540 con esito positivo e 3.582 con esito negativo⁵³. Le restanti 245 istanze sono attualmente in fase istruttoria. Nell'ambito dei 5.540 pareri favorevoli emessi sono stati adottati 1.641 provvedimenti di trasferimento.

7.1. 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)⁵⁴.

⁵⁰ Resta confermato il principio secondo cui i beni statali sono attribuiti a titolo non oneroso, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità e della capacità finanziaria di soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione dei beni medesimi, criterio già presente nell'articolo 2, comma 5, lett. a) del decreto legislativo n. 85 del 2010. Pertanto il bene è attribuito in via prioritaria ai Comuni e alle Città Metropolitane e, in via subordinata, alle Province e alle Regioni, salva l'ipotesi in cui i beni siano già utilizzati da enti territoriali, nel qual caso viene preferito, per l'attribuzione, l'ente utilizzatore. Rispetto alla previgente disciplina viene, invece, ampliata la sfera dei beni immobili esclusi dal trasferimento. Infatti, oltre che i beni già previsti ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 85 del 2010, non possono formare oggetto di trasferimento anche i beni immobili da assegnare in uso o da trasferire ai Fondi comuni di investimento immobiliare o per i quali sono già in corso le suddette procedure, nonché i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'articolo 33 del DL n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011. I commi 2 e 3 dell'articolo 56-*bis* disciplinano le modalità di trasferimento agli Enti territoriali, prefigurando una procedimentalizzazione più snella rispetto a quella prevista dal d.lgs. n. 85 del 2010. Le condizioni che accompagnano il trasferimento dei beni immobili dello Stato agli Enti territoriali sono contenute nei commi da 5 a 8 e nel comma 10 dell'articolo 56-*bis* del DL n. 69 del 2013.

⁵¹ Alla richiesta di attribuzione del bene immobile da parte dei Comuni, delle Province e delle Regioni, da presentare entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, segue il provvedimento di accoglimento o rifiuto da parte dell'Agenzia del demanio, che deve dare comunicazione all'Ente interessato entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta. Nei successivi 120 giorni, l'Ente può prendere contatti con la Direzione regionale dell'Agenzia del demanio, visionare la documentazione, effettuare eventuali sopralluoghi, concordare con la predetta Direzione le modalità e i tempi del trasferimento dell'immobile e confermare la richiesta di attribuzione e nei successivi 90 giorni, l'Agenzia del demanio procede alla formalizzazione del trasferimento in proprietà dell'immobile.

⁵² Nota del 10 febbraio 2015

⁵³ I 3.582 pareri non favorevoli al trasferimento si riferiscono ad istanze presentate da enti locali siti in Regioni a statuto speciale (escluse dalle disposizioni normative), ovvero relative a beni appartenenti al demanio storico artistico, al demanio pubblico dello stato (idrico, marittimo, ecc.), assegnati in uso governativo, non di proprietà dello Stato, ovvero ricompresi in categorie escluse dal trasferimento.

⁵⁴ In particolare la procedura di cui all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010 prevede l'attribuzione dei beni inseriti in accordi di valorizzazione stipulati dalle Direzioni regionali del Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo presso cui sono costituiti appositi Tavoli tecnici operativi ai quali partecipa anche l'Agenzia del demanio.

Il percorso di attribuzione, individuato dalle linee guida tecnico-procedurali emanate dal MIBAC nel maggio 2011, prevede la presentazione da parte dell'Ente territoriale richiedente di un programma di valorizzazione volto al recupero, alla conservazione e alla fruizione pubblica degli immobili richiesti, con l'indicazione della sostenibilità economica finanziaria dell'operazione e del piano di gestione dei beni e prosegue con la stipula dell'accordo di valorizzazione, ai sensi dell'art. 112 del Testo Unico dei Beni Culturali, con cui vengono definiti gli impegni dell'Ente territoriale all'attuazione del programma. La procedura si conclude con la stipula da parte dell'Agenzia del demanio e dell'Ente territoriale dell'atto di trasferimento gratuito dei beni.

In particolare, sono pervenute istanze per un totale di 627 immobili in relazione alle quali al 31/12/2014 risultano:

- approvati Programmi di valorizzazione per 77 immobili;
- sottoscritti Accordi di valorizzazione per 57 immobili;
- sottoscritti Atti di trasferimento per 37 immobili.

8. Le risultanze del conto allegato - Istituto Agronomico per l'Oltremare

Ai risultati concernenti il Conto generale del Patrimonio dello Stato va aggiunto quello dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare il cui Conto patrimoniale rappresenta la situazione patrimoniale dell'Istituto con modalità coerenti alla classificazione SEC'95.

La situazione patrimoniale a fine esercizio accerta un patrimonio netto di circa 4,2 milioni, che raffrontato con quello risultante alla fine dell'esercizio finanziario 2013 (4,8 milioni) mostra un peggioramento pari a 613 mila. Tale risultato è determinato da un notevole incremento delle passività finanziarie che passano dai 5 milioni dello scorso esercizio finanziario ai 6,8 alla fine del 2014.

Dalla disaggregazione delle voci delle passività, il relativo aumento si attribuisce ai residui passivi, in relazione alla gestione di iniziative di cooperazione allo sviluppo finanziate negli esercizi pregressi e, secondariamente, da variazioni di bilancio intervenute a fine 2014.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

1. L'Italia nell'Unione europea

2. Il nuovo assetto ordinamentale: 2.1. *L'adeguamento della legge quadro;* 2.2. *L'Ufficio parlamentare di bilancio;* 2.3. *Il nuovo sistema europeo dei conti;* 2.4. *Le misure anticorruzione e per la trasparenza;* 2.5. *L'attuazione delle norme sul controllo degli Enti territoriali;* 2.6. *Controllo di costituzionalità e vincoli europei;* 2.7. *La giurisprudenza costituzionale*

3. I provvedimenti contabili del 2014: 3.1. *L'assestamento di bilancio;* 3.2. *Il rendiconto 2013;* 3.3. *La nota di aggiornamento;* 3.4. *Il rapporto sull'evasione fiscale;* 3.5. *Il documento programmatico di bilancio;* 3.6. *La legge di stabilità;* 3.7. *Il bilancio di previsione;* 3.8. *Anomalie della legislazione*

4. Prospettive di riforma: 4.1. *Struttura del bilancio e potenziamento della cassa;* 4.2. *La banca dati unitaria;* 4.3. *Il coordinamento della finanza pubblica;* 4.4. *Evoluzione del patto di stabilità interno;* 4.5. *Il bilancio a base zero;* 4.6. *Il nuovo Documento di economia e finanza;* 4.7. *Analisi e valutazione della spesa;* 4.8. *Il rendiconto 2014;* 4.9. *Il ritardo dei pagamenti;* 4.10. *Fatturazione elettronica, integrazione informatica e semplificazione;* 4.11. *L'armonizzazione contabile;* 4.12. *Ritardi e inadempimenti;* 4.13. *La nuova legge quadro*

Tavole

1. L'Italia nell'Unione europea

Nel biennio 2012-2013, l'Unione europea ha gradualmente mutato la linea d'indirizzo politico, affrontando la fase acuta della crisi economica globale, che ha messo a dura prova la tenuta della moneta unica, facendo emergere le lacune del sistema. Gli interventi hanno, dapprima, reso più cogenti le regole a salvaguardia dei conti pubblici, anche con la creazione di strumenti finanziari di garanzia ("firewalls"); in seguito, riconoscendo alla Banca centrale europea, nella pienezza della sua indipendenza, la funzione a tutela di stabilità e integrità dell'eurozona, nonché delineando importanti innovazioni per migliorarne i meccanismi di funzionamento, contestualmente al varo, anche su esplicito impulso italiano, di specifiche misure a favore della crescita economica e della creazione di posti di lavoro.

L'avvio del nuovo ciclo del bilancio UE 2014-2020 offre al "sistema Italia", nelle sue componenti pubbliche e private, l'occasione per dimostrare una capacità di utilizzo degli ingenti mezzi finanziari disponibili sensibilmente migliore rispetto al passato. Del resto, essendo l'Italia, in ragione del suo Pil, contributore netto del bilancio UE (vale a dire, uno Stato membro che versa più di quanto riceva in finanziamenti), il pieno e ottimale utilizzo dei Fondi europei costituisce un dovere verso i cittadini contribuenti, tenuto conto della "investment clause", che consente ai Paesi non sottoposti a procedura per disavanzo eccessivo o a programmi di aiuti, di versare la quota di cofinanziamento

nazionale dei fondi strutturali, in deroga all'obiettivo del pareggio strutturale del bilancio pubblico.

Peraltro, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione, l'Italia deve ridurre l'elevato numero di infrazioni al diritto comunitario, affinando l'analisi d'impatto delle regole europee sul nostro sistema legislativo e chiedendo una complessiva semplificazione della normativa. Nel contempo, a livello nazionale, occorre perseguire un'effettiva politica di riforme strutturali e istituzionali, opportunamente incentivandole con meccanismi di solidarietà, dando così luogo a interventi di modernizzazione, per superare la situazione di evidente svantaggio competitivo nel mondo, la cui geografia economica, negli ultimi anni, si è profondamente modificata.

Nel secondo semestre 2014 è entrato in funzione il meccanismo unico di vigilanza bancaria (*single supervisory mechanism-SSM*), con l'attribuzione alla Banca centrale europea di compiti di vigilanza prudenziale sulle banche "sistemiche" (le più grandi, circa 130 su un totale di 6.000 banche europee). Inoltre, nel corso del 2014 sono stati approvati tre atti legislativi che completano l'unione bancaria: il regolamento sul meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, che affida la ricapitalizzazione degli istituti di credito, in primo luogo, ad azionisti, obbligazionisti e creditori, con eventuale ricorso al Fondo unico, alimentato da contributi del settore creditizio, in sostituzione dei fondi nazionali; nonché le direttive sul quadro comune degli strumenti nazionali di risanamento e risoluzione delle crisi degli Enti creditizi e sui sistemi di garanzia dei depositi bancari, che assicura, in caso di liquidazione di una banca, la copertura dei conti correnti fino a 100mila euro. Onde evitare effetti sui debiti sovrani, sono previsti criteri operativi per consentire al meccanismo europeo di stabilità (*European stability mechanism, ESM*) di ricapitalizzare direttamente le banche, nel rispetto di appropriate condizioni, tra cui l'osservanza delle regole sugli aiuti di Stato, specifiche per ciascuna banca, per ciascun settore o per l'intera economia. In tale contesto, si sta anche valutando l'opportunità, a fronte della realizzazione di una più stretta integrazione delle politiche economiche e dei controlli sui bilanci, di introdurre strumenti per la mutualizzazione del debito pubblico degli Stati membri dell'area euro, anche attraverso l'emissione congiunta di titoli.

Nell'ambito della procedura per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, l'Italia, segnalata tra i Paesi con squilibri eccessivi, ha sinora evitato l'avvio di ulteriori fasi, in quanto gli impegni assunti con i piani correttivi sono stati ritenuti sufficienti. Nell'ultima relazione, la Commissione UE ha indicato le seguenti priorità: affrontare il livello molto alto del debito e la debole competitività esterna; raggiungere e mantenere un avanzo primario adeguato e una robusta crescita del Pil, necessari per un percorso discendente del debito; incidere su competitività, cuneo fiscale e quota elevata di piccole imprese, che trovano difficoltà a competere a livello internazionale; affrontare le inefficienze della Pubblica amministrazione e del sistema giudiziario; combattere gli elevati livelli di corruzione e di evasione fiscale; affrontare le carenze del sistema di istruzione e formazione, ulteriore ostacolo al miglioramento della produttività. La valutazione complessiva evidenzia il rischio di deviazioni significative dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, con conseguente invito ad adottare misure per assicurare il rispetto del patto di stabilità e crescita.

Il riconoscimento di alcuni progressi nella parte strutturale delle raccomandazioni, formulate nel contesto del semestre europeo, costituisce un incitamento a porre in essere ulteriori sforzi, in particolare, nelle politiche che migliorano le prospettive di crescita, mantenendo uno stretto controllo sulla spesa primaria corrente e migliorando

l'efficienza complessiva della spesa pubblica, nonché nelle privatizzazioni programmate. Ad avviso della Commissione, gli squilibri macroeconomici restano molto preoccupanti ed evidenziano la necessità di un intervento politico decisivo, globale e coordinato, che agisca sui livelli elevati di debito nella maggior parte dei Paesi, sul quadro degli indicatori sociali e sui fattori che pesano sulla riduzione degli squilibri e dei rischi.

Il semestre di presidenza italiana dell'Unione si è svolto in un quadro caratterizzato dalla congiuntura economica negativa e da uno scenario internazionale ancora instabile. Secondo le più recenti previsioni, nel 2016, il livello del prodotto interno lordo resterebbe di ben sette punti al di sotto di quello del 2007, l'anno precedente la crisi finanziaria. Obiettivo prioritario è divenuto il rilancio della crescita, cambiando la direzione delle politiche focalizzate soltanto sulla disciplina di bilancio, con vasto consenso sulla nuova strategia fondata su misure contestuali degli Stati membri: riforme strutturali, incentivi al lavoro, sostegno agli investimenti pubblici e privati, accompagnati da una politica monetaria adeguata. Inoltre, è in corso una riflessione per un'azione rafforzata che, senza modificare i trattati, possa portare alla piena utilizzazione degli strumenti esistenti. Alla chiusura del semestre, la Commissione europea ha optato per un approccio più flessibile nell'interpretazione delle regole di bilancio; ne discende la possibilità per gli Stati membri di effettuare, nel rispetto del Patto di stabilità e crescita e attuando le necessarie riforme strutturali, gli investimenti indispensabili per il rilancio dell'economia e la creazione di nuovi posti di lavoro. La lunga durata della recessione ha, tra l'altro, favorito fenomeni di cattiva gestione e di corruzione, incidendo negativamente sull'efficienza del sistema, con effetti devastanti sull'allocazione delle risorse e sui presupposti della crescita e con rischi di assuefazione, che occorre assolutamente evitare¹. Di qui l'esigenza di piena coerenza nelle politiche di bilancio, destinando ai processi di riforma le risorse rese disponibili dai recenti più favorevoli andamenti, superando storiche distorsioni, rivedendo i confini dell'intervento pubblico e normalizzando la politica fiscale. L'avvio del *quantitative easing* della Banca centrale europea, il calo del prezzo del petrolio, il più realistico cambio dell'euro con il dollaro USA, la tenuta dei tassi d'interesse su livelli bassi senza precedenti e il miglioramento delle aspettative configurano una combinazione straordinariamente positiva, fornendo al nostro Paese l'occasione, forse unica, per una decisiva accelerazione delle riforme.

Le ultime raccomandazioni della Commissione europea sull'Italia, nel ritenere sufficienti gli aggiustamenti del deficit strutturale previsti (0,25 per cento nel 2015 e 0,1 per cento nel 2016), riconoscono la flessibilità richiesta in virtù del programma di riforme presentato e la conformità alla regola del debito del pareggio strutturale nel 2017, indicando come prioritari le privatizzazioni e la delega fiscale; il piano per i porti e la logistica; l'operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale; la riforma della Pubblica amministrazione e della giustizia; la revisione della *governance* bancaria; l'attuazione delle riforme del lavoro e della scuola; la semplificazione e l'ampliamento della concorrenza.

In tale contesto, acquista particolare rilievo l'attività di controllo della Corte dei conti, elemento cardine del sistema, in un quadro economico e gestionale sempre più complesso e difficile, che impone processi di riforma volti a garantire l'ammodernamento della Pubblica amministrazione, orientare la politica di bilancio su

¹ Si veda, al riguardo, la relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario, 10 febbraio 2015.

obiettivi di crescita e rispettare i vincoli posti dall'appartenenza all'Unione europea. Oltre alla garanzia di uso corretto delle risorse pubbliche, l'attività demandata alla Corte consente di dare credibilità e affidabilità ai conti delle diverse unità istituzionali comprese nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche. L'ulteriore riconoscimento in sede di legge europea sull'affidamento della verifica di “rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni”², esalta il ruolo cruciale dell'Istituto nel nuovo sistema costituzionale, che recepisce le intese europee.

2. Il nuovo assetto ordinamentale

2.1. L'adeguamento della legge quadro

La struttura del nostro ordinamento contabile è stata profondamente modificata dalle recenti modifiche costituzionali, che rinviano alla legge “rinforzata” la definizione di alcuni istituti; quest'ultima, a sua volta, rinvia sia all'adeguamento della legge ordinaria di contabilità, sia all'ordinamento dell'Unione europea, con una sorta di recepimento permanente e automatico della relativa disciplina. Il protrarsi del ritardo dell'adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica al nuovo assetto costituzionale incide negativamente sulla legislazione, consolidando tendenze in qualche modo non coerenti con le nuove disposizioni e dando luogo a riflessi sull'azione amministrativa anche costituzionalmente censurabili.

In questo quadro di sostanziale labilità dei punti di riferimento, si è posto opportunamente mano al rinvio, alla fine dell'anno in corso, dell'esercizio delle deleghe, già previste dagli articoli 40 e 42 della vigente legge quadro, per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e per il potenziamento del bilancio di cassa, nell'ambito del doppio vincolo, competenza e cassa, che caratterizza il nostro sistema contabile; alla fine del prossimo anno è slittato, invece, il termine per l'esercizio della delega per l'emanazione del testo unico di contabilità³. Per i necessari adeguamenti degli apparati informatici, anche con riferimento alla nuova legge di bilancio che assorbirà, a decorrere dal 2016, l'attuale legge di stabilità, si è provveduto a specifici stanziamenti⁴. L'imminenza del nuovo bilancio, elevato a rango costituzionale dalla legge “rinforzata” n. 243 del 2012, sottolinea, ad avviso della Corte dei conti, l'assoluta esigenza di varare entro il corrente anno il cennato adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, anche nell'ipotesi di effettiva decorrenza dell'accorpamento della legge di stabilità nel nuovo

² Si riporta l'art. 30 della legge n. 161 del 2014, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2013--bis”, intestato “Attuazione di disposizioni non direttamente applicabili della direttiva 2011/85/UE e del regolamento (UE) n. 473/2013”: 1. Al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, e al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. 2. La Corte dei conti, per le verifiche di cui al comma 1, definisce le metodologie e le linee guida cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile delle Pubbliche amministrazioni. 3. La Corte dei conti può chiedere alle Amministrazioni pubbliche, di cui al comma 1 l'accesso alle banche di dati da esse costituite o alimentate. 4. Ai fini di cui al comma 1, per valutare i riflessi sui conti delle Pubbliche amministrazioni, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, può chiedere dati economici e patrimoniali agli Enti e agli organismi dalle stesse partecipati a qualsiasi titolo.”

³ Art. 1, comma 2, della legge n. 89, di conversione del decreto-legge n. 66 del 2014.

⁴ Art. 1, comma 188, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

bilancio dall'esercizio 2017, sulla base dell'interpretazione meramente "letterale" della norma della legge rinforzata⁵.

In tale attesa, è proseguito il fenomeno, già notato in precedenza, di interventi normativi non coordinati e privi di una visione d'insieme, che hanno modificato la legge quadro in modo marginale, per aspetti particolari interessanti materie diverse; così, in tema di trasparenza, per l'accessibilità dei dati SIOPE⁶; per l'inclusione nelle note integrative al rendiconto del prospetto di riferimento per la pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti⁷; per l'introduzione, in via sperimentale per il biennio 2014-2015, della possibilità di ulteriori variazioni compensative, per competenza e cassa, tra i capitoli di consumi intermedi (cat. II) e investimenti fissi lordi (cat. XXI), esclusi i fattori legislativi⁸; per la non applicazione temporanea, per il 2015, delle norme di contenimento delle spese per acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale alla società per azioni EXPO 2015, inclusa nell'elenco ISTAT delle Amministrazioni pubbliche⁹; per la proroga al 2016 delle variazioni compensative tra missioni diverse, in deroga alla legge quadro di contabilità¹⁰. Nel medesimo ambito va considerata la semplificazione, varata con provvedimento d'urgenza, dei controlli della Corte dei conti, che incide sulla verifica del funzionamento dei controlli interni degli Enti locali e sulle procedure per l'effettuazione del controllo preventivo di legittimità¹¹.

Appare utile richiamare, in proposito, alcune delle principali problematiche che dovrebbero essere risolte dall'adeguamento, ormai indifferibile, della legge quadro di contabilità.

Quanto alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri, va precisato, in primo luogo, se essa debba espressa solo in termini nominali, come sembra desumersi dal novellato terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, ovvero anche in termini strutturali, come sembrerebbe discendere dai primi commi degli articoli 81 e 97; le due impostazioni potrebbero, infatti, divergere, come nel caso di poste *una tantum* escluse dai saldi strutturali¹².

Altrettanto rilevante si mostra l'opzione se la decisione legislativa debba essere espressa solo in termini di contabilità finanziaria, come accaduto sinora, ovvero anche in termini di contabilità nazionale, atteso il vincolo dell'equilibrio strutturale del bilancio. Ancora, la regola del limite alla spesa, assurta a livello costituzionale, potrebbe avere conseguenze sia sul sistema delle coperture, imponendo solo riduzioni di altre spese in caso di superamento del tetto, sia sulle clausole di salvaguardia, in caso di successive riclassificazioni di oneri in base alla normativa comunitaria.

⁵ Art. 21, comma 3, della legge n. 243 del 2012, che si riporta: "3. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016".

⁶ Art. 8, comma 3, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 9 del 2014: "3. All'articolo 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 6, è aggiunto il seguente: "6-bis I dati SIOPE delle Amministrazioni pubbliche gestiti dalla Banca d'Italia sono di tipo aperto e liberamente accessibili secondo modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze nel rispetto del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82".

⁷ Art. 9, comma 8, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2014 recante: "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni".

⁸ Art. 50, comma 2, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014; circolare n. 18 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

⁹ Art. 1, comma 547, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

¹⁰ Art. 10, comma 11, del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 11 del 2015.

¹¹ Art. 33 del decreto-legge n. 91, convertito dalla legge n. 116 del 2014; circolare n. 6 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato.

¹² Si vedano, al riguardo, il Documento di economia e finanza 2014 e l'art. 7 del decreto-legge n. 66 del 2014.

Il nuovo assetto comporta, pertanto, una profonda connessione tra obbligo di copertura, equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico, che interagiscono, facendo sistema. L'effettiva coesistenza in Costituzione di due contabilità, quella economica e quella finanziaria tradizionale, potrebbe dar luogo alla configurazione delle leggi onerose sotto entrambi i profili, con tutte le conseguenti implicazioni.

In definitiva, l'assoluta esigenza dell'auspicato immediato adeguamento della legge quadro emerge anche dal recente provvedimento d'urgenza, che, nel recepire la sentenza della Consulta sull'incostituzionalità del blocco della rivalutazione monetaria delle pensioni (sentenza n. 70 del 2015), opera una sorta di rinvio della copertura finanziaria all'assestamento del 2015¹³.

2.2. *L'Ufficio parlamentare di bilancio*

Dopo una non breve fase preparatoria, l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente istituito, in base alle intese europee¹⁴, con la legge costituzionale n. 1 e con la successiva legge "rinforzata" n. 243 del 2012, per effettuare analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e valutazioni sul rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, ha avviato concretamente la sua attività, anche sulla base di un protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, validando i quadri macroeconomici tendenziale e programmatico della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2014¹⁵.

Significative appaiono le conclusioni cui giunge l'Ufficio sulla Nota di aggiornamento e documenti connessi: il quadro programmatico di riferimento 2016-18 si presenta ottimistico, poiché sarebbe stato preferibile escludere gli effetti delle riforme strutturali, attesa la complessità e l'incertezza della loro stima; sembra opportuna l'introduzione di una clausola di salvaguardia automatica nel periodo di programmazione; nel 2015, gli eventi eccezionali che consentono lo scostamento temporaneo dal percorso verso l'obiettivo di medio termine, sussistono, ma occorre garantire che l'ampiezza dello scostamento non metta a rischio la sostenibilità di medio periodo della finanza pubblica; la deroga nella correzione del saldo strutturale non deve attenuare l'attenzione verso il rapporto debito/PIL, vincolo permanente per le politiche di bilancio italiane¹⁶.

Tenuto conto delle variazioni degli obiettivi programmatici indotti dalle osservazioni delle Autorità europee, l'Ufficio ha confermato la validazione delle previsioni macroeconomiche, ritenendole "tuttora accettabili"; inoltre, sulla base degli elementi disponibili, considera rispettata sia la regola del saldo strutturale per il triennio 2014-2016, con deviazioni non significative, sia la regola della spesa per il biennio 2014-2015, mentre non risulta del tutto rispettata quella della dinamica del debito

¹³ Art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 65 del 2015, in corso di conversione, norma che si riporta: "5. Restano fermi i livelli del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato fissati dall'articolo 1, comma 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il provvedimento di assestamento per l'anno 2015 e le previsioni di bilancio per gli anni successivi terranno conto degli effetti della richiamata sentenza della Corte costituzionale e del presente articolo".

¹⁴ Regolamento UE n. 473 del 2013.

¹⁵ Le intese europee precisano che i quadri di bilancio devono essere basati su previsioni indipendenti e, a tal fine, ciascuno Stato membro deve indicare se le proprie stime sono state prodotte o validate (*endorsed*) da un organismo indipendente; il nostro Paese ha optato per la validazione delle stime governative.

¹⁶ Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, Commissioni riunite V della Camera dei Deputati e 5a del Senato della Repubblica, 13/10/2014.

pubblico, che migliora, comunque, rispetto agli obiettivi iniziali della manovra¹⁷. Peraltro, l'Ufficio ha sottolineato che le circostanze che giustificano un rallentamento del percorso di avvicinamento all'OMT possono incidere anche sulla valutazione del rispetto della regola di riduzione del debito, insieme all'accelerazione dei pagamenti dei debiti pregressi e alla bassa inflazione¹⁸.

Con il suo primo rapporto sulla politica di bilancio, l'Ufficio ha inteso adempiere alla raccomandazione rivolta all'Italia dal Consiglio europeo del giugno 2014, che auspicava l'esame dell'Organismo sul Documento programmatico di bilancio 2015. Oltre all'analisi delle previsioni macroeconomiche e dei quadri tendenziale e programmatico, il rapporto valuta organicamente il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee e gli effetti economici di alcune misure di particolare rilievo della manovra di finanza pubblica.

La prima esperienza di validazione delle previsioni macroeconomiche del Governo ha messo in luce aspetti critici che investono il consolidato processo di formazione del bilancio, con l'inserimento della valutazione indipendente troppo a ridosso delle fasi successive. Per superare le palesate difficoltà, l'Ufficio propone di definire prima le principali linee d'azione sul quadro complessivo dei conti pubblici, in sede di Nota di aggiornamento, e solo successivamente predisporre, col disegno di legge di stabilità, la manovra di bilancio, che diverrebbe strumento di attuazione di decisioni adottate in precedenza¹⁹; ciò comporterebbe, tra l'altro, una revisione dei contenuti e della tempistica del processo di programmazione, da definire con sollecitudine nell'ormai urgente adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica.

2.3. Il nuovo sistema europeo dei conti

Dal settembre 2014, viene adottato dagli Stati membri dell'Unione europea il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali-SEC 2010, in sostituzione del SEC 95, ai sensi del regolamento n. 549 del 2013, elaborato in stretta collaborazione tra Ufficio statistico della Commissione e i contabili nazionali, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (2008 SNA). Rispetto alla precedente versione del 1995 (in vigore dal 1999), il nuovo sistema riflette gli sviluppi e i progressi metodologici conseguiti nella misurazione delle economie moderne, consolidati a livello internazionale, e, allo stesso tempo, viene incontro alle esigenze degli utilizzatori, migliorando in alcuni casi la tempestività nella diffusione dei risultati.

Il SEC 2010 si differenzia dal sistema precedente, soprattutto con riferimento a:

- spese per ricerca e sviluppo (R&S), riconosciute come spese d'investimento, che danno luogo a prodotti della proprietà intellettuale, incidendo sulla domanda finale e contribuendo al PIL, mentre in precedenza erano considerate costi intermedi dell'unità economica agente;

- spese per armamenti, che soddisfano la definizione generale di attività di investimento, classificate come investimenti fissi, anziché come spese per consumi intermedi, includendo le spese per l'acquisto di beni utilizzati ripetutamente per oltre un

¹⁷ Audizione preliminare nell'ambito dell'attività conoscitiva all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015-2017 del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Commissioni riunite V della Camera dei Deputati e 5a del Senato della Repubblica Camera dei Deputati, 4 novembre 2014.

¹⁸ Rapporto sulla politica di bilancio 2015, Ufficio parlamentare di bilancio, par. 3.3.

¹⁹ Rapporto sulla politica di bilancio 2015, Ufficio parlamentare di bilancio, pag. 13-14.

anno (ad esempio veicoli e altri apparecchi quali navi da guerra, aerei militari, carri armati, lanciamissili, ecc.);

- criterio della proprietà economica nella definizione di importazioni e esportazioni di beni, ora registrati quando vi è un trasferimento della proprietà, a prescindere dal corrispondente movimento fisico attraverso le frontiere, con le conseguenti modifiche nella stima dei flussi con l'estero di beni e servizi, con effetto netto sulla bilancia commerciale (e quindi sul PIL) pressoché nullo;

- ampliamento del settore delle società finanziarie, allo scopo di ottenere una maggiore coerenza con il sistema delle statistiche finanziarie della Banca centrale europea (BCE) e del Fondo monetario internazionale (FMI);

- definizione di regole più stringenti per le società veicolo, che hanno per oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione e che, in tale ambito, emettono strumenti finanziari negoziabili, con l'imputazione delle passività assunte dalle società veicolo non residenti controllate ai conti dalle Amministrazioni pubbliche controllanti;

- registrazione delle operazioni delle società a controllo pubblico, al fine di migliorare la misurazione di elementi che influiscono sul debito pubblico;

- super dividendi corrisposti da società pubbliche, ora considerati pagamenti eccezionali e prelievi di capitale;

- contratti di partenariato pubblico-privato, per le eventuali implicazioni sui conti delle Amministrazioni pubbliche, e delle Agenzie di ristrutturazione;

- indennizzi di assicurazione per eventi catastrofici, considerati trasferimenti in conto capitale e non più trasferimenti correnti;

- redditi da lavoro dipendente, che includeranno il valore delle *stock options* conferite dalle aziende ai propri dipendenti;

- diritti pensionistici accumulati, con una tavola aggiuntiva in cui sono registrati i diritti pensionistici relativi ai sistemi di previdenza pubblici e privati, con o senza costituzione di riserve, compresi i sistemi pensionistici della sicurezza sociale. Gli Stati membri dovranno trasmettere tale tavola nel 2017 con dati riferiti all'anno 2015;

- superamento di riserve relative all'applicazione omogenea tra i paesi Ue di *standard* già esistenti, il che comporta per l'Italia l'inserimento nei conti delle attività illegali, in ottemperanza al principio di esaustività, già introdotto dal SEC 95, con la considerazione, in coerenza con le linee guida EUROSTAT, di tutte le attività che producono reddito, indipendentemente dal loro *status* giuridico: traffico di sostanze stupefacenti, prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol);

- classificazione dei flussi derivanti da operazioni sui derivati come operazioni finanziarie, unificando le distinte versioni dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, una coerente con il SEC 95 e l'altra predisposta ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Si prende atto che, ai fini della chiusura delle contabilità dello Stato, il rendiconto del 2014 è l'ultimo a fare riferimento al precedente sistema europeo dei conti SEC95, anche per quanto concerne la classificazione delle poste attive e passive del Conto del patrimonio²⁰.

²⁰ Vedasi, in proposito, la circolare n. 25 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

2.4. Le misure anticorruzione e per la trasparenza

Dopo il varo del Piano nazionale anticorruzione, è emersa sempre più la necessità di una decisa azione preventiva, nel quadro di una politica integrata costantemente monitorata, soprattutto con riferimento alla sua efficacia, al fine di adottare eventuali correttivi.

L'Autorità, sulla base delle vigenti disposizioni²¹, ha sostenuto l'esigenza di realizzare con immediatezza l'accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, con particolare riguardo ai componenti degli organi di indirizzo politico e ai dirigenti, tenuti a trasmettere, ai fini della pubblicazione sul sito ufficiale della propria Amministrazione, alcuni dati personali sulla situazione patrimoniale e sui compensi percepiti per gli incarichi ricoperti; funzionali allo scopo si rivelano i chiarimenti e le istruzioni impartite²². Lungo la stessa linea si inquadra l'attività di verifica dell'effettiva pubblicazione dei dati, demandata agli Organismi interni di valutazione o strutture analoghe, per l'attestazione degli avvenuti adempimenti a fine 2014, da completare entro il gennaio 2015²³.

Quanto alle società controllate o partecipate, sono stati rafforzati i meccanismi di prevenzione della corruzione e di garanzia di trasparenza, chiarendo le modalità di applicazione delle norme in materia, sia mediante una direttiva del Ministero dell'economia e delle finanze per le società di propria competenza, basata su un documento condiviso dall'Autorità, sia con l'adozione, da parte di ANAC, di linee guida e indirizzo per l'intero comparto delle società partecipate dalle Pubbliche amministrazioni. In particolare, il documento condiviso per il rafforzamento dei meccanismi di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società partecipate e/o controllate, precisa l'ambito di applicazione, rinviandola a una più approfondita valutazione per i soggetti con azioni quotate nei mercati regolamentati, con il coinvolgimento anche della Consob; integra il modello di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, prevedendo il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle società controllate, mentre per le società solo partecipate le disposizioni della legge n. 190 si applicano limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Per le Amministrazioni centrali, sono state emanate istruzioni per la pubblicazione sul *web*, a partire dal 2015, dei dati relativi al bilancio e all'indicatore di tempestività dei pagamenti²⁴, mentre sono state definite le modalità per la libera accessibilità ai dati SIOPE (incassi e pagamenti delle Amministrazioni pubbliche), a decorrere dal 16 giugno 2014²⁵.

²¹ Art. 1 del decreto legislativo n. 33 del 2013, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni.", in applicazione dell'art. 1, commi 35 e 36, della legge n. 190 del 2012.

²² In particolare, si veda la delibera n. 144 del 2014 dell'ANAC.

²³ Delibera ANAC n. 148 del 2014.

²⁴ Art. 8, commi 1, 3 e 3-bis, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha modificato la disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 2014, recante "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni"; circolare n. 3 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

²⁵ Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, n. 47989 del 30 maggio 2014.

In tale contesto, rilevante appare il tavolo di collaborazione permanente tra Corte dei conti e Autorità anticorruzione, insediato all'inizio del corrente anno. L'iniziativa mira ad arginare un fenomeno criminale che determina riflessi negativi sull'intero Paese, anche mediante iniziative comuni, quali l'individuazione e la condivisione di possibili indicatori di illeciti corruttivi e l'utilizzo degli strumenti tecnologici disponibili, formalizzando un Protocollo d'intesa, che costituisce un valido esempio di coordinamento e di cooperazione nella lotta alla corruzione; tale Protocollo d'intesa indica, tra l'altro, l'adozione di comuni iniziative per la definizione di significativi indicatori di illeciti corruttivi attraverso l'utilizzo dei sistemi informativi²⁶.

Particolare importanza assumono le recenti istruzioni operative sul procedimento per l'irrogazione delle sanzioni connesse con l'inadempimento delle norme sulla trasparenza²⁷, che sottolineano la competenza ANAC nel procedimento, nel quadro del rafforzamento del ruolo e dei poteri dell'Autorità, intervenuto con le recenti norme primarie sulla trasparenza di cui al decreto-legge n. 90, convertito dalla legge n. 114 del 2014, che ha, tra l'altro, soppresso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici – AVCP, trasferendone competenze e funzioni all'ANAC. L'accessibilità totale delle informazioni costituisce ora strumento primario di prevenzione e contrasto della corruzione, funzioni demandate alla vigilanza dell'ANAC e alla competenza statale, quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione.

Altrettanto rilevanti appaiono le linee guida ANAC sia per l'affidamento dei contratti pubblici attinenti ai servizi di manutenzione degli immobili, in particolare dei contratti misti, nei quali i servizi sono funzionalmente prevalenti rispetto ai lavori, col suggerimento dell'affidamento mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuando possibili elementi di valutazione tecnica per la qualità; sia in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*c.d. whistleblower*), intese a chiarire la disciplina applicativa della legge n. 190 del 2012, (cosiddetta “legge Severino”)²⁸.

Sempre in materia di contratti pubblici, le comunicazioni ANAC (*ex AVCP*) alla Corte dei conti delle Amministrazioni inadempienti agli obblighi di pubblicazione delle prescritte informazioni nei propri siti istituzionali²⁹, regolarmente effettuate, sono state oggetto di elaborazione informatica (realizzazione di un applicativo per l'interrogazione), onde consentirne l'utilizzo, ormai imminente, anche ai fini sanzionatori.

Occorre, infine, segnalare che la relazione annuale, già di competenza della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche, ora Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche – ANAC, è tuttora ferma al 2013³⁰; un suo aggiornamento al 2014 sarebbe estremamente utile, oltre a rispondere appieno al dettato legislativo.

²⁶ Protocollo d'intesa sottoscritto tra i Presidenti della Corte dei conti e dell'ANAC il 28 maggio 2015.

²⁷ Delibera ANAC n. 10 del 2015, recante “ Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del decreto legislativo n. 33 del 2013)”.

²⁸ Deliberazioni ANAC nn. 6 e 7 del 2015.

²⁹ Art.1, comma 32, della legge 190 del 2012; art. 1, comma 418, della legge n. 228 del 2012, nel testo sostituito dall'art. 26, comma 1, del decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013.

³⁰ Art. 13 del decreto legislativo n. 150 del 2009, come modificato dall'art. 5 del decreto-legge n. 101, convertito dalla legge n. 125 del 2013.

2.5. *L'attuazione delle norme sul controllo degli Enti territoriali*

Il nuovo impianto dei controlli sugli Enti territoriali³¹ ha superato il pieno collaudo operativo della Corte dei conti, con l'attività del plesso Sezione delle autonomie-Sezioni regionali di controllo. Nel biennio 2013/2014, l'attività è stata orientata alla verifica della salvaguardia degli equilibri dei bilanci e della sana gestione finanziaria degli Enti, nel quadro generale del concorso di Regioni ed Enti locali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, al consolidamento dei conti e al rispetto del principio del pareggio di bilancio. Il percorso verso la tendenziale omogeneità delle pronunce delle articolazioni regionali della Corte è stato assicurato sia dalle deliberazioni di orientamento della Sezione delle autonomie, sia dalle linee guida per le relazioni degli organi di revisione degli Enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale.

Con riferimento al primo profilo, la Sezione delle autonomie, al fine di garantire il corretto e omogeneo funzionamento dei controlli, superando contrasti interpretativi nell'applicazione delle norme, adotta deliberazioni di orientamento, alle quali le Sezioni regionali hanno l'obbligo di conformarsi. Quanto al secondo aspetto, l'esigenza di più estesi controlli esterni sugli Enti si è tradotta nella rivisitazione dell'assetto dei controlli affidati alla Corte dei conti.

Sul versante regionale, la linea ispiratrice è stata quella di incrementare il controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, per un maggiore coordinamento della finanza pubblica, a garanzia del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. A tal fine, è stato introdotto un modello di controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti, da parte delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, con la collaborazione dei revisori regionali, incentrato sul profilo del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza dei vincoli costituzionali, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli Enti. Nel corso dei primi mesi del 2015, la Sezione delle autonomie ha adottato le linee guida per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni sul sistema dei controlli interni³² e per quelle dei Collegi dei revisori dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi³³. Il giudizio di parificazione, introdotto per la prima volta per le Regioni a statuto ordinario e già previsto dagli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale, ad eccezione della Valle d'Aosta, e delle Province autonome di Trento e Bolzano, è stato pressoché pienamente attuato, con giudizi celebrati in tutte le Regioni sui rendiconti 2012 e 2013, con esclusione delle Regioni Abruzzo e Campania, per particolari contingenze.

Per gli Enti locali, la recente normativa ha riportato i controlli e le verifiche su bilancio e rendiconto all'interno del testo unico degli Enti locali. Il nuovo art. 148-*bis*, al fine di evitare ulteriori aggravii alla finanza locale, prevede pronunce di accertamento in casi di irregolarità, che, se non rimosse con provvedimenti idonei a ripristinare gli equilibri, comportano la preclusione dei programmi di spesa per i quali si accerti la mancata copertura. Va sottolineato che, in conseguenza degli anomali differimenti del

³¹ Decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012.

³² Art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012.

³³ Con deliberazione n. 5/SEZAUT/2015/INPR sono state approvate le linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui rendiconti delle Regioni per il 2014; con deliberazione n. 6/SEZAUT/2015/INPR, le linee guida per i revisori dei conti sui bilanci di previsione delle Regioni per l'anno 2015; con deliberazione n. 7/SEZAUT/2015/INPR, le linee guida per la relazione del Presidente della Regione, per l'anno 2014. Le predette linee guida sono adottate previo preliminare confronto con i rappresentanti delle Conferenze delle Assemblee e delle Giunte regionali che intervengono anche in sede di adunanza.

termine di approvazione del bilancio di previsione degli Enti locali, per gli anni 2013 e 2014 la Corte ha rimarcato la sostanziale vanificazione della funzione programmatoria del bilancio di previsione così tardivamente approvato³⁴; in tali occasioni, in luogo delle usuali linee guida, ha fornito indicazioni ai collegi dei revisori, sulle verifiche da effettuare in sede di esercizio provvisorio, in carenza di approvazione del bilancio³⁵.

Per la conservazione e il recupero delle condizioni di equilibrio dei bilanci, un importante impatto si è avuto con l'introduzione della procedura di riequilibrio (art. 243 *bis* del testo unico)³⁶. Le linee guida e i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio hanno avuto il positivo effetto di sistematizzare l'attività di valutazione della congruità del "progetto di risanamento" predisposto dai Comuni che vi hanno fatto ricorso³⁷. La lacunosità, da un lato, della disciplina procedimentale e, dall'altro, la complessità e la varietà delle fattispecie emerse nella fase di prima applicazione, hanno comportato il previsto intervento della Sezione delle autonomie per dirimere questioni di particolare rilevanza.

Dal 2012, hanno fatto ricorso alla procedura n. 132 Enti, di cui 9 Province. Nel primo anno di vigenza della norma erano in piano di riequilibrio 33 Enti (2 Province e 31 Comuni), nel 2013 si sono aggiunti altri 57 Enti (3 Province e 54 Comuni) e nel 2014 n. 37, di cui 3 province; nei primi mesi del 2015, sono in procedura di riequilibrio altri 5 Comuni. Va notato che i recenti interventi normativi³⁸, tesi ad evitare le conseguenze della mancata conclusione della procedura o della non approvazione dei piani, determinano una significativa dilatazione dei tempi di definizione delle misure di risanamento, incidendo negativamente sugli assetti dei rapporti patrimoniali tra Amministrazioni e creditori e accentuando la debolezza finanziaria dell'Ente, già in precarie condizioni strutturali di equilibrio.

2.6. Controllo di costituzionalità e vincoli europei

2.6.1. Di rilievo è, anzitutto, la sentenza n. 40 del 2014, con la quale Corte costituzionale ha chiarito che il Patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia, nei confronti dell'Unione europea, ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle Amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto degli obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci delle Amministrazioni interessate al consolidamento, per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, derivanti dai vincoli europei, direttamente riconducibili, oltre che al coordinamento della finanza pubblica, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost..

Il sindacato delle Sezioni regionali della Corte dei conti è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un Ente ad autonomia speciale. Per

³⁴ Deliberazioni n. 23/SEZAUT/2013/INPR e n. 18/SEZAUT/2014/INPR.

³⁵ Per quanto riguarda i rendiconti, cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/2014/INPR per le linee guida al rendiconto 2013 per gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali e deliberazione n. 13/2015/INPR per le linee guida al rendiconto 2014; nelle appendici A, unite alle citate deliberazioni, viene chiesto di relazionare in merito all'eventuale gestione in esercizio provvisorio dei bilanci 2013 e 2014.

³⁶ Art. 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012.

³⁷ Deliberazione n. 16 del 13 dicembre 2012, integrata con deliberazioni n.11/SEZAUT/2013/INPR e n. 8/SEZAUT/2015/INPR.

³⁸ Art. 1, commi 573 e 573-*bis*, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014); art. 3 del decreto-legge n. 16, convertito dalla legge n. 68 del 2014.

la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo Ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti.

2.6.2. Per contemperare il principio dell'autonomia regionale con gli obiettivi e i vincoli concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012), la Corte ha rimarcato la centralità del principio della leale collaborazione, che trova nello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al Patto di stabilità e successivamente sentenza n. 89 del 2015) il momento di composizione, nel loro complesso, dei punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria, anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli Enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali.

Particolare rilevanza assumono nel 2015 le sentenze n. 10 e n. 70, entrambe con riflessi sugli equilibri di finanza pubblica. Trattasi di "sentenze di spesa" foriere di oneri per il bilancio dello Stato e in relazione alle quali, ai sensi dell'art. 17, comma 13, della legge n. 196 del 2009, il Ministro dell'economia e delle finanze è chiamato a proporre soluzioni per regolarne gli aspetti finanziari, assicurando il rispetto dell'art. 81, terzo comma (già quarto) della Costituzione.

Nel primo caso (sentenza n. 10 del 2015), il parametro dell'equilibrio di bilancio è stato espressamente evocato dalla Corte per limitare, con una pronuncia dichiaratamente produttiva di effetti *ex nunc*, gli effetti di annullamento della disposizione caducata ("addizionale" all'imposta sui redditi delle società, IRES, introdotta dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008: perdita del gettito atteso 1,7 miliardi nel 2009 e 849 milioni per gli esercizi 2010/2011).

Nel secondo caso (sentenza n. 70 del 2015), in una situazione di conseguenze più marcate sugli "equilibri"³⁹, la Consulta, accogliendo la questione in relazione agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., ha formulato un tipico dispositivo di incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 2011, sul blocco della rivalutazione delle pensioni. Peraltro, la medesima Corte, con sentenza n. 6 del 2015, aveva dichiarato l'inammissibilità della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito dalla legge n. 214 del 2011, individuando quale motivo di inammissibilità (anche) l'assimilazione di detta normativa alla legge di bilancio, precisando che l'assimilazione ben può riferirsi anche a provvedimenti successivi, che si rendano necessari per l'equilibrio della manovra finanziaria.

2.6.3. Attesa la sua rilevanza, appare opportuno soffermarsi, in particolare, sul problema dell'equilibrio del bilancio e della garanzia dei diritti di prestazione.

³⁹ La "nota di lettura" del Servizio del bilancio del Senato, pag. 100, riguardante la norma in questione riporta, in termini di indebitamento netto, minori oneri per spesa pensionistica, al netto degli effetti fiscali – e dunque maggiori oneri nell'ipotesi di annullamento della misura – per 1,8 miliardi nel 2012, 3,1 miliardi annui nel biennio 2013-2014.

La Corte, nella sentenza n. 310 del 2013, nello scrutinare disposizioni di legge statali di blocco di stipendi, ha ritenuto che le norme impugnate superassero *“il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica – sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono – e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio”*. Medesima *ratio decidendi* è alla base della successiva ordinanza n. 113 del 2014, con la quale la Corte rigetta le questioni sollevate come manifestamente infondate.

Tale modo di argomentare ripropone, in un contesto costituzionale completamente mutato, la tesi della legittimità dell'introduzione di misure restrittive prolungate nel tempo, la cui ragionevolezza per l'innanzi veniva condizionata al loro carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato; in realtà, il prolungamento temporale di dette misure, secondo il nuovo orientamento della Corte, rischia di entrare in conflitto con la circostanza che esse sono finalizzate a garantire l'equilibrio, con sacrifici a carattere sostanzialmente strutturale.

2.6.4. Per i profili concernenti l'indebitamento degli Enti territoriali, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 175 del 2014, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011, in quanto la norma denunciata è stata qualificata quale disposizione espressiva del principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, con la sentenza n. 224 del 2014, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 25 della legge della provincia di Bolzano n. 10 del 2013, sulla riorganizzazione di funzioni dell'ente territoriale, in quanto si omette di determinarne gli effetti finanziari, violando l'art. 81, quarto comma.

In primo luogo, la Corte ha ricordato 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»*; che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate *«deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte»* (sentenza n. 115 del 2012).

In questa prospettiva ermeneutica, non assume rilevanza il fatto che le risorse destinate a un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite a un capitolo o ad una Unità previsionale di base. Il principio di copertura, infatti, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza, che a quelli successivi, in cui le norme esplicheranno effetti.

2.7. La giurisprudenza costituzionale

2.7.1. Da segnalare, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il sempre più frequente richiamo dei principi di contabilità pubblica, cui devono essere informati i documenti contabili, quale, ad esempio, il principio dell'unità «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenze n. 224 del 2014 e n. 192 del 2012). La Corte ha più volte ricordato che una convincente e fondata quantificazione degli oneri si pone a garanzia non solo ai fini di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, facente parte del nostro sistema costituzionale sin dal 1948, ma anche in relazione al mutato art. 81, entrato in vigore il 1° gennaio 2014, nel senso di una profonda connessione con i vincoli di merito in tema di politica finanziaria, sanciti ora dal quadro costituzionale. Lo stesso obbligo di copertura ha acquisito una nuova rilevanza rappresentando, con maggiore evidenza, un passaggio essenziale, in vista della garanzia di coerenza tra gli aspetti finanziari della nuova legislazione ordinaria e la conseguibilità degli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede programmatica, a loro volta in conformità con l'ordinamento comunitario e i vincoli posti ora a livello costituzionale.

2.7.2. La richiamata sentenza n. 40 del 2014 afferma, tra l'altro, che la finalità del controllo di legittimità e regolarità, di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL, e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., giustificano il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli Enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).

Tali misure interdittive, ha osservato la Corte, non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli Enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio». In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, i controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 39 del 2014).

In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile, attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi, si risolve nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità.

2.7.3. Con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sul decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, che introduce la relazione semestrale delle Sezioni regionali della Corte dei conti ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Secondo la Consulta, il controllo introdotto trova fondamento costituzionale, riveste natura collaborativa e

l'istituto disciplinato dalla norma impugnata risulta funzionale, da un lato, ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio regionale, per consentire la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative; dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio. La relazione semestrale ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dei parametri invocati.

Circa la verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli Enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, la sentenza ha precisato che la disposizione dell'art. 1, comma 7, del citato decreto-legge contrasta, limitatamente alla parte che si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, con gli invocati parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

In realtà, pur a fronte di una non perspicua formulazione della norma, occorre considerare che la norma censurata non è espressamente indirizzata agli organi della sovranità legislativa, bensì alle "Amministrazioni"; peraltro, la caducazione della norma non potrà esimere gli organi amministrativi responsabili dal proporre al Consiglio regionale misure e interventi volti a ripristinare il vulnerato equilibrio di bilancio. D'altro canto, previsioni di analogo contenuto sono riscontrabili nel vigente ordinamento contabile; si fa, ad esempio, riferimento alle norme introdotte dal decreto-legge n. 194, convertito dalla legge n. 246 del 2002, con l'inserimento del comma 6-*bis* nell'ambito dell'art. 11-*ter* della legge n. 468 del 1978⁴⁰.

Ulteriori analoghe misure sono contenute nell'art. 1, commi 2, 3 e 4, del citato decreto-legge n. 194 del 2002, quali: a) l'obbligo degli organi amministrativi responsabili di rappresentare opportune iniziative, da adottare ad opera del Parlamento (comma 2); b) iniziative dirette rimesse Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di disporre, con proprio decreto, la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato (comma 3); c) interventi del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro vigilante, intesi a disporre, con il decreto di cui al medesimo comma, la riduzione delle spese di funzionamento degli Enti e Organismi pubblici non territoriali previste nei rispettivi bilanci (comma 4).

⁴⁰ "Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti degli oneri finanziari previsti nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è comunicato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa, anche al fine dell'applicazione del disposto di cui al comma 7. Per le Amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie provinciali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione della disposizione di cui al presente comma. Per gli Enti ed organismi pubblici non territoriali provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza e segnalazione gli organi interni di revisione e di controllo."

2.7.4. Di rilievo è anche la sentenza n. 79 del 2014, con la quale la Corte costituzionale ha scrutinato l'art. 16 del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012⁴¹, dichiarando costituzionalmente illegittimo il terzo periodo del comma 2, nella parte in cui non prevede che, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze "è comunque emanato entro il 15 febbraio di ciascun anno", "sino all'anno 2015";

In proposito va osservato che il requisito della "transitorietà" di una misura per il riequilibrio della finanza pubblica cui sono tenute le Pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost.) sembra di problematica riconciliazione con l'art. 81, primo comma, Cost, nonché con il *fiscal compact*, che, hanno introdotto la regola del pareggio di bilancio, stabilendo che esso si considera realizzato quando il saldo strutturale, definito come saldo corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*, delle Amministrazioni pubbliche, sia pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese. Ne discende che il principio del pareggio strutturale ha come corollario quello della sostenibilità delle finanze pubbliche; talché, nel mutato scenario della Costituzione economica, sembra problematico che una misura di contenimento di un aggregato di spesa pubblica corrente possa essere di per sé connotato da "transitorietà"; tanto più ove si consideri che l'obiettivo del pareggio strutturale discende non tanto dall'art. 117, terzo comma, Cost. ("coordinamento della finanza pubblica"), bensì, come ha chiarito di recente dalla stessa Corte costituzionale, dagli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (Corte cost. sentenze nn. 39 e 40 del 2014).

3. I provvedimenti contabili del 2014

3.1. L'assestamento del bilancio

Il disegno di legge concernente l'assestamento del bilancio risulta presentato alle Camere il 15 luglio 2014, unitamente al disegno di legge di approvazione del Rendiconto generale per il 2013, per la prima volta in evidente ritardo rispetto ai termini prescritti dalla legge di contabilità, nonostante il tempestivo varo da parte del Consiglio dei Ministri del 30 giugno. Il provvedimento, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, recepisce gli effetti del quadro macroeconomico contenuto nel DEF, con un decremento di circa 2 miliardi per le entrate e di 2,6 miliardi per le spese; il saldo netto da finanziare, tenuto conto anche delle variazioni di bilancio adottate nel periodo gennaio-maggio, si colloca intorno ai 41,6 miliardi.

Continua a mancare, nella relazione al disegno di legge, un'analisi dei residui attivi analoga a quella effettuata per i residui passivi, la cui utilità è stata sottolineata dalla Corte dei conti anche nelle precedenti relazioni al Parlamento; la carenza andrebbe sollecitamente superata, tenuto conto del patrimonio informativo disponibile dal lato

⁴¹ La norma prevede che le Regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese per i consumi intermedi (comma 1); determinano l'ammontare complessivo di tale concorso con riferimento agli anni 2012, 2013, 2014 e "a decorrere dal 2015" (comma 2, primo periodo); dispongono che la ripartizione di tale concorso fra le Regioni è determinata con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anche tenendo conto delle analisi della spesa effettuate dal Commissario straordinario di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 luglio 2012, n. 94, delibera che è recepita da un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (comma 2, secondo periodo); prevedono che, in caso di mancata delibera della predetta Conferenza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze è comunque emanato entro il 15 ottobre 2012, "ripartendo la riduzione in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE" (comma 2, terzo periodo).

delle entrate e dell'esigenza di fornire al legislatore un prezioso contributo di conoscenza su un fenomeno di dimensioni di gran lunga più rilevante, atteso che, a fine 2013, l'entità dei residui attivi era di 261,1 miliardi, mentre quelli passivi ammontavano a 84,2 miliardi. Quest'ultimo importo, accertato nel rendiconto 2013, risulta superiore del 42,5 per cento rispetto alle stime effettuate nel bilancio di previsione 2014 (59,1 miliardi), scostamento, peraltro, analogo a quelli riscontrabili nei precedenti esercizi. Come risulta dall'analisi predetta, il sistema di valutazione dei residui passivi presunti, in sede previsionale, consiste in un mero computo aritmetico, che sottrae dalla massa spendibile le autorizzazioni di cassa, senza tener conto dei prevedibili effettivi andamenti gestionali, che, invece, sono considerati in sede di valutazione dei pagamenti per l'elaborazione delle relazioni trimestrali di cassa. Ad avviso della Corte dei conti, una più accurata stima dei residui passivi presunti in sede previsionale, avvicinando per quanto possibile il sistema di valutazione ai prevedibili andamenti effettivi, limiterebbe notevolmente i rilevati scostamenti, rendendo, nel contempo, più agevole l'intero processo di formazione del bilancio.

Si rileva, ancora, la mancata presentazione, nel corso dell'*iter* parlamentare del provvedimento, approvato con legge n. 145 del 2014, di specifico emendamento sugli effetti, in particolare sulle entrate tributarie, del nuovo peggioramento del quadro macroeconomico formalizzato nella Nota di aggiornamento al DEF presentata il 20 settembre scorso; analogamente, si sottolinea il limitato ricorso delle Amministrazioni di spesa alla flessibilità di bilancio, disposta dalla legge quadro di contabilità e successivamente estesa da ormai numerose disposizioni, anche in via sperimentale.

3.2. Il Rendiconto 2013

Anche il disegno di legge di approvazione del Rendiconto 2013 risulta presentato alle Camere in ritardo, nonostante il tempestivo varo del Consiglio dei Ministri. Permane l'assenza, nella relazione, di un'analisi complessiva e dettagliata delle variazioni che riflettono l'utilizzo della flessibilità di bilancio, una delle più rilevanti novità della riforma, nonostante le chiare indicazioni del legislatore. Trattasi delle variazioni compensative di spese rimodulabili all'interno dei programmi o tra programmi della stessa missione, su proposta delle Amministrazioni; di spese per fabbisogno in ciascun programma, disposte dal Ministro dell'economia e delle finanze su proposta dei Ministri competenti, ovvero dai Ministri competenti all'interno del medesimo macroaggregato; nonché delle variazioni compensative tra missioni diverse, consentite per il periodo 2011-2016⁴², allo scopo di ampliare ulteriormente la flessibilità in sede previsionale e di assestamento, anche per un più agevole assorbimento delle reiterate riduzioni di stanziamenti.

Si confermano, altresì, i rilievi sull'attendibilità del rendiconto dal lato delle entrate, per le quali il bilancio di competenza giuridica appare, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia necessariamente l'effettiva realtà contabile. Al disegno di legge sono allegati il Rendiconto economico (art. 36, comma 5) e l'Ecorendiconto (art. 36, comma 6, della riforma), trasmessi entrambi alla Corte dei conti per la parifica, sia pure con qualche ritardo per il secondo.

Le tavole di raccordo tra consuntivo e conto economico del comparto statale, elaborate in corrispondenza di quelle prodotte nella nota tecnico-illustrativa del disegno

⁴² Art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 10, comma 11, del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. del 2015.

di legge di stabilità, evidenziano dimensioni e complessità delle elaborazioni necessarie per passare dall'aggregato finanziario a quello economico di contabilità nazionale, funzione demandata all'ISTAT in base alle intese europee e non ancora resa del tutto trasparente per le valutazioni parlamentari.

L'auspicata estensione al Conto del Patrimonio, a decorrere dal consuntivo 2013, dell'agile pubblicazione "Il rendiconto in breve", inaugurata l'anno precedente ma limitata al conto del bilancio, è stata apprezzabilmente attuata dalla Ragioneria generale dello Stato, dando luogo a un documento che descrive sinteticamente, ma efficacemente, i fenomeni gestionali e la situazione patrimoniale, illustrando le principali grandezze finanziarie in relazione agli anni precedenti e alle previsioni iniziali della legge di bilancio, l'andamento dei saldi e degli aggregati articolati per categorie economiche e per missione e programmi, nonché l'evoluzione nel tempo delle poste attive e passive del patrimonio.

3.3. La Nota di aggiornamento

La presentazione, oltre i termini prescritti dalla legge quadro di contabilità, della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, trova giustificazione nella contestuale revisione dei dati di finanza pubblica e di contabilità nazionale, operata all'ISTAT in base alla disciplina europea, in occasione del passaggio dal SEC'95 al SEC 2010, di cui si è fatto cenno (par. 2.3.), adempimento definito nel settembre 2014.

La Nota, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre e presentata alle Camere il 1° ottobre, approvata con due analoghe risoluzioni⁴³, rivede il quadro macroeconomico, in linea con le inattese tendenze negative, prevedendo un'ulteriore decrescita del Prodotto interno lordo nel 2014 (-0,3 per cento rispetto al 2013) e un *deficit* nominale del bilancio pubblico del 3 per cento del Pil per il terzo anno consecutivo. Gli interventi da inserire nella legge di stabilità consentirebbero nel 2015 l'uscita dalla recessione, con una crescita del Pil dello 0,6 per cento, un lieve calo del rapporto *deficit*/Pil al 2,9 per cento e della disoccupazione al 12,5 per cento, un incremento del rapporto debito/Pil al 131,6 per cento nel 2014 e al 133,4 per cento nel 2015, un aggiustamento del *deficit* strutturale pari a circa un decimo di punto percentuale rispetto al 2014. Il rallentamento del percorso di avvicinamento comporterebbe che l'obiettivo di medio termine (MTO), il pareggio strutturale del bilancio pubblico, sia raggiunto nel 2017, un anno dopo l'indicazione del Documento di economia e finanza. Nonostante che la Commissione europea, nella raccomandazione n. 1, avesse indicato il pareggio per il 2015, la Nota valuta il rinvio compatibile con le regole dell'Unione, che, in caso di severo peggioramento dell'economia, prevedono deviazioni temporanee funzionali a riforme strutturali, a vantaggio della competitività del Paese.

Nel delineare il quadro programmatico di medio e lungo termine, la Nota stima, tra l'altro, gli effetti di quattro riforme strutturali, in corso di attuazione o di prossimo avvio: Pubblica amministrazione, lavoro, giustizia e competitività. Nel breve periodo, la stima appare ispirata a criteri prudenziali (+0,4 per cento nel 2015 rispetto al

⁴³ Risoluzioni del 14 ottobre 2014 n. 6.83 della Camera dei deputati e n. 6.65 del Senato della Repubblica.

tendenziale), mentre assume dimensioni rilevanti nel medio/lungo periodo (+3,4 per cento nel 2020, +8,1 per cento in prospettiva)⁴⁴.

Nel rispetto della disciplina europea, il quadro tendenziale della Nota ha preventivamente ottenuto la validazione dell'Ufficio parlamentare del bilancio, il nuovo organismo indipendente istituito con la legge costituzionale n. 1 del 2012; successivamente, l'Ufficio ha provveduto a validare anche il quadro macroeconomico programmatico di riferimento per il biennio 2014-2015, valutando come accettabile, anche dopo le variazioni alla manovra indicate dall'Unione europea, la previsione macroeconomica della Nota di aggiornamento, confermata nel Documento programmatico di bilancio⁴⁵.

La Nota individua tre disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica: gli interventi per la riorganizzazione della Pubblica amministrazione, già presentato alle Camere (A.S. n. 1577, ora A.C. n. 3098, sui quali la Corte dei conti si è espressa in due audizioni⁴⁶); le misure per la revisione della spesa e per lo sviluppo del cinema e dello spettacolo; la delega per la revisione dell'ordinamento degli Enti locali.

Come l'anno precedente, non si rinviene nella Nota l'articolazione per sottosettori del nuovo quadro programmatico di finanza pubblica, disposta dalla legge contabile e dal *two-pack*⁴⁷. Inoltre, si osserva ancora il mancato 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, in relazione alle modifiche degli obiettivi di finanza pubblica⁴⁸, importante elemento istruttorio per il successivo *iter* parlamentare; il previsto prezioso coinvolgimento degli altri livelli di governo è venuto, in tal modo, a mancare nella fase iniziale della programmazione operativa, anche se ha influito, senza dubbio, sulla nuova disapplicazione della norma l'aggiornamento del quadro macroeconomico di riferimento dovuto al passaggio dal SEC95 al SEC 2010.

Contestualmente alla Nota, il Governo ha presentato alle Camere la specifica relazione per aggiornare il piano di rientro verso il pareggio strutturale del bilancio pubblico⁴⁹; l'approvazione parlamentare è intervenuta con due conformi risoluzioni, approvate a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti delle Assemblee legislative⁵⁰, consolidando la procedura inaugurata l'anno precedente, ai sensi dell'art. 6, comma 3, della legge "rinforzata" n. 243 del 2012. Successivamente, le Assemblee legislative hanno varato, sempre con due risoluzioni conformi⁵¹, una nuova relazione di aggiornamento del piano di rientro, che recepisce sostanzialmente le indicazioni delle Autorità europee, portando nell'anno in corso al 2,6 per cento del Pil l'indebitamento nominale e allo 0,6 per cento quello strutturale delle Pubbliche amministrazioni.

⁴⁴ Cfr., al riguardo, l'audizione della Corte dei conti sul disegno di legge delega sulla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche – A.S. 1577, dinanzi alla Commissione affari costituzionali della Camera, tenuta il 9 ottobre 2014.

⁴⁵ Audizione dell'Ufficio parlamentare del bilancio sul disegno di legge di stabilità, Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, 4 novembre 2014.

⁴⁶ Audizioni della Corte dei conti, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, presso la Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. 1577) del 9 ottobre 2014 e presso la Commissione Affari costituzionali della Camera (A.C. 3098) del 3 giugno 2015.

⁴⁷ Art. 10-bis, comma 1, legge n. 196 del 2009 e art. 6 regolamento UE n. 473 del 2013.

⁴⁸ Art. 10-bis, comma 2, legge n. 196 del 2009.

⁴⁹ La relazione è prescritta dall'art. 6, comma 3, della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

⁵⁰ Trattasi della risoluzione n. 6.82, approvata dalla Camera dei deputati e dell'analoga risoluzione n. 100, approvata dal Senato della Repubblica, il 14/10/2014.

⁵¹ Risoluzioni n. 1 approvata dal Senato della Repubblica e n. 6.94 approvata dalla Camera dei deputati il 30 ottobre 2014.

Su tali documenti, la Corte dei conti ha fornito al Parlamento le proprie valutazioni in apposita audizione⁵², osservando un cambiamento nell'impostazione della politica economica, a motivo dalla gravità della situazione recessiva dell'economia. Per riprendere il processo di convergenza verso l'obiettivo di medio termine, occorre l'effettiva capacità delle riforme avviate di rivedere l'intervento pubblico, anche alla luce della caduta di prodotto dovuta alla crisi e della necessità di rimuovere gli squilibri strutturali del nostro sistema.

3.4. Il Rapporto sull'evasione fiscale

Contestualmente alla Nota di aggiornamento, per la prima volta è stato presentato al Parlamento il Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nello scorcio del 2014, nonché su quelli attesi, per il recupero del gettito derivante sia dall'azione di accertamento dell'evasione, sia dalla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti. Anche sulla base degli indirizzi espressi dalle Camere su tale documento, presentato in ritardo rispetto a quanto previsto nel provvedimento d'urgenza su competitività e giustizia sociale⁵³, il Governo avrebbe dovuto definire un programma di misure ulteriori, per implementare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, conseguendo nel 2015 un recupero di almeno due miliardi in più del risultato del 2013.

Il Rapporto, sottolineata la stretta connessione tra evasione fiscale, corruzione e criminalità economico/organizzata, individua una strategia per migliorare l'efficacia del contrasto, prevedendo, da un lato, una solida azione strutturale di deterrenza e prevenzione; dall'altro, un miglioramento del rapporto fra fisco e contribuenti. Dopo un'analisi delle diverse tipologie di evasione e dei relativi interventi di contrasto, il documento auspica il concentramento dell'azione di controllo sulle diverse macro-tipologie di contribuenti, con metodologie differenziate, tenendo conto delle diversità di contesto. A fini di maggiore efficacia dell'azione e della *tax compliance*, sono indicate la sinergia operativa delle diverse componenti dell'amministrazione fiscale, con l'utilizzo razionale delle banche dati, la diffusione degli strumenti di pagamento tracciabili, della fatturazione elettronica, della trasmissione telematica dei corrispettivi e una maggiore educazione fiscale. Questi ultimi interventi, previsti nella legge delega sulla revisione del sistema tributario, consentiranno notevoli riduzioni degli adempimenti per le imprese, con conseguenti riduzioni di costi, e miglioramenti nell'azione di contrasto e prevenzione dell'evasione, attraverso l'utilizzo delle informazioni disponibili. Il Rapporto opera, tra l'altro, una stima del valore complessivo delle imposte sottratte, *tax gap* medio su base annua, di 91 miliardi, circa il 7 per cento del Pil.

Si è tuttora in attesa, invece, dei rapporti annuali sui risultati conseguiti nel contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, da presentare alle Camere contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, e sulle spese fiscali, da allegare al disegno di legge di bilancio, entrambi demandati ai decreti legislativi di attuazione della riforma tributaria⁵⁴.

⁵² Audizione della Corte dei conti sulla Nota di aggiornamento al DEF 2014, presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, 13 ottobre 2014.

⁵³ Art. 6 del decreto-legge n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014.

⁵⁴ Art. 3, comma 1, lettera f) e art. 4, comma 1, della legge n. 23 del 2014, recante "Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita".

3.5. Il documento programmatico di bilancio

Il documento programmatico di bilancio per il 2015 consolida l'applicazione, avvenuta già l'anno precedente, della disciplina comunitaria del *two pack*⁵⁵, che dispone la trasmissione alle autorità europee, da parte di ciascuno Stato membro, entro il 15 ottobre, di un documento definito in coerenza con le eventuali raccomandazioni, con l'aggiornamento dei quadri macroeconomico e fiscale precedentemente definiti con la Nota di aggiornamento del DEF, e informazioni dettagliate sulle misure correttive. Il quadro programmatico incorpora gli effetti delle misure adottate per assicurare l'obiettivo di indebitamento netto del 3 per cento nel 2014 e quelle previste per il triennio 2015-2017.

L'appendice metodologica descrive i modelli utilizzati per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali, nonché i criteri di formazione delle previsioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica. In linea con la normativa europea e nazionale, che consente deviazioni temporanee dal sentiero di convergenza verso l'obiettivo di medio termine – OMT⁵⁶, il documento rivede gli obiettivi di bilancio e il piano di rientro, postecipando il pareggio strutturale del bilancio pubblico al 2017, con l'utilizzo della flessibilità disponibile per attuare interventi strutturali volti a favorire il recupero di un livello di crescita sostenibile.

La ridefinizione degli obiettivi, secondo il documento, avrebbe garantito un miglioramento del saldo strutturale di bilancio di 0,1 punti percentuali di Pil nel 2015 e di 0,5 nel 2016, anno in cui il rapporto debito/Pil sarebbe tornato a scendere. Le disposizioni sull'utilizzo di previsioni macroeconomiche indipendenti sono state puntualmente osservate, con la validazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Dopo le richieste di chiarimento della Commissione UE, sono state indicate misure aggiuntive con le quali la correzione del deficit strutturale 2015 viene elevata a 0,3 punti di Pil, in linea con la nuova interpretazione europea delle norme sulla flessibilità, che prevede, tra l'altro, una più contenuta riduzione del disavanzo strutturale per i Paesi con *output gap* negativo compreso tra il 3 e il 4 per cento⁵⁷. Ciò ha richiesto una specifica relazione di variazione della Nota di aggiornamento al DEF, per la modifica degli obiettivi riportati nel Documento programmatico di bilancio, con misure aggiuntive che portano l'indebitamento netto nominale al 2,6 per cento e quello strutturale allo 0,6 per cento del Pil.

In tale quadro, particolare rilevanza assume l'analisi sulla crescita potenziale e sulle implicazioni per la politica di bilancio, contenute nell'appendice metodologica, che conclude raccomandando estrema cautela nella considerazione delle stime risultanti dal modello utilizzato anche in sede europea, perché caratterizzate da un elevato grado di incertezza: con l'adozione di parametri diversi, in particolare per l'*output gap*, l'obiettivo di medio termine, il pareggio strutturale del bilancio pubblico, risulterebbe sostanzialmente raggiunto già a partire dal 2012 e ci troveremmo oggi in situazione di avanzo strutturale⁵⁸. Tali stime sono state in qualche misura condivise dall'Ufficio

⁵⁵ Art. 6 del regolamento (UE) n. 473 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, anche per garantire la pubblicità dei relativi contenuti, in conformità a quanto previsto nel paragrafo 2 del medesimo articolo 6.

⁵⁶ Art. 5 del regolamento europeo n. 1466 del 1997 e art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

⁵⁷ Per l'Italia, con *output gap* nel 2015 al -3,4 per cento, la riduzione del disavanzo strutturale si riduce dallo 0,5 allo 0,25 per cento. Sulle nuove indicazioni della Commissione europea in tema di flessibilità, si veda il *focus* dell'Ufficio parlamentare di bilancio, gennaio 2015.

⁵⁸ Si veda, in proposito, il *focus* "La stima della crescita potenziale e le implicazioni per la politica di bilancio", nell'appendice metodologica del Documento programmatico di bilancio 2015.

parlamentare di bilancio, che ha ritenuto il saldo strutturale di bilancio vicino al pareggio già dal 2013 e leggermente positivo dal 2015, dopo un lieve peggioramento nel 2014⁵⁹. Più in generale, si osserva che il medesimo Ufficio, nel valutare il quadro macroeconomico di riferimento per il triennio 2016-2018, ha ritenuto preferibile un approccio ispirato a maggiore prudenza, con l'esclusione dalla formulazione delle previsioni degli effetti delle riforme strutturali⁶⁰.

Va ricordato, infine, che, in sede di adeguamento al nuovo assetto costituzionale della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, dovranno essere affrontati eventuali aspetti procedurali e chiarito il rapporto tra Documento programmatico e Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, attesi gli elementi di sovrapposizione che emergono, sotto il profilo sia dei contenuti che dei tempi di presentazione.

3.6. La legge di stabilità

Il disegno di legge di stabilità per il 2015, presentato al Parlamento, unitamente a quello relativo al bilancio a legislazione vigente, il 23 ottobre 2014, oltre il termine prescritto dalla norma contabile, corredato solo il 31 ottobre dalla relazione tecnico-illustrativa, è stato oggetto di numerosi stralci, per estraneità della materia rispetto al prescritto contenuto proprio, dando luogo a separati disegni di legge, confermando una consuetudine ormai ricorrente⁶¹. La legge, nel 2015, reca una manovra complessiva, in termini di indebitamento netto, ridotta dai 36,2 miliardi originari a 34 miliardi, per effetto delle modifiche concordate con l'Unione europea, trasfuse in opportuni emendamenti, con finanziamento in disavanzo per soli 5,8 miliardi e miglioramento dei saldi negli anni successivi; di tali modifiche si è dato conto nell'aggiornamento inviato dal Governo alle Camere in occasione del passaggio all'altro ramo del Parlamento. Analogamente, la relazione tecnica originaria è stata aggiornata nel gennaio 2015⁶².

Le misure, confermando le indicazioni programmatiche, mirano a cambiare le aspettative con interventi strutturali su mercato del lavoro e sistema fiscale, sia dal lato della domanda interna (*bonus* fiscale, intervento per i nuovi nati), sia dal lato dell'offerta (taglio dell'Irap, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro), in gran parte di carattere redistributivo. In via generale, la Corte dei conti ha espresso condivisione degli

⁵⁹ Ufficio parlamentare di bilancio, Rapporto sulla politica di bilancio 2015, novembre 2014, pag. 65; si veda, anche, la nota di lavoro n. 1 del medesimo Ufficio, "La stima del Pil potenziale: analisi di alcune criticità", gennaio 2015.

⁶⁰ *Ibidem*, pag.13.

⁶¹ A.C. 2679-ter (Progetti per servizi socialmente utili); 2679-quater (Impiego di personale militare per la prevenzione dei delitti di criminalità organizzata e ambientale in Campania); 2679-quinquies (Interventi in favore dei giovani imprenditori agricoli e per l'integrazione del sistema agroalimentare); 2679-sexsies (Cessione di attività immobiliari e di quote di società partecipate da parte della RAI); C. 2679-septies (Trattamenti economici accessori del personale del Ministero della salute); 2679-octies (Prerogative sindacali del personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco); 2679-nonies (Rappresentanza militare); 2679-decies (Disposizioni diverse in materia di istruzione scolastica e universitaria e del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché interventi concernenti l'Istituto nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione); 2679-undecies (Modifiche al codice dell'ordinamento militare e al codice penale militare di pace in materia di ordinamento giudiziario militare); 2679-duodecies (Unità produttive e industriali dell'Agenzia industrie difesa); 2679-terdecies (Prodotti energetici sottoposti a sequestro); 2679-quaterdecies (Verifica straordinaria nei confronti del personale sanitario).

⁶² Ai sensi dell'articolo 17, commi 3, 5 e 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni.

obiettivi, auspicando un attento monitoraggio degli interventi per una loro tempestiva e efficace attuazione⁶³.

Tra l'altro, la legge di stabilità, in base alla legge "rinforzata" n. 243 del 2012, recante attuazione del principio del pareggio di bilancio, introduce, dal 2016 nella fase di previsione e dal 2015 in sede di rendiconto, l'obbligo per le Regioni a statuto ordinario di assicurare l'equilibrio tra entrate e spese, in sostituzione delle regole del Patto di stabilità interno, per la parte corrente e per le operazioni finali, in termini di competenza e cassa. La nuova configurazione del Patto di stabilità interno, che caratterizza il contenuto proprio della legge di stabilità⁶⁴, è descritta nel successivo paragrafo 4.4..

Altra importante innovazione è l'assoggettamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura al regime di tesoreria unica, con esclusione delle relative aziende speciali; ne consegue l'obbligo di versamento, entro il 2 febbraio 2015, delle disponibilità liquide presso la tesoreria statale e di smobilizzo, entro giugno, di eventuali investimenti finanziari, esclusi quelli individuati con specifico decreto⁶⁵.

La legge si presenta, ancora una volta, formalmente e sostanzialmente caratterizzata da forti divergenze rispetto al modello della vigente legge quadro di contabilità, con profili negativi sostanzialmente confermati rispetto ai precedenti esercizi. Basti pensare alla complessità ed eterogeneità del testo normativo, consistente in un solo articolo di ben 735 commi, a fronte dei 47 articoli per 399 commi del disegno di legge.

Numerose sono le norme di carattere ordinamentale, organizzatorio, localistico o microsettoriale, in palese violazione del divieto normativo; in taluni casi, le norme sono prive di riflessi finanziari, anche indiretti. A mero titolo esemplificativo, si citano gli interventi per il credito d'imposta per ricerca e sviluppo (comma 35), gli uffici giudiziari di Palermo (commi 98-106), gli italiani nel mondo (comma 136), le frequenze del digitale terrestre e comunicazioni (commi 147-149), il cinque per mille IRPEF (comma 152), la fondazione Auschwitz-Birkenau (comma 162), l'utilizzo dei segni distintivi di Polizia di Stato e Vigili del fuoco (commi 195-198), il *Made in Italy* (commi 202-203), il trasporto pubblico locale (commi 223-228), l'autotrasporto (commi 247-251), gli istituti di patronato e assistenza sociale (commi 310-313), il debito pubblico e la tesoreria statale (commi 387-397), la ricostruzione delle zone terremotate abruzzesi (commi 437-449), l'utilizzo e la razionalizzazione di dispositivi medici e strutture sanitarie (commi 587-608), la *governance* delle politiche di coesione per il 2014-2020 (commi 668-677 e 703-705).

Particolare rilevanza assume il rinvio alla successiva fase amministrativa della definizione di aspetti normativi che incidono massicciamente sull'effettiva attuazione della legge di stabilità: una prima ricognizione quantifica in ben 118 decreti o atti amministrativi, alcuni di elevata complessità, di concreta traduzione della norma in realtà⁶⁶.

⁶³ Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di stabilità, Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, 3 novembre 2014.

⁶⁴ Art. 11, comma 3, lett. m), della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

⁶⁵ Art. 1, commi 391-394, della n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 aprile 2012 e circolare n. 4 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

⁶⁶ Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, Adempimenti previsti dalla legge di stabilità 2015, gennaio 2015.

Appare, inoltre, anomala l'istituzione di apposita contabilità speciale per la reiscrizione di residui riaccertati⁶⁷, nonostante che, da ultimo, la legge "rinforzata" stabilisca il progressivo superamento delle gestioni su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse al bilancio dello Stato. Altrettanto incoerente con l'indicazione di accrescere la collaborazione tra fisco e contribuenti, prevista dalla legge delega sulla riforma del sistema tributario, sembra la sostanziale revisione dell'istituto del ravvedimento operoso, nel senso di favorire l'attendismo dei contribuenti meno corretti⁶⁸.

Sul piano generale, il nuovo quadro istituzionale interno e comunitario, profondamente diverso rispetto al 2009, quando fu varata la vigente legge di contabilità, ha posto le basi di un possibile peggioramento, a determinate condizioni, dei saldi tendenziali in sede di legge di stabilità, come avvenuto nel biennio 2014-2015, mutandone pertanto la principale funzione, individuata in precedenza nel miglioramento dei saldi. La circostanza si riflette, ovviamente, anche sull'obbligo di copertura degli oneri di parte corrente, sancito dalla vigente legge quadro⁶⁹; anzi, in imminenza dell'assorbimento, dal 2016, nel nuovo bilancio unificato, la legge di stabilità 2015 ne fornisce il primo esempio: come risulta dal prospetto di copertura, all'interno della temporanea deviazione dall'obiettivo di medio periodo per "eventi eccezionali", le coperture correnti risultano di importo inferiore rispetto agli oneri correnti, con apposita deroga alla legge di contabilità vigente⁷⁰. Anche sotto tale profilo, la Corte dei conti ritiene indifferibile l'esigenza di un adeguamento dell'ordinamento contabile ordinario.

3.7. Il bilancio di previsione

Nel nuovo quadro della *governance* economica europea, era stata prevista la presentazione anticipata dei disegni di legge di stabilità e di bilancio, nelle more di una modifica normativa della legge di contabilità, anticipandone opportunamente il processo di formazione nel periodo maggio-luglio 2014⁷¹. L'intento non ha, tuttavia, avuto seguito, in quanto, come accennato, i disegni di legge di bilancio 2015-2017 e di stabilità sono stati presentati soltanto il 23 ottobre 2014, oltre i termini prescritti.

Il disegno di legge di bilancio, articolato in missioni e programmi, che costituiscono le unità di voto, conferma il numero delle missioni in 34, di cui 21 condivise tra Amministrazioni, ma presenta una profonda revisione dei programmi nell'articolazione e nel numero, 181 rispetto ai 174 del 2014, se si considerino una sola volta, impropriamente, i programmi che si ripetono in più dicasteri; il loro numero "lordo", invece, risulta, rispettivamente, 218 e 210. Le modifiche conseguono alla riorganizzazione di diversi ministeri, con impatto rilevante sulla struttura degli stati di

⁶⁷ Art. 1, comma 700, della legge di stabilità 2015.

⁶⁸ Art. 1, commi 637-641, della legge di stabilità 2015; si veda, in proposito, il referto della Corte dei conti su "Le prospettive di finanza pubblica dopo la legge di stabilità", 18 febbraio 2015, par. 34.

⁶⁹ Art. 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009.

⁷⁰ Si riporta il comma 732 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015: "Per l'esercizio finanziario 2015, in attuazione dell'autorizzazione richiesta ai sensi del comma 3 dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concessa a seguito dell'approvazione, con risoluzione, dell'apposita relazione al Parlamento 2014, le nuove o maggiori spese correnti, le riduzioni di entrata e le nuove finalizzazioni nette da iscriverne nel Fondo speciale di parte corrente possono eccedere le risorse da utilizzare a copertura, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nel limite massimo indicato nella medesima relazione, secondo il prospetto allegato alla presente legge.

⁷¹ Circolare n. 11 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze- Ragioneria generale dello Stato.

previsione⁷². Alcune missioni e numerosi programmi hanno cambiato denominazione, anche sulla base dell'importanza attribuita a talune politiche; il contenuto di molti programmi, anche a parità di denominazione, è mutato in relazione alla migliore rappresentazione delle finalità della spesa.

In sintesi, sono stati istituiti 16 nuovi programmi, a fronte di 9 eliminati, soprattutto per effetto della riorganizzazione di taluni Ministeri a struttura dipartimentale in direzioni generali; tale riorganizzazione ha comportato il contestuale aumento del numero dei centri di responsabilità da 93 a 118 e quello dei centri di costo, ai fini della contabilità economico-analitica, da 787 a 1.009.

Nella legge di bilancio, il numero di programmi condivisi tra centri di responsabilità di uno stesso dicastero diminuisce da 14 a 10, mentre aumenta a 5 (4 nel 2013) il numero di quelli condivisi tra più Ministeri⁷³. La spesa gestita mediante programmi condivisi si conferma molto rilevante, in disapplicazione della legge contabile, che dispone, come è noto, la gestione di ciascun programma da parte di un unico centro di responsabilità amministrativa. In ciascun anno del triennio di previsione, la quota gestita mediante programmi condivisi si avvicina mediamente, per la spesa complessiva, che include il rimborso di prestiti, al 42 per cento, mentre per la spesa finale, escluso il rimborso di prestiti, al 59 per cento. In allegato, la tavola n. 1 dà conto, distintamente per programmi condivisi e Ministeri, delle previsioni triennali 2015-2017 e dell'incidenza sulla spesa, finale e complessiva.

In sede consuntiva, il peso dei programmi condivisi si accentua notevolmente: nel periodo 2008-2014, di vigenza dell'aggregazione funzionale per missioni e programmi, in termini di impegni totali, la quota varia, per la spesa finale, dal massimo nel 2009 del 74,4 al minimo del 53,2 per cento nel 2014, mentre per la spesa complessiva si passa dal massimo dell'81,1 nel 2009 al minimo del 64 per cento nel 2013 (vedi tavola n. 2 in allegato). Ciò vuol dire che, negli esercizi meno divergenti, sotto tale profilo, dalla disposizione normativa, oltre la metà delle spese per operazioni finali e circa i due terzi delle spese complessive sono state gestite su programmi affidati a più centri di responsabilità amministrativa.

La circostanza impone un urgente ripensamento della vigente normativa circa la cosiddetta corrispondenza biunivoca tra programmi e centri di responsabilità, che si è dimostrata poco compatibile con la realtà amministrativa del nostro Paese, in attività che comportano necessariamente l'apporto coordinato di più articolazioni organizzative. La sede più appropriata, per una razionale rivisitazione della disciplina contabile, appare l'adeguamento al nuovo sistema costituzionale, entrato in vigore il primo gennaio 2014, della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, quando potrà essere valutata la proposta, già avanzata anche dalla Corte dei conti, del coordinatore di programma.

L'avvenuta introduzione del nuovo sistema SEC 2010 a livello nazionale, in coerenza con tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ha comportato alcuni cambiamenti nel bilancio dello Stato, in linea con le stime dei conti nazionali. La riconsiderazione degli armamenti militari come spese in conto capitale ha avuto effetti quantitativamente limitati, essendo in massima parte già considerati investimenti; altrettanto si è verificato sia per le spese di ricerca e sviluppo, classificate come

⁷² Decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012, e art. 16, comma 4, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014.

⁷³ Trattasi dei programmi "Missioni militari di pace"; "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni)"; "Indirizzo politico"; "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza"; "Fondi da assegnare".

trasferimenti a università e Enti di ricerca; sia per l'ampliamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, rilevanti appaiono, invece, i riflessi della nuova classificazione tra le finanziarie delle operazioni sui derivati, i cui interessi è previsto che impattino ora direttamente sul debito pubblico.

Altra notazione di rilievo concerne lo scarso utilizzo, da parte delle Amministrazioni, della flessibilità di bilancio in sede previsionale. Le disposizioni vigenti in materia, oltre alla flessibilità generale prevista dall'art. 23 della legge quadro, riguardano le variazioni compensative delle spese pluriennali, introdotte in via sperimentale nel 2012⁷⁴, le variazioni tra missioni diverse⁷⁵ e quelle intese a una più idonea distribuzione, rispetto alle autorizzazioni legislative, in via sperimentale, delle spese pluriennali tra gli esercizi del triennio⁷⁶. Di tali rimodulazioni, nonostante le chiare indicazioni normative, non viene fornita adeguata analisi nella relazione al disegno di legge, confermando una prassi che lascia nell'ombra l'effettivo utilizzo della flessibilità previsionale, una delle principali innovazioni della riforma contabile. Nel nuovo bilancio, non sembra adeguatamente utilizzata neanche la cosiddetta flessibilità orizzontale delle spese pluriennali, con facoltà di rimodulazione e di reinscrizione⁷⁷, atteso che le note integrative non evidenziano, generalmente, il fenomeno, soprattutto per le spese totalmente non impegnate alla chiusura del precedente esercizio, anche ai fini del loro definanziamento; soltanto le note dei Ministeri della salute, del lavoro e delle politiche sociali e del Fondo per il culto danno evidenza, nelle rispettive Sez. II, dell'assenza di tali fattispecie nel proprio stato di previsione.

La legge di bilancio sconta il programma straordinario di riaccertamento dei residui passivi, anche perenti, per consentire la cancellazione dei debiti non più esigibili dai terzi ovvero l'iscrizione di nuovi stanziamenti⁷⁸. L'operazione ha comportato l'eliminazione di ben 23,8 miliardi di residui passivi, in massima parte perenti (22,5), di cui 3,2 per trasferimenti agli Enti territoriali. Le dotazioni, conseguentemente iscritte su base pluriennale nelle nuove previsioni, ammontano a 19 miliardi, dei quali 2,8 destinati agli Enti territoriali, 14,7 a partite contabilizzate in conto sospeso destinate alle regolazioni con la tesoreria e 1,5 ai programmi di spesa.

3.8. Anomalie della legislazione

Le relazioni quadrimestrali, presentate dalla Corte dei conti al Parlamento, sulle tipologie di copertura e sulla quantificazione degli oneri dei provvedimenti legislativi, forniscono ampie considerazioni in materia, in gran parte di seguito riassunte.

Permangono inattuato l'ultimo comma dell'art. 17 della legge quadro di contabilità, che prescrive l'indicazione delle missioni di spesa e dei relativi programmi per i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio.

⁷⁴ Art. 6, commi 15 e 16, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

⁷⁵ Art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010, prorogato fino al 2016 dall'art. 10, comma 11, del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. del 2015.

⁷⁶ Art. 6, commi 10, 12 e 16, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

⁷⁷ Art. 6, commi 15 e 16, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012; si veda, in ultimo, circolare n. 10 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

⁷⁸ Art. 49 del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha dato luogo al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 228056 del 26 agosto 2014, rettificato con decreto n. 100724 del 30 dicembre 2014; circolare n. 18 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

Va nuovamente sottolineato il largo ricorso alle clausole d'invarianza e la complessità della normativa, con risvolti attuativi di non sempre agevole realizzazione e con relazioni tecniche spesso inadeguate, senza dettagli, non convincenti sotto il profilo della neutralità finanziaria, frequentemente a causa dell'insoddisfacente apporto delle Amministrazioni di merito, sulle quali incombe l'obbligo di predisporre il documento, spettando al Ministero dell'economia e delle finanze solo quello di effettuarne una verifica.

In molti casi, mancano gli approfondimenti necessari per la ricostruzione del percorso seguito per la quantificazione degli oneri, al fine di riscontrarne sostenibilità e ragionevolezza. Si rammenta, in proposito, che lo stesso obbligo di copertura ha acquisito nuova rilevanza, per garantire l'assoluta coerenza tra aspetti finanziari della nuova legislazione ordinaria e conseguibilità degli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede programmatica, in conformità con l'ordinamento comunitario e i vincoli costituzionali. Si sottolinea, in proposito, che, anche prima della modifica costituzionale, l'ordinamento aveva sentito, fin dalla riforma contabile della legge n. 362 del 1988, l'esigenza di un processo deliberativo in materia finanziaria con elevato livello di attendibilità e affidabilità per l'impatto sui saldi a legislazione vigente.

Va notata, ancora, la coesistenza di una legislazione, da un lato, volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio, per riportare in bilancio previsione e gestione degli stanziamenti, e, d'altro lato, una legislazione che ricorre spesso a tali forme *extra ordinem* di gestione delle risorse pubbliche. Il fenomeno incide su universalità, significatività e trasparenza del bilancio, con conseguenze anche sulle reali possibilità di controllo ai vari livelli. Il continuo ricorso alle gestioni fuori bilancio, infatti, da lungo tempo esclusivo per certi interventi (ad esempio, calamità naturali e taluni incentivi all'attività economica), pone in luce un'ulteriore discrasia: l'inadeguatezza delle ordinarie procedure alle esigenze di flessibilità che certi interventi richiedono. Sotto tale profilo, l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42 della legge di contabilità potrebbe fornire una valida occasione per ammodernare i passaggi contabili, nell'ambito della riconduzione alla fisiologia della gestione di una massa notevole di risorse amministrare ora, sostanzialmente, in tesoreria. L'attuale situazione appare anomala anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dal nuovo art. 81, che assume particolare rilevanza nella contabilità finanziaria, con il divieto generale di spostamento tra esercizi degli stanziamenti di bilancio. Infine, il proliferare delle gestioni fuori bilancio va valutato anche ai fini della coerenza con il principio dell'universalità del bilancio, anch'esso correlato con i principi costituzionali.

Si notano, poi, norme che incidono su precedenti disposizioni di risparmio di spesa, ritenute neutrali per il fatto che i risparmi non erano stati quantificati nelle relazioni tecniche di riferimento. Tale argomentazione non può essere condivisa, in quanto in molti casi la mancata attribuzione di risparmi nella norma originaria è operata solo per evitare eventuali problemi di gestione con la riduzione dello stanziamento, fermi restando gli effetti positivi sulla finanza pubblica; ne consegue che la successiva riduzione dei risparmi dovrebbe indurre ad ipotizzare peggioramenti dei "tendenziali", senza coperture. Anche da questo punto di vista, emerge l'importanza di una sempre più realistica costruzione dei saldi tendenziali, alla luce non solo dei principi di veridicità e di trasparenza, ma anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, elevati, a partire dal 2014, a rango costituzionale.

Ancora, si aggrava il fenomeno del rinvio alla fase amministrativa per la definizione di aspetti finanziari di rilievo, talora rimettendo a tale sede particolari casi di

definizione dell'obbligo tributario e delle relative variazioni, ovvero la calibratura più precisa del sistema degli oneri e delle coperture: tutti compiti, in altre parole, di palese competenza dello strumento legislativo, come si evince anche dall'art. 23 della Costituzione. Va rimarcata, al riguardo, la profonda valenza anche istituzionale del progressivo spostarsi della definizione del vincolo finanziario dal livello di norma primaria *ex ante*, legato al momento della deliberazione parlamentare, all'*ex post*, che dovrebbe riguardare solo l'esecuzione e il monitoraggio della norma, non la decisione degli aspetti finanziari.

Non mancano, come in precedenza, utilizzi di fondi di parte capitale per finalità correnti, nonostante il divieto dalla legge di contabilità e l'equiparazione di fatto all'assenza di copertura finanziaria, con le relative conseguenze procedurali.

Altra discrasia appare la mancanza di clausole di salvaguardia in presenza di oneri solo valutati o stimati, ovvero l'indicazione di clausole non convincenti circa il profilo della sostenibilità. L'assenza di opportune clausole di salvaguardia caratterizza spesso norme tributarie⁷⁹, ritenute senza effetti negativi sul gettito, in quanto incentiverebbero i contribuenti al versamento di somme che altrimenti potrebbero non essere corrisposte. Trattandosi di valutazioni difficilmente verificabili *ex ante*, un atteggiamento prudenziale dovrebbe indurre a indicare una clausola di salvaguardia, cui far ricorso in caso di effetto non neutrale. Si osserva che, in sostanza, non si ritiene indispensabile la clausola di salvaguardia quando l'onere consiste in minori entrate, in quanto ogni disallineamento tra oneri e coperture potrebbe essere verificato solo negli esercizi successivi. Tale orientamento non appare prudenziale, tenuto conto dell'avvenuta elevazione a rango costituzionale degli obiettivi di finanza pubblica. La nuova legge quadro di contabilità dovrebbe disciplinare meglio la fattispecie prevedendo l'obbligatorietà della clausola di salvaguardia anche nel caso di minori entrate.

Va notato anche il fenomeno del crescente ricorso a clausole di salvaguardia centrate su maggiori entrate, indotto da difficoltà e ritardi nel complesso processo di revisione della spesa; sarebbe, invece, senza dubbio auspicabile un'azione più decisa in quest'ultima direzione.

Attenzione merita anche il caso di coperture di oneri correnti di carattere permanente a carico del fondo globale⁸⁰. In linea generale, la copertura sul fondo globale è la prima tra quelle consentite dalla legge di contabilità e appare opportuno farvi maggior ricorso, in quanto tale fondo funge da cerniera tra andamenti programmatici e tendenziali della legislazione. Occorre, tuttavia, considerare che il ricorso a tale copertura, per far fronte ad oneri correnti permanenti, esige particolare cautela, in relazione al rischio di irrigidimento della struttura del bilancio negli anni successivi, con conseguente attenuazione della flessibilità necessaria per future esigenze, rendendo più difficile il raggiungimento degli obiettivi della politica di bilancio, elevati ormai a rango costituzionale.

Particolare rilevanza riveste la fattispecie delle diverse modalità di contabilizzazione di alcune partite nella contabilità nazionale, rispetto a quelle della

⁷⁹ Si veda, ad esempio, l'art. 1 della legge 2 maggio 2014, n. 68, di conversione del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche, in particolare la proroga dei termini in materia di definizione agevolata delle cartelle di pagamento di cui al comma 1, lettere c) e d).

⁸⁰ Si vedano, ad esempio, gli articoli 9, comma 2-*quater*, e 9-*bis*, comma 3, della legge n. 80, di conversione del decreto-legge n. 47 del 2014, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

competenza finanziaria⁸¹; in tali casi, è possibile stabilire la collocazione definitiva dell'onere come minore entrata o maggiore spesa soltanto dopo l'applicazione dei criteri SEC 2010 da parte di ISTAT e EUROSTAT, con la conseguenza che potrebbe risultare disapplicata la regola del tetto di spesa sancita dalla legge rinforzata⁸².

Altra anomalia mostrano le disposizioni con effetti sui bilanci di Enti pubblici, senza adeguate coperture, in forza della semplice affermazione di assenza di effetti negativi ovvero di considerazione nell'ambito delle dotazioni in essere, eventualmente rivedendo la composizione del bilancio. Si tratta di una modalità vietata dalla legge di contabilità, in coerenza con la stessa giurisprudenza costituzionale, che impone la copertura per le leggi che introducono oneri a carico di altri Enti pubblici.

Andrebbe, poi, attentamente valutata la piena sostenibilità delle coperture effettuate con la riduzione di stanziamenti per consumi intermedi, evitando il rischio di compromettere la funzionalità delle Amministrazioni ovvero effetti di "rimbalzo" negli anni successivi, creando i presupposti per il prodursi di nuovo debito sommerso. Per il suo carattere innovativo, un cenno particolare merita, in tale ambito, la riprogrammazione straordinaria delle spese correnti demandata al Ministero della difesa, per la copertura di parte degli oneri per le missioni internazionali⁸³: trattasi del primo utilizzo di una sorta di *spending review ad hoc*, senza ulteriori specificazioni.

Va segnalata anche la tendenza a modificare i contenuti dei documenti di finanza pubblica al di fuori di un quadro coerente e unitario, che accentua la disomogeneità dell'assetto ordinamentale complessivo. Sotto altro profilo, occorre ribadire l'esigenza di rappresentare gli effetti delle norme non solo sui saldi nominali, ma anche su quelli strutturali, allo scopo di salvaguardare gli obiettivi di rango costituzionale, come prevede la disciplina europea.

Di estrema delicatezza appare il ricorso a coperture con effetti indiretti, non solo per rispettare il dettato costituzionale, ma anche per l'incertezza delle quantificazioni, anche con riguardo alle clausole di salvaguardia. Analogo appare il fenomeno dell'ampliamento della concessione di garanzie dello Stato, senza tener conto dei possibili rischi di escussione⁸⁴, che potrebbe avere notevole impatto sulla finanza pubblica: si tratta di una decisione i cui contorni finanziari per lo più non sono noti in riferimento alla singola disposizione, nel senso che ne manca in qualche caso la quantificazione intesa come limite massimo, i cui riflessi sul bilancio dello Stato, almeno per la quota prevedibilmente escutibile, dovrebbero essere coperti, non essendo

⁸¹ Si veda, ad esempio, l'art. 1 del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

⁸² Si riporta l'art. 5 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012: "Art. 5 (Regole sulla spesa) 1. Il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche, al netto delle poste indicate dalla normativa dell'Unione europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa.

2. Al fine di assicurare il rispetto del tasso di crescita di cui al comma 1 e il conseguimento degli obiettivi programmatici, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano, per il triennio di riferimento, il livello della spesa delle Amministrazioni pubbliche.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze, avvalendosi della collaborazione delle Amministrazioni interessate, provvede al monitoraggio del rispetto del livello di cui al comma 2. Il Governo, qualora preveda il superamento di tale livello, trasmette una relazione alle Camere, evidenziando le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici".

⁸³ Art. 11, comma 1, lett. d), del decreto-legge n. 109, convertito dalla legge n. 141 del 2014.

⁸⁴ Si veda, ad esempio, l'art. 4, comma 8-bis, dal decreto-legge n. 133, convertito dalla legge n. 164.

sufficiente il mero rinvio agli appositi capitoli qualificati obbligatori, dimensionati in base alla legislazione vigente.

Sembra opportuna, infine, una riflessione sull'ampiezza della nozione di evento eccezionale, che consente di allontanarsi temporaneamente dall'equilibrio di bilancio, salvo l'obbligo del recupero al verificarsi delle condizioni normate dalla legge "rinforzata". In questo ambito, va considerata la coerenza tra gli effetti dei citati eventi eccezionali e l'obiettivo, egualmente costituzionalizzato, della sostenibilità del debito delle Pubbliche amministrazioni.

4. Prospettive di riforma

4.1. Struttura del bilancio e potenziamento della cassa

In vista dell'adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica al nuovo assetto costituzionale, che ha recepito il principio del pareggio strutturale del bilancio pubblico, l'esercizio delle deleghe sul completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e sul potenziamento del bilancio di cassa è stato ulteriormente rinviato al 31 dicembre 2015⁸⁵, tenendo anche conto dell'entrata in vigore, a decorrere dal 2016, del nuovo bilancio "sostanziale", che assorbe l'attuale legge di stabilità; alla fine del prossimo anno è slittato, invece, il termine per l'esercizio della delega per l'emanazione del testo unico di contabilità.

E' stata estesa fino al 2016 la facoltà, derogatoria delle norme contabili, di proporre nel disegno di legge di bilancio e nell'assestamento, per motivate esigenze, variazioni compensative alle dotazioni delle missioni, con divieto di passaggi dal conto capitale alla parte corrente e limitatamente alle spese rimodulabili⁸⁶.

Nell'ambito della delega per il completamento della revisione strutturale, la prevista articolazione del bilancio in "azioni" - aggregati da definire in modo che rappresentino in maniera più dettagliata le finalità dei programmi di spesa e sostituiscano, previa adeguata sperimentazione, gli attuali capitoli nella gestione e nella rendicontazione - aveva dato luogo a un esercizio, riferito al bilancio di previsione del 2014, che aveva individuato 713 azioni a fronte dei 2.680 capitoli attivi all'inizio dell'esercizio. Prosegue nell'anno in corso un nuovo riesame della struttura del bilancio per azioni per tenere conto delle riorganizzazioni intervenute e delle innovazioni normative; il risultato sarà la rappresentazione della legge di bilancio 2015 articolata per azioni. Il completamento delle attività preliminari e la presentazione di un disegno organico, condiviso dalle Amministrazioni e dalla Corte dei conti, si pongono ora come presupposti per avviare urgentemente la prevista necessaria sperimentazione, che implica, con ogni evidenza, un congruo periodo di affiancamento delle azioni ai capitoli, quali unità elementari della gestione.

Altro profilo rilevante concerne l'ottimale definizione del ruolo delle note integrative, connesso con la programmazione triennale di risorse e obiettivi, in sede di previsione, e degli indicatori di risultato, in sede consuntiva, in relazione allo specifico criterio direttivo della delega (art. 40, comma 2, lett. g); particolare attenzione va dedicata, al riguardo, al progetto sperimentale sulla riconciliazione tra ciclo delle *performances* e ciclo del bilancio, avviato dalla Ragioneria generale dello Stato, in collaborazione con Scuola superiore di economia e finanza e ANAC, che dovrebbe concludersi alla fine del 2015.

⁸⁵ Art. 1, comma 2, della legge n. 89, di conversione del decreto-legge n. 66 del 2014.

⁸⁶ Art. 10, comma 11, del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 11 del 2015.

Non si manifestano, invece, iniziative su altri importanti criteri di delega, quali il bilancio di genere, il “tetto” alle spese, il riordino delle variazioni di bilancio, l'accorpamento dei Fondi di riserva e speciali, l'eliminazione delle contabilità speciali e delle gestioni fuori bilancio: tenendo conto della legge “rinforzata” n. 243 del 2012, che ha rafforzato la natura del “tetto” e ha disposto il rientro in bilancio delle gestioni *extra*⁸⁷; quest'ultima circostanza appare inspiegabile.

Quanto alla delega per il potenziamento del bilancio di cassa nell'ambito del doppio vincolo, basata sulla razionalizzazione di accertamenti, impegni e residui, sul raccordo tra autorizzazioni di cassa e tesoreria e sul piano dei pagamenti o cronoprogramma, una sostanziale attuazione è stata data solo a quest'ultimo criterio, con l'obbligo esteso a tutte le spese, l'ausilio di apposito applicativo informatico e la possibilità di variazioni compensative di sola cassa⁸⁸.

4.2. La banca dati unitaria

L'esigenza di riconsiderazione degli apparati informatici e telematici pubblici, ispirata a integrazione, scambio di informazioni, condivisione degli archivi e coordinamento, appare sempre più condizione indispensabile per la concreta attivazione della banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche, la cui impostazione, sinora concepita dall'Amministrazione interessata, resta sostanzialmente subordinata alla concreta attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio nel comparto.

La Corte dei conti, invece, ha più volte e in varie sedi sottolineato che la volontà del legislatore prevedeva l'operatività immediata dell'infrastruttura, sulla base delle informazioni disponibili, non solo non legandola alla conclusione del processo di armonizzazione, oggetto di apposita delega con tempi necessariamente più lunghi, ma assumendone la specifica copertura degli oneri a regime nel triennio 2010-2012, ritenendola evidentemente essenziale per garantire le complessive finalità della riforma. L'impostazione assunta sembra aver prodotto, invece, un depotenziamento dell'intero disegno innovatore, nel momento in cui lo strumento dovrebbe essere valorizzato dall'assunzione a livello costituzionale dei vincoli europei.

Vanno, comunque, apprezzati i progressi compiuti nel 2014, con il completamento dei dati storici dei movimenti SICOGE e della registrazione dei funzionari delegati di contabilità ordinaria per i pagamenti telematici; l'acquisizione delle informazioni di fatturazione elettronica e di monitoraggio delle opere pubbliche; l'avvio del progetto relativo alla creazione di indicatori finanziari; l'acquisizione dei bilanci delle Regioni di fonte COPAFF; la modifica del cruscotto della spesa statale regionalizzata; l'entrata in esercizio del portale della banca dati, punto di accesso tecnologicamente evoluto attraverso il quale l'informazione presente viene resa accessibile ai primi utenti esterni: Commissioni bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica; Amministrazioni centrali; soggetti del monitoraggio opere pubbliche e, prossimamente, Corte dei conti, Presidenza del Consiglio, Guardia di Finanza, con cui sono in fase di definizione protocolli di intesa.

⁸⁷ Art. 5, comma 1 e art. 15, comma 8, della legge n. 243 del 2012.

⁸⁸ Art. 6, comma 11-*quater*, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013 e circolare n. 28 del 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

4.3. Il coordinamento della finanza pubblica

La valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica riveste essenziale rilievo, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi condivisi in sede comunitaria; la sua assunzione a livello costituzionale, in coerenza con l'ordinamento europeo, appare fondamentale per agevolare il percorso di riequilibrio e la sostenibilità del debito, valutando l'adeguatezza della "strumentazione" di politica economica in funzione degli obiettivi programmati.

Rientrano in tale obiettivo, a pieno titolo, le riforme istituzionali *in itinere*, volte, in via generale, a razionalizzare il sistema, anche mediante la revisione degli assetti amministrativi e dei livelli di governo. In proposito, la Corte dei conti ha rilevato di recente che il disegno di riorganizzazione dell'Amministrazione locale incontra ritardi e difficoltà nella fase attuativa, con particolare riguardo al riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province⁸⁹.

Altrettanto rilevante appare la nuova disciplina sulla programmazione e valutazione degli investimenti in opere pubbliche e quella in materia di procedure di monitoraggio sul loro stato di attuazione, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione dei fondi opere e progetti⁹⁰. I ritardi nell'adozione delle disposizioni applicative previste per la valutazione delle opere pubbliche sono stati più volte stigmatizzati dalla Corte dei conti, attesa la loro rilevanza per la razionale valutazione del fabbisogno infrastrutturale; analogamente, il definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio richiede apposito provvedimento attuativo, ancora non emanato.

Ai fini del coordinamento, riveste importanza strategica il monitoraggio dei progetti d'investimento, di recente razionalizzato tramite il "Protocollo unico di colloquio"⁹¹, che definisce in modo omogeneo e univoco le informazioni per tutti i progetti di investimento pubblico a vario titolo finanziati (fondi comunitari, fondo di sviluppo e coesione -FSC, altre fonti nazionali), risultato di un lavoro condiviso con le Amministrazioni di coordinamento centrale, gli organismi di valutazione nazionale e le Regioni e Province autonome, rendendo più efficaci le modalità di rilascio delle informazioni, garantendone trasparenza, leggibilità, affidabilità e comprensione.

L'analisi del funzionamento dei meccanismi di coordinamento, alla luce delle innovazioni istituzionali varate, consente di valutare se l'insieme delle leve attivate in questi anni, con lo scopo principale di contenere i disavanzi, abbiano anche la capacità di imprimere alla finanza pubblica, in modo selettivo, correzioni significative a sostegno dell'attività economica. Il recente referto della Corte dei conti al Parlamento sul coordinamento della finanza pubblica⁹² fornisce indicazioni sul loro funzionamento nei diversi livelli di governo, centrale e locale, ai fini del contenimento della spesa, funzionamento rivelatosi abbastanza simile per i redditi da lavoro dipendente, ma sostanzialmente inefficace a livello locale per i consumi intermedi; sui parziali effetti redistributivi della politica fiscale, incidente maggiormente su patrimonio immobiliare, consumi e rendite, senza l'auspicata riduzione sui fattori produttivi; sull'eccessiva riduzione delle spese in conto capitale; sulla pressante esigenza di revisione dei confini

⁸⁹ Delibera n. 17 del 2015 della Corte dei conti - Sezione delle Autonomie.

⁹⁰ Decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011, emanati in esercizio delle deleghe previste dall'art. 30 della legge n. 196 del 2009.

⁹¹ Art. 1, comma 245, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014); Circolare n. 18 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato.

⁹² Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, varato dalle Sezioni riunite in sede di controllo il 22 maggio 2015.

dell'intervento pubblico, anche mediante la riscrittura del patto sociale, onde conferire efficacia alla *spending review*; sull'ampliamento del grado di intermediazione pubblica dell'economia; sui positivi risultati dei patti di stabilità interno e della salute.

4.4. Evoluzione del Patto di stabilità interno

Per l'anno 2014, i benefici derivanti dal rispetto del patto di stabilità interno vengono destinati agli Enti in sperimentazione del nuovo sistema contabile⁹³, accompagnati da maggiore flessibilità nelle assunzioni per il quinquennio 2014-2018⁹⁴.

4.4.1. Per gli Enti locali⁹⁵, viene introdotto il principio che le spese sostenute da Province e Città Metropolitane per interventi di edilizia scolastica, non sono considerate, entro certi limiti, ai fini della verifica del patto di stabilità interno.

La determinazione dell'obiettivo di saldo finanziario, per Province e Comuni con popolazione al di sopra dei 1.000 abitanti, viene effettuata applicando alla media della spesa corrente registrata percentuali ridotte rispetto a quanto precedentemente previsto. Gli obiettivi di ciascun ente possono essere ridefiniti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di conferenza Stato-Città e Autonomie locali, su proposta dell'ANCI e dell'UPI, entro il 31 gennaio 2015, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto, tenendo anche conto delle maggiori funzioni assegnate alle città metropolitane e dei maggiori oneri connessi con eventi calamitosi, con la messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio, con l'esercizio della funzione di ente capofila, nonché con gli oneri per sentenze passate in giudicato a seguito di procedure di esproprio o di contenziosi per cedimenti strutturali.

Nel saldo finanziario, rilevano gli stanziamenti di competenza del fondo crediti di dubbia esigibilità; sulla base delle informazioni acquisite con specifico monitoraggio, le percentuali di accantonamento del 2015 possono essere modificate, mentre dal 2016 sono rideterminate tenendo conto del valore degli accantonamenti dell'anno precedente e sono annualmente incrementate, sino a raggiungere, dal 2019, l'intero importo dei crediti di dubbia esigibilità.

I Comuni istituiti a seguito di fusione, a decorrere dal 2011, sono soggetti alle regole del Patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello di istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile.

4.4.2. Per le Regioni a statuto ordinario⁹⁶, il Patto di stabilità interno cessa dal 2015, ferma restando l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del patto nel 2014; ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, esse devono conseguire, a decorrere dal 2016 nella fase di previsione e dal 2015 in sede di rendiconto:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate e spese finali;

⁹³ Art. 36 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

⁹⁴ Art. 3 del decreto-legge n. 90, convertito dalla legge n. 114 del 2014.

⁹⁵ Art. 1, commi 467-498, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

⁹⁶ Art. 1, commi 460-483, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti. Nel 2015, le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione raggiungono l'equilibrio di parte corrente con la differenza tra entrate e spese correnti, incluse le quote capitale delle rate di ammortamento, con esclusione dei rimborsi anticipati.

L'importo complessivo delle voci rilevanti ai fini degli equilibri per ciascuna Regione è deliberato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano entro il 31 gennaio 2015, recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze; in caso di mancata deliberazione, il decreto è emanato nel febbraio 2015, con riparto proporzionale.

A decorrere dal 2016, il bilancio di previsione delle Regioni deve essere approvato in modo da garantire il rispetto delle nuove regole, con apposito prospetto di verifica.

Per il monitoraggio degli adempimenti e per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, anche sulla situazione debitoria, è disposta la trasmissione trimestrale delle informazioni su entrate e spese in termini di competenza e cassa, con prospetto e modalità definiti in un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo, le Regioni trasmettono, anche telematicamente, al Ministero dell'economia e delle finanze una certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, con apposito prospetto; la mancata trasmissione, entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio.

In caso di mancato conseguimento del pareggio per uno dei saldi, la Regione inadempiente, nell'anno successivo:

- a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, un terzo dell'importo corrispondente al maggiore degli scostamenti dei saldi rispetto all'obiettivo del pareggio e i restanti due terzi entro il 31 gennaio di ciascuno dei due esercizi successivi. In caso di mancato versamento, si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero a valere sulle giacenze nei conti aperti presso la tesoreria statale;

- b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

- c) non può ricorrere all'indebitamento per investimenti;

- d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con divieto di stipulare contratti di servizio elusivi;

- e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento.

Va rilevato che tali disposizioni costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione; ne consegue che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome devono adeguare la loro legislazione a tale disciplina.

4.4.3. Per le società partecipate⁹⁷, al fine di promuovere processi di aggregazione e rafforzamento della gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi il settore dei rifiuti urbani e quelli sottoposti alla regolazione di un'autorità indipendente, viene introdotto l'obbligo di adesione degli Enti locali agli Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, con poteri sostitutivi demandati al Presidente della regione in caso di inadempimento. Con apposita relazione, gli Enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni, con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio.

Per assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere uno specifico piano economico-finanziario, asseverato da un istituto di credito o da una sua società di servizi o da una società di revisione. Nel caso di affidamento *in house*, gli Enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare *pro quota*, nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio, nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*.

Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Enti locali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Università e Istituti di istruzione universitaria pubblici e autorità portuali, avviano un processo di razionalizzazione di società e partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la loro riduzione entro il 2015, tenendo anche conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione di società e partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle Società composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in Società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da Enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi, di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Il piano operativo di razionalizzazione di società e partecipazioni, da definire entro marzo 2015, con modalità, tempi di attuazione e dettaglio dei risparmi da conseguire, corredato di apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti; entro il marzo 2016, alla medesima Sezione viene trasmessa una relazione sui risultati conseguiti. L'assenza di adeguate sanzioni a carico degli Enti inadempienti rischia di compromettere l'intera operazione di razionalizzazione.

⁹⁷ Art. 1, commi 609 e seguenti, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

4.5. Il bilancio a base zero

Una sperimentazione del bilancio “a base zero”, volta al rafforzamento del ruolo allocativo e di programmazione del bilancio, a superamento del criterio della spesa storica, è stata disposta dalla legge “rinforzata” di attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione, affidandola alla Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso una specifica attività di simulazione⁹⁸. A tale disposizione ha fatto seguito un ordine del giorno⁹⁹, approvato dalle Camere nel corso della discussione del disegno di legge di bilancio 2014, che ha impegnato il Governo a intraprendere una simulazione degli effetti derivanti dall’adozione dello strumento da parte del Ministero degli affari esteri, anche usando versioni meno rigide del tradizionale modello.

La sperimentazione, portata avanti da un gruppo di lavoro interministeriale (Ministeri Economia e finanze e affari esteri), è terminata nel giugno 2014; i suoi risultati sono stati comunicati con una relazione al Parlamento¹⁰⁰, incentrata sugli effetti dell’adozione di questa tipologia di bilancio sul sistema di contabilità e finanza pubblica: in sintesi, si ritiene opportuno l’inserimento della metodologia nel processo di analisi e revisione della spesa, per la particolare attenzione riservata alla misurazione di prodotti e servizi erogati e per la capacità di indurre a un più incisivo ruolo di programmazione; maggiori difficoltà si presentano nel medio e lungo termine, nella valutazione di sostenibilità ed efficacia degli interventi e nelle spese per investimenti. In definitiva, si valuta la metodologia del bilancio a base zero più idonea a un’applicazione selettiva, su singoli programmi o obiettivi.

4.6. Il nuovo Documento di economia e finanza

Il Documento di economia e finanza 2015 conferma per l’anno 2017 il conseguimento del pareggio strutturale, conferendo carattere espansivo alla manovra anche per il prossimo anno. Obiettivo prioritario sarà, infatti, la sostituzione delle misure previste dalle clausole di salvaguardia vigenti, per un valore corrispondente a 1 punto di PIL, con i risparmi derivanti da revisione della spesa, effetti della maggiore crescita e minore spesa per interessi rispetto alle previsioni precedenti. In applicazione del nuovo criterio della flessibilità conseguente alle riforme in corso, previsto dalle regole europee, l’aggiustamento strutturale è contenuto nello 0,1 per cento del Pil rispetto allo 0,5 per cento altrimenti richiesto dalle regole comuni; il debito pubblico dovrebbe stabilizzarsi nel 2015, iniziando il percorso di riduzione dal 2016.

Il quadro di riferimento tendenziale per il periodo 2015-2019, che non considera prudenzialmente l’impatto positivo delle riforme strutturali, è stato validato dall’Ufficio parlamentare di bilancio prima del varo del Documento da parte del Consiglio dei Ministri, con sintetica descrizione della procedura seguita e dei rischi connessi con la previsione; successivamente, l’Organismo ha validato anche il quadro programmatico, con diversi *caveat* sui profili di rischio che caratterizzano le ipotesi sottostanti¹⁰¹.

Sul piano generale, la Corte dei conti ritiene necessaria una rapida definizione delle riforme in corso o programmate, incidendo sui confini dell’intervento pubblico,

⁹⁸ Art. 21, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

⁹⁹ Trattasi dell’ordine del giorno G/1121/1/3/Tab.6 (testo 2) del 29 ottobre 2013.

¹⁰⁰ Relazione sulla sperimentazione del bilancio a base zero ai sensi dell’articolo 21 della legge 243 del 2012, Ministero dell’economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, gennaio 2015.

¹⁰¹ Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio presso le Commissioni riunite di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza 2015, 21 aprile 2015.

assicurandone la sostenibilità e recuperando condizioni di certezza e affidabilità per gli operatori, con l'incremento del potenziale di crescita; tutto ciò, nell'ambito di un'ampia cautela nell'utilizzo dei margini di manovra oggi rilevabili, in guisa da privilegiare il processo di consolidamento dei conti pubblici, in attesa del superamento delle incertezze e dei rischi che tuttora incombono sul più favorevole quadro macroeconomico di riferimento¹⁰².

Il Documento è stato approvato, come di consueto, con due risoluzioni sostanzialmente identiche dai due rami del Parlamento, impegnando il Governo, tra l'altro, a considerare collegati alla manovra di finanza pubblica taluni provvedimenti di riforma¹⁰³, disponendo prudenzialmente l'accantonamento in bilancio del previsto margine tra deficit tendenziale e programmatico; il 28 aprile 2015, entro i termini stabiliti dalla disciplina comunitaria, il Documento è stato trasmesso al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione a Bruxelles, ottenendone il sostanziale assenso, con sei raccomandazioni incentrate sulle riforme in corso.

4.7. Analisi e valutazione della spesa

L'attività di revisione della spesa (*spending review*) è stata istituzionalizzata dalla legge quadro di contabilità e finanza pubblica, tuttora in fase di adeguamento al nuovo sistema costituzionale indotto dalle intese europee. L'intero processo va inteso come metodologia permanente e strategica di governo delle pubbliche finanze, imperdibile occasione per ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, al servizio di un reale sviluppo dell'economia, divenendo anche essenziale strumento per la stabilizzazione del debito, nelle linee del *fiscal compact* incorporato nella nostra legislazione di livello costituzionalmente protetto, nella fase di avvicinamento verso una maggiore integrazione delle politiche comunitarie e dell'orizzonte istituzionale europeo.

L'esperienza del Commissario *ad hoc*, con competenze estese alle spese di Amministrazioni, Enti pubblici e società controllate direttamente o indirettamente, sulla base degli indirizzi di un Comitato interministeriale, si è rivelata positiva sotto il profilo delle proposte sottoposte alla valutazione di Governo e Parlamento, dando luogo, tra l'altro, alle misure di razionalizzazione contenute nel decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014¹⁰⁴, e nella legge di stabilità 2015¹⁰⁵. Le interrelazioni tra disciplina del bilancio, miglioramento della gestione, innovazione degli assetti organizzativi, contrattualistica e altri profili dell'azione amministrativa, mostrano l'esigenza di una strategia finalizzata, oltre che al contenimento della spesa e alla razionalizzazione dell'attività programmata, anche alla revisione degli assetti e dei

¹⁰² Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni riunite di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza 2015, 21 aprile 2015.

¹⁰³ Risoluzioni del 23 aprile 2015, n. 5 del Senato e n. 6 della Camera. I provvedimenti collegati riguardano "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (A.C. 2093); "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca" (A.S. 1328); "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile" (A.C. 2953); "Misure di semplificazione per l'avvio delle attività economiche per i finanziamenti e le agevolazioni alle imprese"; "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" (A.S. 1577); "Revisione della spesa, promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori della cultura e del turismo"; "Delega per la revisione dell'ordinamento degli Enti locali"; "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni vigenti" (A.C. 2994); "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" (A.C. 3012).

¹⁰⁴ Decreto-legge recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, titolo II, artt. 8 - 26.

¹⁰⁵ Legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 270-273, 547-549, ad esempio.

confini dell'intervento pubblico, per renderli coerenti con la realtà socio-economica profondamente mutata.

L'esigenza di proseguire con maggiore efficacia il processo di analisi e valutazione della spesa presuppone il superamento di resistenze e difficoltà che hanno indotto i recenti rinvii dei tagli di spesa, sostituiti, per importi rilevanti, con clausole di salvaguardia: 16 miliardi nel 2016, oltre 23 miliardi nel 2017. Occorre riaffermare, in proposito, che condizione ineludibile per ridurre l'eccessiva pressione fiscale è la rivisitazione dei confini dell'intervento pubblico, contestualmente alla razionale riorganizzazione dei processi produttivi dell'Amministrazione¹⁰⁶. Appare questo l'obiettivo prioritario affidato al nuovo Commissario straordinario, in vista delle misure programmate nel nuovo Documento di economia e finanza 2015.

Un particolare aspetto dell'attività di analisi è l'individuazione di appropriati indicatori di risultato con riferimento ai programmi di spesa¹⁰⁷, demandata ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa – NAVS, che operano da qualche anno sui programmi di competenza di ciascun dicastero. Di recente, per taluni programmi comuni riferiti alla missione trasversale “*Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche*”, un apposito gruppo di lavoro, integrando il lavoro dei NAVS, ha individuato indicatori di risultato specifici, comuni a tutti i dicasteri, che interessano la gestione del bilancio dal 2015¹⁰⁸. E' tuttora in corso il loro aggiornamento, nell'intento di pervenire, entro il prossimo 20 luglio, alla completa pubblicazione sul sito istituzionale della Ragioneria generale dello Stato¹⁰⁹.

Nel programma di razionalizzazione degli acquisti, parte rilevante della *spending review*, volto a ridurre la spesa rendendo più efficiente e trasparente l'acquisizione di beni e servizi, un ruolo fondamentale è svolto da CONSIP, società per azioni *in house*, che gestisce il programma e sviluppa il sistema informatico di *e-procurement* realizzato a supporto¹¹⁰. L'utilizzo di CONSIP, o dalle centrali regionali di committenza, è obbligatorio per taluni beni (telefonata, energia elettrica, gas, carburanti e combustibili), salva la possibilità, per Enti territoriali, scuole, Università, altri Enti pubblici, di procedere diversamente, a condizione che le acquisizioni siano effettuate tramite altre centrali di committenza con procedure a evidenza pubblica, con corrispettivi inferiori, comunque sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità di adeguamento, nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni CONSIP e delle centrali di committenza regionali, a condizioni di maggior vantaggio economico; i contratti stipulati in violazione di tali norme sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e causa di responsabilità amministrativa. Per le altre categorie merceologiche, le Amministrazioni statali hanno l'obbligo di utilizzare gli esistenti accordi quadro CONSIP o delle centrali territoriali, mentre Enti territoriali e altri Enti pubblici ne hanno facoltà. Per assicurare la massima trasparenza, anche ai fini della prevenzione della corruzione, i siti *web* istituzionali devono pubblicare le informazioni relative ai procedimenti secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

¹⁰⁶ Si veda, al riguardo, il referto della Corte dei conti su “Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità”, 18 febbraio 2015.

¹⁰⁷ Art. 39, comma 2, legge n. 196 del 2009.

¹⁰⁸ Si veda “Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 Indirizzo politico e 32.3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza e nota metodologica”, Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, gennaio 2015.

¹⁰⁹ Circolare n. 16 del 2015, Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, 20 aprile 2015.

¹¹⁰ In proposito, si veda anche il capitolo della presente relazione dedicato all'attività contrattuale.

In materia, sono stati introdotti di recente la rinegoziazione dei contratti in essere, l'elenco e la drastica riduzione del numero delle centrali di acquisto, oltre a CONSIP; l'attribuzione di funzioni di indirizzo e controllo all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici – AVCP¹¹¹, ora Autorità nazionale anticorruzione – ANAC. In ritardo di circa 6 mesi sono stati pubblicati i decreti attuativi dell'elenco dei soggetti aggregatori diversi da CONSIP e centrali regionali¹¹². L'obbligo di ricorso alle centrali uniche di acquisto da parte dei Comuni non capoluogo di provincia è stato prorogato al 1° settembre 2015, allineando i beni e servizi agli appalti di lavori; slitta al 2016, invece, l'obbligo per i Comuni fino a 5mila abitanti (3mila per gli Enti che appartenevano a Comunità montane) di gestire tutte le funzioni fondamentali attraverso Unioni di comuni o convenzioni¹¹³.

Strumentali alla *spending review* possono considerarsi la ricognizione degli Enti pubblici e l'unificazione delle banche dati delle società partecipate, affidate la prima al dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la seconda al dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze¹¹⁴. Gli applicativi informatici per la comunicazione dei dati al dipartimento della Funzione pubblica sono disponibili dal 20 ottobre 2014; sul sito istituzionale risulta l'elenco delle Amministrazioni centrali che non hanno provveduto all'obbligo di comunicazione: Difesa e Infrastrutture e trasporti, alle quali la norma fa divieto di compiere qualsiasi atto nei confronti degli Enti finanziati o vigilati, ivi compresi il trasferimento di fondi e la nomina di titolari e componenti dei relativi organi. Quanto all'unificazione delle banche dati, si segnala l'assenza di scadenze precise e di adeguate sanzioni per gli inadempienti.

4.8. Il Rendiconto 2014

E' proseguita, col Rendiconto generale dello Stato dematerializzato per l'esercizio 2014, la positiva esperienza, inaugurata in forma sperimentale, limitatamente al conto del bilancio per il 2012 ed estesa per il 2013 al conto del patrimonio, consolidando l'importante iniziativa nel processo di attuazione del codice dell'amministrazione digitale¹¹⁵, rendendo sensibilmente più efficienti le fasi di parifica e di archiviazione. In parallelo, lungo la stessa linea di eliminazione dei supporti cartacei, sono state dematerializzate le quietanze di versamento alla tesoreria statale, rendendo più semplici

¹¹¹ Articoli da 8 a 12-*bis* del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014.

¹¹² Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 e 14 novembre 2014, pubblicati in Gazzetta ufficiale n. 15 del 20 gennaio 2015, recanti "Requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 9, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, insieme con il relativo elenco recante gli oneri informativi" e "Istituzione del tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 9, comma 2, terzo periodo, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, unitamente ai relativi elenchi recanti gli oneri informativi".

¹¹³ Art. 8, comma 3-*ter*, del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 11 del 2015.

¹¹⁴ Art. 17 del decreto-legge n. 90, convertito dalla legge n. 114 del 2014; si veda anche il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro per la semplificazione e la funzione pubblica, del 26 gennaio 2015, recante "Definizione delle informazioni da trasmettere al Dipartimento del tesoro relativamente alle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche e disciplina delle modalità tecniche di comunicazione, acquisizione e fruizione dei dati.", in Gazzetta ufficiale n. 57 del 10 marzo 2015.

¹¹⁵ Si veda la circolare n. 12 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

ed efficienti le operazioni di riscontro delle contabilità, con positivi effetti non solo sulle operazioni di chiusura relative al rendiconto, ma anche sui conti giudiziali¹¹⁶.

Ancora incompleta risulta, invece, l'attuazione del processo di informatizzazione delle procedure di spesa e contabili (cd. processo di rendicontazione telematica), previsto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 367 del 1994. La dematerializzazione di tutta la documentazione cartacea, l'utilizzo completo dei sistemi informatici e della posta elettronica certificata (PEC) per l'inoltro della corrispondenza ai diversi interlocutori istituzionali, dovrebbero essere già attuati anche nel settore del riscontro delle contabilità di tesoreria, attraverso l'implementazione della banca dati integrata RGS-CDC-BKI, in modo da consentire la gestione dematerializzata dei titoli di spesa ancora cartacei e dei vari modelli di rappresentazione dei pagamenti predisposti dalla Banca d'Italia. Vanno, inoltre, segnalate ancora talune anomalie relative a titoli di pagamento su capitoli di Cedolino Unico, tuttora effettuati in forma cartacea e in conto residui.

Al medesimo filone della completa informatizzazione dei processi, anche ai fini del controllo, può essere attribuito il superamento dell'attuale non integrale accesso della Corte dei conti al "conto impegni", dal lato delle spese, e al "conto accertamenti", dal lato delle entrate, quest'ultimo rilevante soprattutto nella fase di chiusura delle scritture contabili e formazione del rendiconto. La circostanza, più volte segnalata dalla Corte, si riflette non poco su puntualità e celerità dei procedimenti; peraltro, le disposizioni recate dalla legge europea 2013 *bis*¹¹⁷ consentono la definitiva soluzione della problematica.

L'allegato al Rendiconto di cui all'art. 36, comma 6, della legge quadro vigente, l'Ecorendiconto, è stato trasmesso, per la parifica della Corte dei conti, soltanto il 17 giugno 2014, separatamente dal Rendiconto.

A decorrere dal 2014, la centralità del giudizio di parificazione, a garanzia di equilibrio economico-finanziario, affidabilità, trasparenza, veridicità e regolarità dei conti, rileva anche sul piano delle intese europee sul pareggio strutturale del bilancio pubblico, elevate a rango costituzionale e funzionalmente rafforzate dalle leggi sul contrasto della corruzione e sull'ampliamento dei controlli. In tale ambito, assume rilievo particolare l'individuazione, da parte della Commissione europea, della Corte dei conti come organo di *audit* esterno su una specifica verifica concernente rimborsi e compensazioni IVA¹¹⁸, dalla quale sono scaturite indicazioni verso una maggiore trasparenza della struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate a ciò dedicata, anche mediante adeguato dettaglio nella consuntivazione di rimborsi e compensazioni in sede di rendiconto generale.

In attesa del più volte auspicato adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica al nuovo assetto costituzionale in materia di bilancio, il Rendiconto 2014 mostra, nel conto del bilancio, un saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, di 49,7 miliardi, ampiamente entro il limite massimo autorizzato dal decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, di 59,1 miliardi¹¹⁹.

¹¹⁶ Decreto del Ministro per l'economia e le finanze –Ragioneria generale dello Stato, n. 141 dell'11 dicembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 295 del 2013, recante "Regolamento recante norme per la dematerializzazione delle quietanze di versamento alla tesoreria statale".

¹¹⁷ Si veda l'art. 30 della legge n. 161 del 2014, riportato nella nota 2.

¹¹⁸ Corte dei conti–Sezioni riunite in sede di controllo – "Audit per la riconciliazione delle poste del bilancio dello Stato relative ai rimborsi IVA di annualità pregresse", 18 febbraio 2015.

¹¹⁹ Art. 50, comma 9, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014.

Sul Rendiconto 2014 ha operato ancora la facoltà di conservazione nel conto dei residui, per un ulteriore esercizio, di spese in conto capitale destinate alla perenzione amministrativa, con la procedura prevista per il triennio 2010-2012 dalla riforma contabile, successivamente prorogata. Analogamente, il permanente e sistematico processo di monitoraggio dei residui passivi perenti, esercitato sulle richieste di reiscrizione nell'ambito del consueto controllo di ragioneria, ha interessato anche le nuove perenzioni, in sede di chiusura dell'esercizio finanziario, atteso che la loro cancellazione dalle scritture contabili non deve dar luogo, in maniera automatica, all'iscrizione nel conto del patrimonio, ma soltanto dopo l'accertamento della corrispondenza con situazioni giuridiche soggettive perfezionate¹²⁰.

E' stata superata, col Rendiconto 2014, l'asimmetria, rilevata lo scorso anno ma risalente a una prassi ultraventennale, nell'ambito delle procedure di riscontro dei pagamenti sui titoli del debito pubblico, con riguardo, da un lato, al debito fluttuante, dall'altro al debito a medio/lungo termine: mentre per gli interessi sui buoni ordinari – BOT l'imputazione a bilancio avveniva dopo il rilascio della dichiarazione di regolarità, da parte della Corte dei conti, delle note riepilogative – mod. 114T, delle somme pagate in tesoreria, per gli altri titoli del debito pubblico il riscontro di regolarità avviene, più correttamente, dopo l'avvenuta registrazione delle note d'imputazione al bilancio. In attesa della necessaria rivisitazione della disciplina regolamentare in materia, per la quale è stato attivato apposito gruppo di lavoro congiunto Corte di conti–Ministero dell'economia e delle finanze, a decorrere dal 2014 la procedura di riscontro sui BOT è stata uniformata a quella sugli altri titoli del debito pubblico, come auspicato nella precedente relazione.

Il Rendiconto 2014 sconta il programma straordinario di riaccertamento dei residui passivi, anche perenti, consentendo la cancellazione di debiti non più esigibili ovvero l'iscrizione di nuovi stanziamenti¹²¹; l'operazione ha comportato l'eliminazione di ben 23,8 miliardi di residui passivi, 22,5 dei quali perenti. Altra notazione di rilievo appare il mancato utilizzo della facoltà di effettuare variazioni compensative, in via sperimentale per gli anni 2014 e 2015, nel rispetto dell'invarianza degli effetti di saldi di finanza pubblica, nell'ambito degli stanziamenti dei capitoli dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi¹²²; appare evidente che l'ulteriore tassello aggiunto alla flessibilità gestionale del bilancio non è stato apprezzato adeguatamente dalle Amministrazioni, sulle quali sembra incombere una consolidata inerzia di comportamenti.

Di notevole rilievo sono due innovazioni nelle Note integrative al rendiconto: la prima riguarda la comunicazione dei dati relativi al pagamento dei debiti pregressi¹²³; la seconda concerne l'attestazione dei pagamenti per transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini e la pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti¹²⁴.

¹²⁰ Art. 9, comma 12, del decreto-legge n.150 del 2013, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito dalla legge n. 15 del 2014 e art.35, comma 1, lettera a) del decreto-legge n.1, convertito dalla legge n. 27 del 2012. Cfr. anche, la circolare n. 29 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹²¹ Art. 49 del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha dato luogo al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 228056 del 26 agosto 2014, rettificato con decreto n. 100724 del 30 dicembre 2014.

¹²² Art. 50, comma 2, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014; circolare n. 18 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹²³ Art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

¹²⁴ Art. 41, comma 1, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014; art. 9, comma 8, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 settembre 2014, che dispone per le Amministrazioni centrali dello Stato le

Particolare interesse ha assunto di recente l'utilizzo di strumenti finanziari derivati nella gestione del debito pubblico, oggetto di approfondimento anche in sede parlamentare, con il concorso della Corte dei conti¹²⁵, che ha sottolineato sia la diversità dell'impianto normativo che presiede al controllo delle Amministrazioni statali e delle Autonomie territoriali; sia la complessità e la delicatezza di una valutazione complessiva *ex post*. Sembrano auspicabili, in proposito, misure di adeguamento del quadro informativo, in modo da consentire, da un lato, il superamento delle problematiche emerse; dall'altro, un più elevato livello di appropriatezza del ricorso a tali strumenti. In tale direzione appare orientato anche l'Ufficio parlamentare di bilancio¹²⁶, che ritiene fondamentale, *ex ante*, l'adozione di linee guida dettagliate sui criteri di gestione del debito pubblico, che comprendano indirizzi sull'utilizzo degli strumenti derivati; *ex post*, *report* semestrali che consentano di valutare l'evoluzione del profilo di rischio dei derivati, con riguardo sia ai flussi attesi nei semestri successivi, sia alle poste di diretta imputazione sul debito. La sede più idonea per tali innovazioni potrebbe essere l'imminente adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica.

In tale sede, poiché ormai da qualche anno la legge di approvazione del Rendiconto dello Stato include, oltre il Conto del bilancio, anche il Conto del patrimonio, sarebbe opportuno estendere ad esso la regolarizzazione delle partite che vengano dichiarate irregolari all'atto della parifica della Corte dei conti, in modo da avere gli stessi effetti in termini di sanatoria

4.9. Il ritardo dei pagamenti

Il tema dei ritardi dei pagamenti della Pubblica amministrazione costituisce uno snodo importante della situazione economica del nostro Paese, specialmente in un periodo di crisi economica e finanziaria. Dal 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la nuova disciplina sui ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, adottata con il decreto legislativo n. 192 del 2012, che ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011.

Per assicurare il corretto recepimento della direttiva, a fronte di alcuni rilievi espressi dalla Commissione europea, sono state introdotte modifiche alla disciplina generale sui ritardi di pagamento¹²⁷, chiarendo che essa si applica anche ai contratti pubblici di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori; che le diverse disposizioni in materia di tassi di interesse e termini di pagamento si applicano solo se più favorevoli ai creditori; limitando la possibilità di deroga al termine legale; estendendo alle prassi inique le limitazioni delle clausole contrattuali inique per il creditore.

Decisivo appare il contributo alla soluzione del problema atteso dalla fatturazione elettronica e dalle recenti norme sulla trasparenza, che impongono alle Pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 2015, puntuali obblighi di pubblicazione dei dati di

Note Integrative allegate al Rendiconto generale dello Stato, disciplinate dall'art. 35 comma 2 della legge n. 196 del 2009 costituiscono il documento che contiene il prospetto di riferimento per la pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività.

¹²⁵ Audizione conoscitiva della Corte dei conti sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati, VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, 6 maggio 2015.

¹²⁶ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati, VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, 12 maggio 2015.

¹²⁷ Art. 24 della legge n. 161 del 2014.

bilancio e dell'indicatore di tempestività dei pagamenti su base trimestrale e annuale¹²⁸, con un prospetto di attestazione dei tempi di pagamento da inserire nelle Note integrative al rendiconto, per le Amministrazioni centrali. A tali misure si aggiungono l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, entro certi limiti, dei pagamenti dei debiti degli Enti territoriali¹²⁹, nonché la possibilità di compensare le cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti commerciali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili maturati e certificati¹³⁰.

E' noto che la liquidazione dello *stock* di debito pubblico accumulato negli anni è condizionata dalle regole europee, che, in sintesi, individuano nel pagamento di debiti commerciali pregressi un corrispondente aumento del debito pubblico, mentre la quota relativa a investimenti si riflette anche sul *deficit*. Le intese europee sui più ampi margini di flessibilità conseguenti alla chiusura, nel 2013, della procedura per disavanzo eccessivo avviata nel 2009, hanno consentito azioni di sostegno, nel rispetto della stabilità finanziaria, con l'adozione di misure urgenti per ampliare la liquidità del sistema (decreti-legge nn. 35 e 102, convertiti, rispettivamente, dalle leggi nn. 64 e 124 del 2013). A fine gennaio 2015, su complessivi 57 miliardi stanziati, sono stati resi disponibili 42,8 miliardi, di cui 36,5 pagati, con un'incidenza dell'85 per cento, compreso l'intervento aggiuntivo di cui al decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014. Quest'ultimo prevede ulteriori fondi per l'estinzione dei debiti commerciali dei Ministeri¹³¹, favorisce l'integrale chiusura delle partite pregresse, introducendo il nuovo sistema di regolamentazione, certificazione e monitoraggio, a garanzia del rispetto dei tempi previsti dalla normativa comunitaria, impedendo l'accumularsi di arretrati e l'incertezza sistemica, con effetti positivi sulle decisioni di investimento.

Al riguardo, va segnalato che un numero rilevante di Amministrazioni pubbliche tenute a comunicare, entro il 30 aprile di ciascun anno, con decorrenza dal 2014, l'elenco completo dei propri debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, non estinti alla data della comunicazione stessa¹³², non hanno adempiuto tempestivamente, né nel 2014, né nel corrente anno, nonostante le previste sanzioni; analogo inadempimento è riscontrabile per la comunicazione mensile dei

¹²⁸ Art. 8, commi 1, 3 e 3-bis, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha modificato la disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 2014, recante "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni"; circolare n. 3 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹²⁹ Art. 4 del decreto-legge n. 133, convertito dalla legge n. 164 del 2014.

¹³⁰ Art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) e art. 12, comma 7-bis, del decreto-legge n. 145 del 2013, convertito dalla legge n. 9 del 2014.

¹³¹ Artt. 32 e 36 del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014; circolare n. 18 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹³² Art. 7, commi 4-bis e 5, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013:

"4-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2014, le comunicazioni di cui al comma 4, relative all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, sono trasmesse dalle Amministrazioni pubbliche per il tramite della piattaforma elettronica entro il 30 aprile dell'anno successivo. In caso di inadempienza, si applica ai dirigenti responsabili la sanzione di cui al comma 2;

5. Il mancato adempimento da parte delle Pubbliche amministrazioni debentrici alle disposizioni di cui al comma 4 rileva ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni". Cfr., anche, la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 30 del 2013".

debiti scaduti, decorrente dal luglio 2014¹³³. Da notare che la verifica di tali adempimenti, demandata agli organi di controllo presso Enti e organismi pubblici, riveste particolare rilievo anche per l'effettiva applicazione delle sanzioni previste in caso di inadempimento¹³⁴.

Altrettanto deludente appare il risultato complessivo dell'operazione di certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni pubbliche, gestita dalla piattaforma elettronica del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del loro smobilizzo mediante cessione al sistema bancario, a tasso agevolato e con garanzia dello Stato, o compensazione con debiti fiscali. A fine 2014, risultano 15.795 istanze ancora pendenti oltre i termini, per circa 1,4 miliardi, su un totale di 91.423 istanze presentate da 20.945 imprese registrate, per un controvalore di 9,8 miliardi: ne discende un tasso di inadempienza del 18 per cento riferito al numero delle richieste e del 14,7 riferito al controvalore. In particolare, per i crediti certificati compensati con debiti fiscali, sono state definite le procedure di recupero presso gli Enti debitori¹³⁵. La rilevazione effettuata si rivela ancora incompleta, in relazione ai tempi di adeguamento dei sistemi informativi delle Pubbliche amministrazioni e di immissione dei dati da parte dei creditori, che hanno atteso l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica dal 31 marzo 2015; a fine gennaio 2015, il tempo medio di pagamento è pari a 44 giorni, 40 se ponderato con gli importi delle singole fatture.

Quanto ai debiti fuori bilancio, obbligazioni assunte in violazione di principi e norme contabili, il ricorso a procedure temporanee di accertamento e copertura ha, di fatto, prodotto attese di ulteriori ripiani. I censimenti effettuati dalle Amministrazioni centrali, a partire dal 2009, hanno evidenziato la significativa consistenza del fenomeno, oltre 5 miliardi complessivi. La contabilità integrata finanziaria e economico-patrimoniale e la fatturazione elettronica dovrebbero agevolare l'adozione di più rigorosi comportamenti, stroncando alla radice il fenomeno. I piani di rientro, disposti nell'ambito degli stati di previsione interessati, hanno sollecitato l'utilizzo della flessibilità introdotta dalla riforma contabile; la concentrazione del fenomeno in taluni dicasteri e per specifiche tipologie di spesa mostrano l'esigenza di interventi *ad hoc*, anche normativi.

Va segnalato, infine, che l'attuazione delle disposizioni in materia di pagamenti della Pubblica amministrazione rappresenta una priorità assoluta dell'esecutivo e va riguardata come specifico obiettivo strategico dell'operatore pubblico; in tal senso, per le Amministrazioni dello Stato tale priorità è stata ribadita con un'opportuna circolare¹³⁶, il cui contenuto andrebbe esteso ai diversi livelli di governo degli Enti e organismi pubblici.

¹³³ Art. 27, comma 4, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014 e circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 21 del 2014.

¹³⁴ Si veda, in proposito, la circolare n. 27 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, recante "Attività di riscontro dei Collegi sindacali - vigilanza sull'osservanza delle disposizioni dirette ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni".

¹³⁵ Circolare n. 23 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato.

¹³⁶ Circolare n. 15 del 2015, recante "Attività di riscontro - vigilanza sull'osservanza delle disposizioni dirette ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni", Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato.

4.10. Fatturazione elettronica, integrazione informatica e semplificazione

La fattura elettronica produce significativi benefici nella gestione amministrativa e contabile dei soggetti economici coinvolti, in quanto generazione, trasmissione, ricezione e inserimento nelle contabilità avvengono con un processo strutturato e integralmente automatizzato, recando benefici su tempi di lavorazione, costi amministrativi e riduzione degli errori.

Dal 6 giugno 2014 la fattura elettronica, ricevuta attraverso il sistema d'interscambio gestito dall'Agenzia delle entrate, è divenuta il documento obbligatorio per la regolazione dei rapporti di fornitura tra imprese e Pubbliche amministrazioni centrali (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti previdenziali); tre mesi dopo, tali Amministrazioni non possono effettuare alcun pagamento, nemmeno parziale, sino all'invio della fattura in formato elettronico; dalla stessa data decorre l'obbligo di emettere, trasmettere e conservare le fatture. L'avvenuta estensione a tutte le altre Pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 31 marzo scorso¹³⁷, dovrebbe contribuire a migliorare l'efficienza dell'intero apparato, con effetti positivi sulla qualità dei conti nazionali.

Il sistema informativo integrato di contabilità generale - SICOGE della Ragioneria generale dello Stato garantisce il rispetto degli obblighi, consentendo acquisizione e conservazione delle fatture elettroniche e applicando le regole tecniche di colloquio con il sistema d'interscambio, quale sistema gestionale delle Amministrazioni, reso disponibile a decorrere dal 6 dicembre 2013, integrando la gestione della fattura elettronica con le funzioni già in uso per le contabilità integrate finanziaria e economico-patrimoniale, mentre le nuove funzionalità SICOGE sono disponibili dal 4 febbraio 2014.

La fatturazione elettronica incide non solo sui rapporti tra mondo produttivo e Pubblica amministrazione, ma anche sulla struttura dei sistemi contabili e sull'organizzazione complessiva del settore pubblico, supportando nel contempo le attività di controllo e monitoraggio dei conti pubblici con le informazioni rese disponibili in modalità digitale. Essa è anche un importante elemento di accelerazione per il pagamento dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione, nel rispetto della normativa comunitaria, nonché rilevante fonte di informazioni nel processo di revisione della spesa. Nel complesso, l'innovazione garantisce un miglioramento qualitativo dell'intero impianto di contabilità economico-patrimoniale, aspetto particolarmente rilevante per l'importanza attribuita a tale forma di rilevazione contabile sia dalle norme nazionali sia nei contesti internazionali. Si va verso un sistema di gestione integrata del ciclo passivo delle Pubbliche amministrazioni, in grado di tenere sotto controllo tutte le fasi del processo di spesa, anche in vista dell'imminente varo, in sede europea, dell'annunciato regolamento quadro, in elaborazione presso la Commissione, che renderà obbligatorio, per tutte le Amministrazioni pubbliche degli Stati membri, il sistema basato sulla contabilità economico-patrimoniale in partita doppia, con un processo di adeguamento graduale nel periodo 2016-2020. In tal modo, la contabilità economica consentirà, tra l'altro, la valutazione diretta degli effetti del bilancio, con riferimento ai risultati concretamente ottenuti, tenendo conto ovviamente delle specificità del comparto pubblico, anche in relazione all'obiettivo di medio termine fissato dalle intese europee.

Un ulteriore sviluppo della fatturazione elettronica, già previsto dalla legislazione

¹³⁷ Art. 25 decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014.

vigente¹³⁸, riguarda l'estensione del sistema ai rapporti tra soggetti privati, con la riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, la trasmissione telematica dei corrispettivi, l'adeguamento dei riscontri tra documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto e transazioni effettuate e il potenziamento della tracciabilità dei pagamenti. In tal modo, il nuovo sistema, con le opportune integrazioni informatiche, evolverà da strumento di controllo della spesa pubblica, anche a strumento di contrasto dell'evasione fiscale e di semplificazione¹³⁹.

Nella stessa direzione si muove anche il sistema informativo per la resa elettronica dei conti giudiziali - SIRECO, che, attraverso una piattaforma *web*, permetterà di dematerializzare e semplificare il deposito dei documenti degli agenti contabili presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, per le gestioni pubbliche da sottoporre alla verifica della magistratura contabile, a conclusione di un'opportuna fase di sperimentazione, già avviata sul territorio. Inoltre, con le regole tecniche sul documento informatico, è stata completata l'attività normativa per la completa attuazione del codice dell'amministrazione digitale, per la gestione dematerializzata dei documenti, sin dalla fase della loro generazione¹⁴⁰; le Pubbliche amministrazioni si dovranno adeguare entro settembre 2016.

Sul piano più generale, va ribadito che l'integrazione e lo scambio delle informazioni, la condivisione degli archivi ed il coordinamento dei processi operativi attraverso le nuove tecnologie informatiche e telematiche costituiscono un fattore decisivo per il corretto funzionamento del sistema informativo pubblico. Con il Codice dell'amministrazione digitale è stato fissato il fondamentale principio della condivisione dei dati, indicando le "basi dati d'interesse nazionale" punti di riferimento delle Amministrazioni pubbliche; in una logica d'interoperabilità diffusa, questi archivi divengono anche strutture che, a richiesta, forniscono servizi agli altri sistemi informativi pubblici. Si rileva ancora una volta, tuttavia, la mancanza, in tale individuazione, del riferimento all'Anagrafe tributaria, con la conseguenza dell'esclusione dal sistema di basi dati fondamentali quali l'Anagrafe generale dei contribuenti (codici fiscali), l'archivio delle dichiarazioni dei redditi, IVA, doganali e sulle accise; il registro nazionale dei beni immobili (codifica e dati censuari); le statistiche sulle dichiarazioni, sulle entrate tributarie, sugli atti e sui registri degli oggetti d'imposta.

Importante punto di riferimento, nell'ambito dell'integrazione dei sistemi informativi pubblici, è costituito dagli accordi di collaborazione in materia di integrazione dei *data center* tra Corte dei conti e Avvocatura generale dello Stato, che ha fatto seguito all'aggregazione nella Corte dei servizi ICT del CNEL, nonché di quello triennale, che colloca il centro elaborazione dati della Corte presso la SOGEI S.p.a.; si tratta di esempi di condivisione totale delle infrastrutture informatiche tra

¹³⁸ Art. 9, comma 1, lettere c), d) ed f), della legge delega n. 23 del 2014, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

¹³⁹ Si veda, in proposito, il testo dell'audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, in sede di indagine conoscitiva, su "Impiego e coordinamento degli strumenti informatici e telematici per la riduzione dell'evasione fiscale e il controllo della spesa pubblica - Integrazione delle basi informative pubbliche", in data 21 gennaio 2015.

¹⁴⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014, recante "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione e validazione dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle Pubbliche amministrazioni ai sensi degli artt. 20, 22, 23-bis, 23-ter e 40, comma 1, 41 e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005", in Gazzetta ufficiale n. 8 del 2015.

Istituzioni pubbliche, per la razionalizzazione in base ai principi della *spending review*, avviando un processo d'integrazione dei servizi, in modo ancor più innovativo.

Lungo il medesimo percorso di razionalizzazione e digitalizzazione, si muovono le istruzioni applicative sulla dematerializzazione delle quietanze per i sistemi informativi delle entrate — SIE e della tesoreria — SIT¹⁴¹, nonché l'accordo interistituzionale per la gestione degli atti di pignoramento in danno di Amministrazioni statali, concluso tra Banca d'Italia - Tesoreria dello Stato, Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale, Avvocatura dello Stato e Ministero della giustizia, al fine di alleggerire l'attività amministrativa e ridurre gli effetti finanziari derivanti dall'indisponibilità di risorse originariamente destinate a far fronte ad altri interventi¹⁴².

Un apporto decisivo lungo il percorso di semplificazione mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie dovrebbe derivare dalla dichiarazione dei redditi precompilata, dalla razionalizzazione delle procedure per persone fisiche, rimborsi, società, fiscalità internazionale e dai connessi coordinamenti normativi, indotti dalla recente delega per la revisione del sistema tributario¹⁴³.

4.11. L'armonizzazione contabile

L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci si connette al principio di coordinamento della finanza pubblica, strumento fondamentale per il rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti, in coerenza con gli ordinamenti comunitario e nazionale assunti a livello costituzionale e presupposto indispensabile per una sana gestione delle pubbliche finanze, anche in vista del perseguimento dell'obiettivo di medio termine, individuato dalle intese europee nel pareggio strutturale del bilancio pubblico, al quale concorrono i vari livelli di Governo.

4.11.1. In tale contesto, il decreto legislativo che integra e modifica le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di regioni, Enti locali e loro organismi¹⁴⁴, ha avviato finalmente la riforma complessiva della contabilità degli Enti territoriali, dopo l'intesa in sede di Conferenza unificata e il parere delle Commissioni parlamentari di merito e per il federalismo fiscale.

Predisposto per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, che prevede, tra l'altro, omogeneità territoriale in materia di bilanci pubblici, il provvedimento è diretto a garantire qualità ed efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici e a superare l'impossibilità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici, come, ad esempio, la misurazione dei debiti

¹⁴¹ Decreto n. 141 del 2013 e circolare n. 1 del 2015 del Ministro dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹⁴² Accordo interistituzionale del 15 aprile 2014 per la gestione degli atti di pignoramento in danno di Amministrazioni dello Stato notificati alla Banca d'Italia - Tesoreria dello Stato, in veste di terzo pignorato, cui ha fatto seguito la circolare n. 24 del 2014 del Ministero dell'economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato, che ha disciplinato le modalità di utilizzo dello speciale ordine di pagamento -SOP, previsto dall'art. 14 del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio, n. 30 del 1997, razionalizzando le precedenti istruzioni.

¹⁴³ Decreto legislativo n. 175 del 2014, recante "Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata, in attuazione degli artt. 1 e 7 della legge delega n. 23 del 2014.

¹⁴⁴ Decreto legislativo n. 126 del 2014, recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

commerciali. La riforma, in coerenza con le disposizioni previste dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, entrata in vigore dal 2014, promuove l'individuazione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le Amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica; l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; l'affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale; la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse Amministrazioni. Si rammenta, al riguardo, che già i decreti legislativi di attuazione dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili¹⁴⁵ richiedono che la codificazione COFOG entri a far parte del sistema di classificazione delle Amministrazioni interessate, congiuntamente a quella relativa a missioni e programmi di spesa.

In particolare, a decorrere dal 2015, la riforma ha sancito l'applicazione del principio della cosiddetta "competenza a scadenza", che prescrive l'imputazione a bilancio, limitatamente alle quote che scadono nell'esercizio, degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa delle relative obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Altra innovazione di rilievo, introdotta dal decreto legislativo, è il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, in vista dell'avvio del nuovo sistema contabile, da completare con l'approvazione del rendiconto 2014, pena lo scioglimento del Consiglio. L'eventuale disavanzo, che emergerà da questa doverosa operazione di "pulizia" e dal primo accantonamento al nuovo fondo crediti di dubbia esigibilità, potrà essere ripianato in un periodo massimo di 30 anni, da definire ente per ente con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, prevedendo incentivi, anche attraverso la disciplina del patto di stabilità interno e dei limiti di spesa del personale. Il corretto riaccertamento, da formalizzare entro il 30 aprile 2015, appare imprescindibile per garantire certezza e trasparenza tra quanto rendicontato nel 2014 e i saldi iniziali 2015, riguardanti crediti e debiti.

Emerge, inoltre, un'importante frattura tra enti che hanno partecipato alla sperimentazione e restante platea degli Enti territoriali: questi ultimi hanno, infatti, la facoltà di rinviare l'adozione all'esercizio 2016 sia del bilancio consolidato, sia del sistema di contabilità economico-patrimoniale da affiancare, a fini conoscitivi, alla contabilità finanziaria. Viene, così, meno la generalizzata applicazione, dall'esercizio 2014, dei comuni schemi di bilancio consolidato e del piano dei conti integrato, rinviando l'intera operazione di armonizzazione al 2016¹⁴⁶.

Di recente, è stato attivato l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali, costituito presso il dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero

¹⁴⁵ Decreto legislativo n. 91 del 2011 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili), decreto legislativo n. 118 del 2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e decreto legislativo n. 18 del 2012 (Introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle Università, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240).

¹⁴⁶ Art. 11-*bis*, decreto legislativo n. 118 del 2011, introdotto dal decreto legislativo n. 126 del 2014. Si veda, in proposito, l'audizione del 27 novembre 2014 della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, su "Armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali e sistema contabile delle regioni", presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

dell'interno, come strumento permanente d'interlocuzione tra Amministrazioni e organi di controllo e vigilanza del sistema delle autonomie sui temi della finanza locale¹⁴⁷. Dal 2015, la Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali seguirà l'applicazione della riforma, subentrando al gruppo di lavoro che ha seguito la sperimentazione¹⁴⁸.

La gestione dei servizi sanitari impegna la parte preponderante delle risorse delle Regioni, imponendo un rapido coordinamento dei conti della sanità, che presentano notevoli problemi di governabilità, dando luogo alla formazione di ingenti disavanzi; a tale scopo, viene disposta l'applicazione immediata del titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011, con la redazione del conto consolidato della sanità regionale, che comporta l'integrale raccordo e riconciliazione tra poste di contabilità economico-patrimoniale e di contabilità finanziaria, al fine di rendere più trasparente il flusso dei rapporti tra Regione ed Enti del servizio sanitario; nonché con il maggior rilievo alla situazione patrimoniale, che, soprattutto sotto il profilo dei debiti verso i fornitori, ha richiesto straordinari interventi legislativi di ripiano. I risultati dei conti consolidati dei servizi sanitari devono rifluire nei Rendiconti generali delle Regioni, con le conseguenti verifiche delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

I controlli della Corte dei conti, a livello nazionale e territoriale, saranno incentrati sull'applicazione delle nuove regole, a partire dalla gestione dei residui e dalla razionalizzazione delle società partecipate¹⁴⁹. L'integrazione tra i diversi sistemi contabili per la costruzione del bilancio consolidato consente di superare l'incapacità del precedente sistema di adeguata e completa rappresentazione dei fatti gestionali, condizione essenziale per l'applicazione del principio del pareggio di bilancio introdotto nella Costituzione.

Nella delicata fase del passaggio al nuovo sistema contabile, la funzione di "accompagnamento" degli Enti territoriali da parte della Corte dei conti assume particolare rilievo, mediante indicazioni in merito alle operazioni propedeutiche all'applicazione dei nuovi principi contabili e all'adozione degli schemi di bilancio armonizzato, con particolare riferimento al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi¹⁵⁰. Si è inteso, infatti, orientare le prime attività e segnalare le criticità che potrebbero emergere da un'applicazione non coerente con i principi contabili, con particolare riferimento alla cancellazione o alla reimputazione delle poste in conto residui risultanti dall'attività di ricognizione, nonché alla costituzione di appositi fondi (fondo pluriennale vincolato; fondo crediti di dubbia esigibilità); viene, inoltre, richiamata l'attenzione degli operatori sul corretto svolgimento delle prime essenziali fasi di attuazione della riforma, snodo essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del federalismo fiscale.

4.11.2. La parallela delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli altri Enti pubblici è stata esercitata con il decreto legislativo n. 91 del 2011, che, oltre a

¹⁴⁷ Decreto del Ministero dell'interno in attuazione dell'art. 154, comma 3, del testo unico degli Enti locali, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera "aa", del decreto legislativo n. 126 del 2014.

¹⁴⁸ Decreto del ministro dell'Economia e delle finanze n. 83647 del 16 dicembre 2014.

¹⁴⁹ Delibera n. 1 del 2015 della Sezione delle Autonomie.

¹⁵⁰ Delibera n. 4/SEZAUT/2015/INPR, del 17 febbraio 2015, alla presenza di rappresentanti del Ministero dell'interno, della Ragioneria Generale dello Stato, della Conferenza delle Regioni, della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, dell'Unione Province d'Italia e dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani. Si vedano anche i testi delle due audizioni parlamentari tenute dalla Corte dei conti sull'armonizzazione degli Enti territoriali, 29 maggio e 27 novembre 2014.

demandare la concreta attuazione dell'operazione a decreti attuativi, dispone una sperimentazione biennale, spostata al biennio 2015-2016¹⁵¹, analoga a quella degli Enti territoriali, soprattutto per quanto attiene alla nuova configurazione della competenza, legata alla scadenza delle obbligazioni giuridicamente perfezionate. E' stato emanato anche il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante linee guida per l'individuazione delle missioni, provvedimento che conferma, nella sostanza, lo schema classificatorio adottato dal bilancio statale sin dal 2008, nonostante l'esigenza di una sua profonda revisione, sottolineata da più parti, in relazione sia alla eccessivamente ampia varianza dimensionale delle attuali aggregazioni, sia alla promiscuità di taluni aggregati.

Sono stati individuati criteri e modalità per la predisposizione del *budget* economico delle Amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con i documenti previsionali delle Amministrazioni in contabilità finanziaria. Dal 1° settembre 2013, con la predisposizione del *budget* 2014, le Amministrazioni interessate sono soggette agli obblighi contabili disposti ai fini dell'armonizzazione, che prevedono anche il prospetto della spesa complessiva aggregata per missioni e programmi, con la corrispondente classificazione COFOG di secondo livello; la redazione di un Rendiconto finanziario di liquidità conforme al principio contabile nazionale OIC n. 12 e successive modificazioni; il conto consuntivo finanziario coerente con i dati SIOPE; il piano degli indicatori e dei risultati attesi, da allegare al bilancio di previsione; il rapporto sui risultati, da allegare al rendiconto; il *budget* pluriennale, da allegare al corrispondente documento annuale, con le relazioni illustrative; il conto consuntivo in termini di cassa, da redigersi in sede di redazione del bilancio d'esercizio, elaborato garantendo la coerenza con le risultanze del Rendiconto finanziario. Nelle more della revisione del regolamento di contabilità, le Amministrazioni in regime di contabilità finanziaria non coinvolte nella sperimentazione predispongono, in sede di bilancio di previsione e di rendiconto 2014, un prospetto riepilogativo, redatto sulla base di apposito schema, con la spesa classificata per missioni e programmi.

Per le articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, individuate con propri provvedimenti dalle Amministrazioni pubbliche non indicate autonomamente nell'elenco pubblicato dall'ISTAT, è prevista l'adozione, da parte dell'Amministrazione vigilante, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di un decreto di natura non regolamentare, da trasmettere alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari¹⁵².

Il nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, in corso di emanazione, interamente sostitutivo del precedente, appare coerente con l'esigenza di coordinamento della finanza pubblica e si rivolge a tutti i soggetti giuridici, diversi da Stato e Enti territoriali, ricompresi nel comparto delle Amministrazioni pubbliche risultante dall'ordinamento comunitario.

4.11.3. Quanto al mondo universitario, dal prossimo anno sarà introdotto, a regime, un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitico, con bilancio unico e

¹⁵¹ La determina del Ragioniere generale dello Stato del 16 ottobre 2014, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del decreto del 1° ottobre 2013, ha individuato gli Enti partecipanti, previa acquisizione dei rispettivi assensi dei Ministeri vigilanti.

¹⁵² Art. 1, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 91 del 2011.

consolidato, garantendo, altresì, preventivi e rendiconti in contabilità finanziaria per il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici. Per tale complessa operazione, sono stati già definiti i principi contabili e gli schemi di bilancio, con le regole per i necessari raccordi con la contabilità finanziaria, che le università sono tenute ad applicare sperimentalmente nel 2014 e restano in vigore sino all’emanazione di un analogo decreto integrativo e correttivo. La delega, prevista dall’art. 5 della legge n. 240 del 2010, è stata attuata con il decreto legislativo n. 18 del 2012, la cui decorrenza è stata rinviata al 1° gennaio 2015 con l’art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 150 del 2013, convertito dalla legge n. 15 del 2014. I decreti del Ministro dell’istruzione, università e ricerca scientifica, di concerto col Ministro dell’economia e delle finanze, n. 19 e n. 21 del 2014, hanno definito, rispettivamente, i “Principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico patrimoniale per le università” e la “Classificazione della spesa per missioni e programmi per le università”; con qualche ritardo, è stato recentemente pubblicato lo schema di manuale tecnico-operativo per la gestione, previsto dall’art. 8 del citato decreto n. 19.

4.12. Ritardi e inadempimenti

Oltre al più volte segnalato ritardo nell’adeguamento al nuovo assetto costituzionale della legge quadro di contabilità e finanza pubblica, occorre rammentare altri ritardi e inadempimenti che incidono non poco negativamente sul complessivo ordinamento contabile.

Non si è ancora posto mano all’adeguamento del rapporto mensile sulle entrate tributarie e contributive, previsto dalla riforma¹⁵³, sulla cui esigenza la Corte dei conti ha richiamato più volte l’attenzione nelle precedenti relazioni. Esso risulta tuttora limitato alle variazioni dei grandi aggregati rispetto all’anno precedente e agli scostamenti rispetto alle previsioni, come il riepilogo annuale. L’ampliamento all’analisi dei fenomeni che incidono sull’andamento del gettito e agli effetti delle misure disposte con la manovra correttiva e i principali provvedimenti tributari adottati in corso d’anno, come prescritto dalla riforma contabile (art. 14, comma 5, secondo periodo), consentirebbe un complessivo e sensibile miglioramento del monitoraggio dei conti pubblici e si rivelerebbe di grande utilità, potendo già oggi contare, tra l’altro, sulle medesime fonti utilizzate nel rapporto di monitoraggio della Corte dei conti, con un livello di dettaglio molto più avanzato.

Le relazioni annuali su stato della spesa, efficacia nell’allocazione delle risorse e efficienza dell’azione amministrativa, previste dalla legge finanziaria 2008¹⁵⁴, continuano ad essere presentate in gran parte oltre il termine del 15 giugno: nel 2014, le relazioni relative al 2013 tempestivamente pervenute al Parlamento sono soltanto quelle dei Ministeri dell’economia e finanze e della difesa; non risultano presentate quelle dei Ministeri dell’ambiente, tutela del territorio e del mare e dell’istruzione, università e ricerca. Nell’anno in corso, la situazione si è ripetuta per la relazione 2014, presentata nei termini soltanto da Economia e Difesa.

L’ultima relazione generale sulla situazione economica del Paese presentata alle Camere risulta quella per l’anno 2012, predisposta con notevole ritardo e pervenuta al

¹⁵³ Art. 14, comma 5, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

¹⁵⁴ Art. 3, commi 68 e 69, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008).

Parlamento solo il 14 febbraio 2014¹⁵⁵. La specifica Commissione di studio e la Corte dei conti ne proponevano la semplice soppressione, onde evitare duplicazioni e sovrapposizioni, tenuto anche conto dell'attuale proliferazione di documenti analoghi sottoposti all'esame parlamentare. Anche di tale problematica dovrà farsi carico la nuova legge quadro di contabilità e finanza pubblica.

L'ultima relazione trimestrale di cassa risulta quella al 30 settembre 2014, presentata al Parlamento il 13 gennaio 2015, ben oltre i termini, come le precedenti. Per tali relazioni, va rilevata ancora la mancata allegazione dell'elenco degli enti inadempienti per le informazioni di cassa della banca dati SIOPE, cui applicare la sanzione dell'impossibilità di prelievo dai conti di tesoreria, con evidenti implicazioni in termini di mancanza di trasparenza e deterrenza¹⁵⁶.

Pressoché generalizzata appare l'inosservanza dell'obbligo di indicazione delle pertinenti missioni e, nel loro ambito, dei programmi di competenza, per le variazioni di bilancio derivanti da provvedimenti legislativi di iniziativa governativa¹⁵⁷. La circostanza incide negativamente sul rapporto tra norma e assetto contabile, al quale il legislatore della riforma ha dato giustamente particolare importanza, con una disciplina che andrebbe estesa, ad avviso della Corte dei conti, a tutti i provvedimenti legislativi.

Non è stato mai presentato l'allegato integrativo del Documento di economia e finanza sugli effetti delle manovre correttive¹⁵⁸, inteso a valutare *ex post* i provvedimenti assunti, anche al fine di approntare tempestivamente opportune misure di recupero di eventuali scostamenti. La circostanza riveste particolare gravità, privando, tra l'altro, il Parlamento di indispensabili elementi di valutazione sui risultati degli interventi posti in essere. Non sembrano, invero, condivisibili le giustificazioni per particolari difficoltà tecniche che renderebbero la norma inapplicabile, anche in considerazione dell'apporto dei sistemi informatici disponibili.

4.13. La nuova legge quadro

Nella futura legge quadro di contabilità, in base al riferimento ai saldi strutturali di cui al nuovo quadro costituzionale, potrà emergere il collegamento, anche formale, tra effetti finanziari della legislazione ordinaria e obiettivi di politica di bilancio recepiti nella Costituzione (articoli 81 e 97), risolvendo la dialettica interpretativa tra visione "procedurale" e "sostanzialista" dell'obbligo di copertura finanziaria. Ne consegue l'esigenza che, in ogni singola legge, siano individuate le partite che presentano una diversa valutazione nel passaggio dai saldi nominali a quelli strutturali. In altri termini, i saldi di bilancio, fissati come obiettivi in Costituzione, si riferiscono alla versione "strutturale", ai sensi del secondo comma dell'articolo 81, in conformità alla normativa comunitaria di supporto, e, pertanto, costituiscono anche parametri di legittimità. L'avvenuta assunzione a parametro costituzionale dei saldi di bilancio nella versione "strutturale" implica che sia sempre possibile ricostruire, per tutte le leggi e non solo per quelle più rilevanti sul piano quantitativo, l'impatto delle singole disposizioni e complessivo non solo su tutti i saldi nominali, ma anche sul saldo strutturale.

¹⁵⁵ L'art. 12 della legge n. 196 del 2009, come sostituito dall'art. 6 della legge n. 39 del 2011, prevede la presentazione della relazione al Parlamento entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

¹⁵⁶ Art. 14, commi 4 e 11, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

¹⁵⁷ Art. 17, ultimo comma, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

¹⁵⁸ Art. 10, comma 11, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

Altra delicata problematica riguarda le tecniche di contabilizzazione delle singole poste tra i vari saldi in ordine al rispetto dei limiti di spesa, che godono ora di protezione rafforzata a livello costituzionale, con conseguenti implicazioni sotto il profilo dell'obbligo di recupero. Inoltre, lo spostamento dei vincoli, a livello comunitario e costituzionale, verso l'aggregato delle Pubbliche amministrazioni, comporta un'attenta valutazione delle operazioni di sostituzione di partite tra i vari sottosettori, in relazione ai diversi effetti che potrebbero avere sui saldi e sui limiti di spesa, compreso il saldo netto da finanziare.

Andrebbe, poi, attentamente considerata la coerenza tra gli effetti degli "eventi eccezionali", che consentono lo scostamento temporaneo dall'equilibrio di bilancio, salvo l'obbligo del recupero al verificarsi delle condizioni previste dalla legge "rinforzata", e l'obiettivo della sostenibilità del debito delle Pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma, Cost.), che sembrerebbe implicare non solo vincoli di medio-lungo periodo, ma anche di breve periodo. Altrettanto rilevante appare la considerazione degli effetti dello scostamento temporaneo sul consolidato concetto di copertura finanziaria (art. 81, terzo comma, Cost.), che richiede la compensazione dei nuovi o maggiori oneri sin dal primo esercizio.

Dovranno essere affrontati gli eventuali aspetti procedurali e chiarito il rapporto tra Documento programmatico di bilancio, non previsto dall'attuale legge quadro e introdotto in applicazione del *two pack*¹⁵⁹, e Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, attesi gli elementi di sovrapposizione che emergono, sotto il profilo sia dei contenuti che dei tempi di presentazione. Più in generale, va valutata un'eventuale revisione dei contenuti e della tempistica del processo di programmazione, anche sulla scorta dei suggerimenti forniti dall'Ufficio parlamentare del bilancio, ai quali si è fatto cenno (par. 2.2.).

Oltre agli argomenti esplicitamente demandati alla legge ordinaria dalla "rinforzata", quali i profili più propriamente applicativi e l'implementazione ulteriore dei vincoli di finanza pubblica, dovranno essere valutate le conseguenze dell'assunzione a livello 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.

Tra le misure volte a rendere più rigorosa la disciplina di bilancio e più severo il controllo del debito pubblico, andrebbero considerate la riserva alla riduzione del debito delle entrate straordinarie, non ricorrenti o derivanti da misure di contrasto all'evasione fiscale; l'introduzione di obblighi informativi sugli strumenti finanziari derivati nella gestione del debito pubblico, anche mediante l'estensione allo Stato dell'obbligo, già vigente per gli Enti territoriali¹⁶⁰, di allegare al bilancio di previsione e al rendiconto una nota informativa, con oneri e impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di

¹⁵⁹ Regolamento UE n. 473 del 2013.

¹⁶⁰ Art. 62, comma 8, del decreto-legge n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008. Sul contenuto della nota informativa, si veda la sentenza n. 70 del 2012 della Corte costituzionale.

finanziamento che includono una componente derivata; l'obbligo, in sede di assestamento, di recepire gli effetti di rilevanti mutamenti del quadro macroeconomico di riferimento e di prevedere l'adozione di piani di rientro a carico dei propri bilanci per le Amministrazioni che evidenzino debiti pregressi fuori bilancio; la coerenza tra la tempistica di approvazione della legge di bilancio dello Stato e dei propri bilanci degli Enti territoriali e degli altri Enti pubblici, anche tenendo conto delle distorte gestioni per un ampio scorcio di esercizio dovute al ricorso obbligato al differimento dei termini di approvazione dei bilanci di previsione, costantemente registrato negli ultimi anni. In proposito, si richiama, a titolo esemplificativo, l'apprezzabile emanazione di istruzioni dettagliate per la predisposizione dei bilanci di previsione 2015, ad esercizio oramai già avviato¹⁶¹. Una razionale revisione della tempistica di approvazione dei bilanci pubblici s'impone, anche in considerazione del nuovo Documento programmatico di bilancio, con indicazioni dettagliate sulla manovra proposta per il conseguimento degli obiettivi; il che comporta l'esigenza di un'anticipazione dei tempi di presentazione dei documenti programmatici e di bilancio, in primo luogo assestamento, Nota di aggiornamento del DEF, bilancio di previsione e legge di stabilità, con inevitabili riflessi sulla stessa sessione parlamentare di bilancio.

Non va, infine, dimenticata la revisione della vigente normativa sulla corrispondenza biunivoca tra programmi e Centri di responsabilità, che si è dimostrata di non agevole realizzazione con la realtà amministrativa del nostro Paese, in attività che comportano necessariamente l'apporto coordinato di più articolazioni organizzative, col necessario coordinamento operativo. Va, peraltro, constatata una riconduzione più puntuale in conseguenza del processo di riordino delle PP.AA. di cui al DL n. 95 del 2012¹⁶².

Occorre comunque, essere consapevoli che sull'intero processo di riforma dei conti pubblici incombe il graduale superamento dell'attuale contabilità finanziaria, a favore di un sistema di contabilità economica ispirata al sistema europeo dei conti, di recente affinato col passaggio dal SEC'95 al SEC 2010 a decorrere dal settembre dello scorso anno, con la revisione straordinaria dei conti nazionali. Infatti, l'evoluzione della contabilità pubblica dell'Unione europea si muove verso l'introduzione, a breve, di un insieme di principi contabili (*European public sector accounting standard – EPSAS*), basati sugli attuali *International public sector accounting standard – IPSAS*, con l'adozione, entro l'anno in corso, di un regolamento quadro, in elaborazione presso la Commissione, che renderà obbligatorio, per tutte le Amministrazioni pubbliche degli Stati membri, il sistema basato sulla contabilità economico-patrimoniale in partita doppia, con adeguamento graduale nel periodo 2016-2020¹⁶³. La contabilità economica consentirà, tra l'altro, la valutazione diretta degli effetti del bilancio sulla contabilità nazionale, tenendo conto ovviamente delle specificità del comparto pubblico, anche in relazione all'obiettivo di medio termine fissato dalle intese europee. Nel nuovo contesto, le attuali rilevazioni, in termini di obbligazioni (competenza giuridica) e flussi finanziari (cassa), conservano la loro utilità, per valutare altri aspetti dell'azione amministrativa, nell'interesse della sana gestione della cosa pubblica: il graduale passaggio al nuovo vincolo economico richiede, sia nella fase di transizione, sia a

¹⁶¹ Circolare n. 8 del 2 febbraio 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, recante "Enti ed organismi pubblici - bilancio di previsione per l'esercizio 2015".

¹⁶² Si veda in proposito il capitolo relativo all'Organizzazione sempre nel I volume della presente Relazione.

¹⁶³ Documento di economia e finanza 2014, allegato II "Rapporto sullo stato di attuazione della riforma di contabilità e finanza pubblica", par.1.4., pag. 8.

regime, garanzie di trasparenza e affidabilità, che solo il mantenimento delle attuali informazioni può assicurare.

TAVOLE

PAGINA BIANCA

TAVOLA I

PROGRAMMI CONDIVISI - PREVISIONI 2015-2017

		<i>(in milioni)</i>									
Programma	Ministero		2015	2016	2017	2015	2016	2017			
			(Competenza)			% (su Spesa finale)					
1	Missioni militari di pace	ECONOMIA E FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	900	938	97	0,15	0,16	0,02		
			Totale	900	938	97	0,15	0,16	0,02		
		DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	0	0	0,00	0,00	0,00		
			Totale	0	0	0	0,00	0,00	0,00		
Totale		900	938	97	0,15	0,16	0,02				
2	Giustizia civile e penale	GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA	1.020	1.020	1.021	0,17	0,17	0,17		
			DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	3.716	3.737	3.727	0,60	0,63	0,62		
		Totale	4.736	4.757	4.748	0,77	0,80	0,79			
		Totale	4.736	4.757	4.748	0,77	0,80	0,79			
3	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO	DIREZIONE GENERALE SPETTACOLO	353	342	343	0,06	0,06	0,06		
			DIREZIONE GENERALE CINEMA	127	128	126	0,02	0,02	0,02		
		Totale	480	471	469	0,08	0,08	0,08			
		Totale	480	471	469	0,08	0,08	0,08			
4	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE DEL TERZO SETTORE E DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE	2	2	2	0,00	0,00	0,00		
			Totale	2	2	2	0,00	0,00	0,00		
		ECONOMIA E FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	119	117	114	0,02	0,02	0,02		
			Totale	119	117	114	0,02	0,02	0,02		
Totale		121	119	116	0,02	0,02	0,02				
5	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	ECONOMIA E FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	12.698	12.674	12.629	2,07	2,12	2,10		
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	20	17	20	0,00	0,00	0,00		
		Totale	12.718	12.691	12.649	2,07	2,12	2,10			
		Totale	12.718	12.691	12.649	2,07	2,12	2,10			
6	Indirizzo politico	ECONOMIA E FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	21	21	21	0,00	0,00	0,00		
			Totale	21	21	21	0,00	0,00	0,00		
		SVILUPPO ECONOMICO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	20	20	20	0,00	0,00	0,00		
			Totale	20	20	20	0,00	0,00	0,00		
		LAVORO E POLITICHE SOCIALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	12	12	12	0,00	0,00	0,00		
			Totale	12	12	12	0,00	0,00	0,00		
		GIUSTIZIA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	26	26	26	0,00	0,00	0,00		
			Totale	26	26	26	0,00	0,00	0,00		
		AFFARI ESTERI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	13	12	12	0,00	0,00	0,00		
			Totale	13	12	12	0,00	0,00	0,00		
		ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	12	12	12	0,00	0,00	0,00		
			Totale	12	12	12	0,00	0,00	0,00		
		INTERNO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	28	28	28	0,00	0,00	0,00		
			Totale	28	28	28	0,00	0,00	0,00		
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	10	10	10	0,00	0,00	0,00				
	Totale	10	10	10	0,00	0,00	0,00				
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	GABINETTO	13	13	13	0,00	0,00	0,00				
	Totale	13	13	13	0,00	0,00	0,00				

Programma	Ministero		2015	2016	2017	2015	2016	2017	
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			
	DIFESA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	23	23	23	0,00	0,00	0,00	
		Totale	23	23	23	0,00	0,00	0,00	
	POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	9	9	9	0,00	0,00	0,00	
		Totale	9	9	9	0,00	0,00	0,00	
	BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	9	9	9	0,00	0,00	0,00	
		Totale	9	9	9	0,00	0,00	0,00	
	SALUTE	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	8	8	8	0,00	0,00	0,00	
		Totale	8	8	8	0,00	0,00	0,00	
	Totale		203	203	202	0,03	0,03	0,03	
	7	ECONOMIA E FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	144	144	143	0,02	0,02	0,02
			Totale	144	144	143	0,02	0,02	0,02
		SVILUPPO ECONOMICO	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE, L'ORGANIZZAZIONE E IL BILANCIO	48	36	36	0,01	0,01	0,01
Totale			48	36	36	0,01	0,01	0,01	
LAVORO E POLITICHE SOCIALI		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA, IL BILANCIO - UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI	30	29	29	0,00	0,00	0,00	
		Totale	30	29	29	0,00	0,00	0,00	
AFFARI ESTERI		ISPETTORATO GENERALE DEL MINISTERO E DEGLI UFFICI ALL'ESTERO	3	3	3	0,00	0,00	0,00	
		DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	31	32	32	0,01	0,01	0,01	
		DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI	30	29	29	0,00	0,00	0,00	
		Totale	64	65	64	0,01	0,01	0,01	
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI	37	37	36	0,01	0,01	0,01	
		Totale	37	37	36	0,01	0,01	0,01	
INTERNO		DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	105	102	100	0,02	0,02	0,02	
		Totale	105	102	100	0,02	0,02	0,02	
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE		DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	9	9	9	0,00	0,00	0,00	
		Totale	9	9	9	0,00	0,00	0,00	
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	30	30	29	0,00	0,00	0,00	
		Totale	30	30	29	0,00	0,00	0,00	
DIFESA		BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	226	227	227	0,04	0,04	0,04	
		Totale	226	227	227	0,04	0,04	0,04	
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA	12	13	13	0,00	0,00	0,00		
	Totale	12	13	13	0,00	0,00	0,00		
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	DIREZIONE GENERALE BILANCIO	3	3	3	0,00	0,00	0,00		
	DIREZIONE GENERALE ORGANIZZAZIONE	22	19	18	0,00	0,00	0,00		
	Totale	25	22	22	0,00	0,00	0,00		

Programma	Ministero		2015	2016	2017	2015	2016	2017	
			(Competenza)			% (su Spesa finale)			
	SALUTE	DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	30	30	30	0,00	0,01	0,01	
		Totale	30	30	30	0,00	0,01	0,01	
		Totale	761	742	738	0,12	0,12	0,12	
8	Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	ECONOMIA E FINANZE	54	56	56	0,01	0,01	0,01	
		DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	318	315	316	0,05	0,05	0,05	
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	371	371	371	0,06	0,06	0,06	
Totale	Totale	371	371	371	0,06	0,06	0,06		
9	Fondi da assegnare	ECONOMIA E FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	8	8	8	0,00	0,00	0,00
			DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	601	631	661	0,10	0,11	0,11
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	2.055	1.797	1.915	0,33	0,30	0,32
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	150	150	150	0,02	0,03	0,02
		Totale	2.813	2.585	2.734	0,46	0,43	0,45	
		SVILUPPO ECONOMICO	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE, L'ORGANIZZAZIONE E IL BILANCIO	37	90	111	0,01	0,02	0,02
			Totale	37	90	111	0,01	0,02	0,02
		LAVORO E POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA, IL BILANCIO - UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI	11	8	5	0,00	0,00	0,00
			Totale	11	8	5	0,00	0,00	0,00
		GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	130	141	154	0,02	0,02	0,03
			Totale	130	141	164	0,02	0,02	0,03
		AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	10	14	10	0,00	0,00	0,00
			Totale	10	14	10	0,00	0,00	0,00
		ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI	1.204	3.225	3.245	0,20	0,54	0,54
			Totale	1.204	3.225	3.245	0,20	0,54	0,54
		INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	49	58	52	0,01	0,01	0,01
			Totale	49	58	52	0,01	0,01	0,01
		AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	26	15	10	0,00	0,00	0,00
			Totale	26	15	10	0,00	0,00	0,00
		INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	76	48	52	0,01	0,01	0,01
			Totale	76	48	52	0,01	0,01	0,01
		DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	193	209	208	0,03	0,03	0,03
			SEGRETARIATO GENERALE	63	63	53	0,01	0,01	0,01
			ARMA DEI CARABINIERI	2	2	2	0,00	0,00	0,00
			Totale	258	274	263	0,04	0,05	0,04
		POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE, IPIICHE E DELLA PESCA	83	92	118	0,01	0,02	0,02
Totale	83		92	118	0,01	0,02	0,02		
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	DIREZIONE GENERALE BILANCIO	95	96	89	0,02	0,02	0,01		
	Totale	95	96	89	0,02	0,02	0,01		

Programma	Ministero		2015	2016	2017	2015	2016	2017
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
	SALUTE	DIREZIONE GENERALE DEL PERSONALE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	23	31	21	0,00	0,01	0,00
		Totale	23	31	21	0,00	0,01	0,00
		Totale	4.814	6.678	6.875	0,78	1,12	1,14
10	ECONOMIA E FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	10	10	10	0,00	0,00	0,00
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	82.292	84.819	86.649	13,39	14,20	14,40
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	4.690	4.690	3.291	0,76	0,79	0,55
		Totale	86.992	89.520	89.950	14,15	14,98	14,95
		Totale	86.992	89.520	89.950	14,15	14,98	14,95
TOTALE			112.096	116.489	116.215	18,24	19,50	19,31
Spesa Finale			614.688	597.445	601.792			
%			18,24	19,50	19,31			
11	ECONOMIA E FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0	0	0,00	0,00	0,00
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	231.120	226.127	262.409	37,60	37,85	43,60
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	168	176	185	0,03	0,03	0,03
		Totale	231.288	226.303	262.594	37,63	37,88	43,64
		Totale	231.288	226.303	262.594	37,63	37,88	43,64
Spesa Finale			614.688	597.445	601.792			
%			37,63	37,88	43,64			
TOTALE GENERALE			343.384	342.792	378.809			
Spesa Complessiva			847.308	825.078	865.509			
% su spesa finale			55,86	57,38	62,95			
% su spesa complessiva			40,53	41,55	43,77			

TAVOLA 2

PROGRAMMI CONDIVISI — RISULTANZE DI CONSUNTIVO

(in milioni)

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	Esercizio		2011	2012	2013	2014	
			2009	2010					
			Impegni	Totali	Impegni	Totali	Impegni	Totali	
1	Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	5	4				
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	587	471				
			Totale	592	474				
2	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	169	114	1.597	690	15.033	14.601
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	522	335	500	52	0	0
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	0					
Totale	691	449	2.097	742	15.033	14.601			
3	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	552	40	260	31	264	210
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	0	0	0			
			Totale	552	40	260	31	264	210
4	Federalismo	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	649	655				
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	55.968	60.270	57.268	62.939	55.768	60.549
			Totale	56.618	60.929	57.268	62.939	55.768	60.549
5	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		156	161	170	189	164
			DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA	147					
			Totale	147	156	161	170	189	164
6	Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	1	1				
			DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA MULTILATERALE	53	57				
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	0	0				
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELLE AMERICHE	2	0				
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DEL MEDITERRANEO E DEL MEDIO ORIENTE	4	0				
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'AFRICA SUB SAHARIANA	0	0				
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'ASIA, DELL'OCEANIA, DEL PACIFICO E L'ANTARTIDE	5	0				
			Totale	65	58				
7	Cooperazioni in materia culturale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	0	364				
			Totale	0	364				
7	Cooperazioni in materia culturale	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	6					
			DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI		8	7	7	7	6
			Totale	6	8	7	7	7	6
8	Cooperazioni politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	SEGRETARIO GENERALE E SEGRETERIA GENERALE						
			SEGRETERIA GENERALE	32	29				
			CERIMONIALE DIPLOMATICO DELLA REPUBBLICA		0				
			DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE UMANE E L'ORGANIZZAZIONE	2	1				
			DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	558	669				
			DIREZIONE GENERALE PER LA	31	37				

Programma	Ministero	Esercizio	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
			Centro di responsabilità			2013	2014		
			Impegni Totali			Impegni Totali	Impegni Totali		
		COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO							
		DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI POLITICI MULTILATERALI ED I DIRITTI UMANI							
		DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE POLITICA MULTILATERALE ED I DIRITTI UMANI	357	436					
		DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	54	59					
		DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELLE AMERICHE	6	7					
		DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DEL MEDITERRANEO E DEL MEDIO ORIENTE	5	14					
		DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'AFRICA SUB SAHARIANA	7	6					
		DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'ASIA, DELL'OCEANIA, DEL PACIFICO E L'ANTARTIDE	1	4					
		Totale	1.032	1.262					
		Totale	1.032	1.262					
		9	Integrazione europea	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER L'INTEGRAZIONE EUROPEA	17	14		
DIREZIONE GENERALE PER L'UNIONE EUROPEA						35	28	24	69
Totale	17				14	35	28	24	69
Totale	17	14	35	28	24	69			
10	Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE						
			DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E LE POLITICHE MIGRATORIE	99	65				
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	0					
Totale	99	65							
Totale	99	65							
11	Informazioni, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	0					
			SERVIZIO STAMPA E INFORMAZIONE	20	24				
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROMOZIONE E LA COOPERAZIONE CULTURALE	184	175				
			DIREZIONE GENERALE PER I PAESI DELL'EUROPA	0	0				
Totale	205	199							
Totale	205	199							
12	Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	9	0				
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	21.507	21.932	22.194	22.196	23.383	22.796
			Totale	21.516	21.932	22.194	22.196	23.383	22.796
Totale	21.516	21.932	22.194	22.196	23.383	22.796			
13	Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	757	546	793	673	2.553	967
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	103	103				
			Totale	860	650	793	673	2.553	967
Totale	860	650	793	673	2.553	967			
14	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	MINISTERO DELLA DIFESA	SECRETARIATO GENERALE	535	525	553	605	608	567
			AERONAUTICA MILITARE	32	21	23	28	38	35
Totale	569	547	576	633	646	602			
Totale	569	547	576	633	646	602			
15	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	204	200	231	249	219	229
			SECRETARIATO GENERALE	6.569	6.171	5.595	4.895	5.277	4.671
			Totale	6.773	6.371	5.827	5.144	5.496	4.900
Totale	6.773	6.371	5.827	5.144	5.496	4.900			
16	Missioni militari di pace	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	0	0	0	0
			Totale	0	0	0	0	0	0
			MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	0	0	0	0
Totale	0	0	0	0	0	0			
Totale	0	0	0	0	0	0			
17	Giustizia civile e penale	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DEGLI AFFARI DI GIUSTIZIA	1.135	711	1.284	878	923	991
			DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	3.960	3.667	3.712	3.488	3.628	3.628
			Totale	5.095	4.378	4.995	4.366	4.551	4.620
			Totale	5.095	4.378	4.995	4.366	4.551	4.620
18	Edifici giudiziari, penitenziaria e minorile	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0					
			DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE	47	38				

Programma	Ministero	Esercizio								
		Centro di responsabilità			2009	2010	2011	2012	2013	2014
		Impegni Totali			Impegni Totali					
		GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI								
		DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA			190	119				
		DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE			24	18				
		Totale			261	175				
		Totale			261	175				
19	Sicurezza democratica	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			674	657	667	612	626	607
		DIPARTIMENTO DEL TESORO			674	657	667	612	626	607
		Totale			674	657	667	612	626	607
		MINISTERO DELL'INTERNO			0	0	0			
		CABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			0	0	0			
		Totale			0	0	0			
		Totale			674	657	667	612	626	607
20	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	MINISTERO DELL'INTERNO			0	0	0			
		DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI			0	0	0			
		DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA			1.824	1.288	1.579	1.725	1.687	1.637
		DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE			9	7				
		Totale			1.833	1.295	1.579	1.725	1.687	1.637
Totale			1.833	1.295	1.579	1.725	1.687	1.637		
21	Interventi per pubbliche calamità	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			159	159	142	133	135	272
		DIPARTIMENTO DEL TESORO			159	159	142	133	135	272
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO			0	0	27	0	0	
		SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI			11	1	0	0		
		Totale			171	160	169	133	135	272
Totale			171	160	169	133	135	272		
22	Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI			2	2				
		CABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			2	2				
		ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA QUALITÀ E REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI				54	52	49	45	46
		ISPETTORATO CENTRALE PER IL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI			54					
		Totale			56	56	52	49	45	46
Totale			56	56	52	49	45	46		
23	Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI			11	9	13	0		
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI			11	9	13	0		
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITÀ				848	644	616		
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE			1.019					
		Totale			1.030	857	657	616		
Totale			1.030	857	657	616				
24	Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI				108	80	73		
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITÀ				108	80	73		
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE E DELLA PESCA							0	
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE			113					
		Totale			113	108	80	73	0	
Totale			113	108	80	73	0			
25	Incentivi alle imprese	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			0	0				
		CABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			0	0				
		DIPARTIMENTO DEL TESORO			544	298	6	39	0	0
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE			1.424	3.863				
		Totale			1.968	4.161	6	39	0	0
Totale			1.968	4.161	6	39	0	0		
26	Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetto industriale, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale.	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO				2.915	2.888	2.582	2.791	2.886
		DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE				2.915	2.888	2.582	2.791	2.886
		DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA				330				
		Totale				3.245	2.888	2.582	2.791	2.886
		Totale				3.245	2.888	2.582	2.791	2.886
27	Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI			0	1				
		DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			0	1				
		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI			385	347				

Programma	Ministero	Esercizio		2009	2010	2011	2012	2013	2014
		Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
		INFORMATIVI E STATISTICI							
			Totale	385	348				
	Totale			385	348				
28	Logistica ed intermodalità nel trasporto	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	0	0				
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	325	340				
			Totale	325	340				
	Totale			325	340				
29	Sistemi portuali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	69					
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	66	72				
			Totale	136	72				
	Totale			136	72				
30	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	12					
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	49	54	55	49	47	49
			Totale	61	54	55	49	47	49
	Totale			61	54	55	49	47	49
31	Sostegno allo sviluppo del trasporto	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	8.511	6.083	5.542	5.170	6.220	5.587
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	3	3				
			Totale	8.514	6.086	5.542	5.170	6.220	5.587
	Totale			8.514	6.086	5.542	5.170	6.220	5.587
32	Opere strategiche	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	GABINETTO	4	5				
			DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	1.355	1.718				
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	0					
	Totale			1.359	1.723				
	Totale			1.359	1.723				
33	Sistemi ferroviari locali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	160					
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	0					
			Totale	160					
	Totale			160					
34	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	266	36	38	61	47	40
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	0	0	0			
			Totale	266	36	38	61	47	40
	Totale			266	36	38	61	47	40
35	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	3	4				
			CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI	6	6				
			Totale	9	11				
	Totale			9	11				
36	Edilizia statale e interventi speciali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	639	719				
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	0	1				
			Totale	639	720				
	Totale			639	720				
37	Infrastrutture portuali ed aeroportuali	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	40	0				
			DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	377	352				
			Totale	417	352				
	Totale			417	352				
38	Sostegno all'editoria	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	434	416	315	234	209	207
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	1	0				
			Totale	435	416	315	234	209	207
	Totale			435	416	315	234	209	207
39	Ricerca in materia ambientale	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL	DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA	0					
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL		0	0			

Programma	Ministero	Esercizio					
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
		Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali	
	MARE						
		MARE					
		DIREZIONE GENERALE PER LA RICERCA AMBIENTALE E LO SVILUPPO	23				
		DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, IL CLIMA E L'ENERGIA		3	2	2	5
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE		86	90	85	86
		DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	97				
		Totale	121	89	92	87	91
	Totale		121	89	92	87	91
		SECRETARIATO GENERALE	20	15	11	16	17
		ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	3	0			
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	7				
		ARCHIVI	13				
		DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI		28	16	12	4
		BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	1				
		DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE		2	3	2	1
		BENI ARCHEOLOGICI	11				
		DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITÀ		69	11	6	4
		SPETTACOLO DAL VIVO	0				
		BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	30	0			
		QUALITÀ E TUTELA DEL PAESAGGIO, ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE	14	0			
		CINEMA	0				
		DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE		9	25	21	7
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		3	7	6	10
		Totale	101	126	73	63	43
	Totale		101	126	73	63	43
		DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		366	157	8	619
		DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA	370				
		Totale	370	366	137	8	619
	Totale		370	366	137	8	619
		DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		2.334	2.035	2.367	2.087
		DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA	2.656				
		Totale	2.656	2.334	2.035	2.367	2.087
	Totale		2.656	2.334	2.035	2.367	2.087
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	243	144	167	134	111
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	21	0		
		Totale	243	165	167	134	111
	Totale		243	165	167	134	111
		DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE	4	15	7	7	2
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI		2			
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI E PER LA COMUNICAZIONE	3				
		Totale	7	17	7	7	2
	Totale		7	17	7	7	2

Programma	Ministero	Esercizio		2009	2010	2011	2012	2013	2014
		Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali	
		Totale		7	17	7	7	2	2
45	Ricerca per il settore della sanità pubblica	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA			0			
			DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO E POLITICHE SOCIALI			0			
			Totale			0			
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ PUBBLICA E DELL'INNOVAZIONE				587	496	465
			DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE			526			
Totale				526	587	496	465		
46	Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITÀ, DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE	579					
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE		0				
			Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie	19					
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA		0				
			Totale	598	0				
MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE		572						
	DIPARTIMENTO PER LA SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI		17						
Totale		598	589						
47	Ricerca per il settore zooprofilattico	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA, DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ORGANI COLLEGIALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE				20	18	11
			DIPARTIMENTO PER LA SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI			23			
		Totale			23	20	18	11	
48	Conservazione dell'assetto idrogeologico	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	DIREZIONE GENERALE PER LA QUALITÀ DELLA VITA	0					
			DIREZIONE GENERALE PER LA DIFESA DEL SUOLO	289					
			DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE		0				
Totale	289	0							
49	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	91					
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA	0					
			DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL MARE		0				
			DIREZIONE GENERALE PER LA QUALITÀ DELLA VITA	0					
			DIREZIONE GENERALE PER LA SALVAGUARDIA AMBIENTALE	162					
			DIREZIONE GENERALE PER LE VALUTAZIONI AMBIENTALI		91	58	34	48	36
			DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE		0	0			
Totale	252	91	58	34	48	36			
Totale	252	91	58	34	48	36			
50	Sviluppo sostenibile	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	154	57	0			
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0	0			
		Totale	154	57	0				
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0							

Programma	Ministero	Esercizio		2009	2010	2011	2012	2013	2014	
		Centro di responsabilità		Impegni Totali						
		PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI								
	Totale			96	90					
57	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO E POLITICHE SOCIALI				0				
		Totale				0				
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA, DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ORGANI COLLEGIALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE					108		93	67
		DIPARTIMENTO PER LA SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI					97			
Totale					97	108	93	67		
58	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO		0	54					
		Totale		0	54					
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITÀ, DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE		140						
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE				0				
	Totale		140	0						
MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA QUALITÀ				108					
Totale					108					
Totale			140	161						
59	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO				24	101			
		Totale				24	101			
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA					0			
		Totale					0			
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELLA QUALITÀ				529				
Totale					529	263	229	363		
60	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO DELLA QUALITÀ, DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE		58						
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE			0					
	MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE				52	44			
		Totale				52	44			
Totale			58	52		44				
61	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA					0			
		Totale					0			
		DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE				8				
	MINISTERO DELLA SALUTE	UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO						10	9	12
		Totale				8	8	10	9	12
Totale			8	8	8	10	9	12		
62	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI		0						
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE,		35	0					

Programma	Ministero	Esercizio Centro di responsabilità	2009	2010	2011	2012	2013	2014
			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	
		QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE						
		ARCHIVI	0					
		DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI		0				
		BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	33					
		DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE		33				
		BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	1	0				
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		33				
		Totale	69	66				
		63	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	SECRETARIATO GENERALE	0	0		
BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	0							
BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	0							
DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE				0				
DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO				347	390	361	384	350
SPETTACOLO DAL VIVO	372							
CINEMA	165							
DIREZIONE GENERALE PER IL CINEMA				79	89	83	86	90
DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE				0				
Totale	537			427	479	444	470	441
64	Tutela dei beni archeologici	DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITÀ		186	189	229	231	259
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		31				
		Totale		217	189	229	231	259
65	Tutela e valorizzazione dei beni archeologici	ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	1					
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	42					
		BENI ARCHEOLOGICI	295					
Totale	277							
66	Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	120					
		SPETTACOLO DAL VIVO	0					
		BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	295					
Totale	415							
67	Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanea	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	1					
		DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO		0				
		QUALITÀ E TUTELA DEL PAESAGGIO, ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE	34					
Totale	35	0						
68	Tutela dei beni archivistici	DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI		113	122	140	131	137
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		6			131	
		Totale		119	122	140	262	137

Programma	Ministero	Esercizio		2009	2010	2011	2012	2013	2014
		Centro di responsabilità		Impegni	Totale	Impegni	Totale	Impegni	Totale
		Totale	Totale						
69	Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE		119	122	140	131	137
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		119	122	140	131	137
			Totale		119	122	140	131	137
70	Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	13					
			BENI LIBRARI, ISTITUTI CULTURALI E DIRITTO D'AUTORE	136					
			Totale	149					
71	Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	19	0				
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		10				
			Totale	19	10				
72	Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE		7				
			BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI		0				
			QUALITÀ E TUTELA DEL PAESAGGIO, ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE		0				
73	Sostegno all'istruzione	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE		341	314	321	318	353
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		93				
			Totale		440	314	321	318	353
74	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO DEL TESORO	0	0	0	0	0	0
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	120	114	15	9	16	15
			Totale	120	114	15	9	16	15
75	Istituti di alta cultura	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		183	171	237	235	237
			DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA	479					
			Totale	479	183	171	237	235	237
76	Sistema universitario e formazione post-universitaria	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		464	440	450	436	399
			DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA	404					
			Totale	404	464	440	450	436	399
77	Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA		7.717	7.321	7.479	7.061	7.186
			DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITÀ, L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA	7.986					
			Totale	7.986	7.717	7.321	7.479	7.061	7.186
78	Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	DIPARTIMENTO politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	283					
			DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI		583				
			Totale	283	583				

Programma	Ministero	Esercizio							
		Centro di responsabilità	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	
78	Protezione sociale per particolari categorie	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	923	829	0			
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	5.206	4.419	4.581	4.339	4.563	5.252
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	1				
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	2					
			Totale	6.132	5.249	4.581	4.339	4.557	5.252
			Totale	6.132	5.249	4.581	4.339	4.557	5.252
79	Garanzia dei diritti dei cittadini	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	137	157	130	73	156	102
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	14	15				
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	1				
			Totale	151	173	130	73	156	102
Totale	151	173	130	73	156	102			
80	Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	19.366					
			SECRETARIATO GENERALE		0				
			DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLE SPESA SOCIALE		19.615				
			Totale	19.366	19.615				
Totale	19.366	19.615							
81	Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	10					
			Dipartimento servizi ed affari generali	0					
			DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE		2				
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO			0			
			DIREZIONE GENERALE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI E DEI RAPPORTI DI LAVORO			0	0		
			DIREZIONE GENERALE FAMIGLIA, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE	1					
			DIREZIONE GENERALE INCLUSIONE, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE		8				
			Totale	10	9	0	0		
			Totale	10	9	0	0		
			Totale	10	9	0	0		
82	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	16.554	18.080	20.891	15.262	12.465	12.646
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	90	31	31	78	133	8
			GUARDIA DI FINANZA	65	52				
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	0	0	0			
			Totale	16.709	18.163	20.923	15.340	12.538	12.654
			MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	57.913				
		SECRETARIATO GENERALE			0				
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE				105			
		DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI			58.926				
		Totale	57.913	58.926	105				
Totale	74.622	77.089	21.028	15.340	12.538	12.654			
83	Regolamentazione e vigilanza del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	73					
			DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA		5				
			DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI		303				
			DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO		56	0			
			Totale	73	366	0			
			Totale	73	366	0			
84	Infortuni sul lavoro	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0				
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	3	6	6	11	6	2
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	0	0				

Programma	Ministero	Esercizio								
		Centro di responsabilità	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
			Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali	Impegni Totali		
		STATO								
		Totale	3	6	6	11	6	2		
		Totale	3	6	6	11	6	2		
85	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	71						
			SECRETARIATO GENERALE		0	0				
			DIPARTIMENTO DELLA QUALITÀ, DELL'INNOVAZIONE E DELLA PREVENZIONE	0						
			DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO		51					
			DIREZIONE GENERALE PER L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI			0				
			DIREZIONE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA		14					
		Totale	71	66	0					
		Totale	71	66	0					
86	Reinserimento lavorativo a sostegno all'occupazione ed al reddito	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	4.039						
			SECRETARIATO GENERALE		0					
			DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE		5.254					
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE, PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE		40					
			Totale	4.039	5.295					
		Totale	4.039	5.295						
87	Gestione flussi migratori	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	10	29	17	11	12	15	
			DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	34	33					
			Totale	44	62	17	11	12	15	
			Totale	44	62	17	11	12	15	
			Totale	44	62	17	11	12	15	
88	Rapporti con le confessioni religiose	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	3	5					
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	985	1.087					
		Totale	988	1.093						
		MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	5	4					
			Totale	5	4					
		FONDO EDIFICI DI CULTO	10	8						
		Totale	10	8						
		Totale	1.002	1.105						
89	Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE			5	6	6	5	
			Totale			5	6	6	5	
		FONDO EDIFICI DI CULTO	EDIFICI DI CULTO	10	12	12	5			
			Totale	10	12	12	5			
		Totale			14	18	18	10		
90	Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	Dipartimento politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	34						
			DIREZIONE GENERALE PER L'IMMIGRAZIONE		36					
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE			0				
			DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE			15	16	21	119	
			Totale	34	36	15	16	21	119	
		Totale	34	36	15	16	21	119		
91	Rapporti con le confessioni religiose	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO			2	0			
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE			1.142	1.174	1.083	1.108	
			Totale			1.144	1.174	1.083	1.108	
		Totale			1.144	1.174	1.083	1.108		
92	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0	0				
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	10	4	54	55	0	0	
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO				0			
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	8.703	6.359	5.592	5.697	21.297	22.543	
		Totale	8.713	6.362	5.646	5.752	21.297	22.543		
		AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO	MONOPOLI	14.904	14.899	15.990	15.001	0	0	
			Totale	14.904	14.899	15.990	15.001	0	0	
		Totale	23.618	21.261	21.636	20.754	21.297	22.543		
93	Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO	1.775	428	0				
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	411	390	0		0	0	

Programma	Ministero	Esercizio													
		2009		2010		2011		2012		2013		2014			
		Centro di responsabilità						Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali			
		DIPARTIMENTO DELLE FINANZE													
		Totale						2.186	818	0			0	0	
	Totale							2.186	818	0			0	0	
94	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI							13					
			DIPARTIMENTO DEL TESORO						4.172	3.946	4.983	7.181	8.352	12.157	
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO						0	1	0				
			Totale						4.172	3.959	4.983	7.181	8.352	12.157	
	Totale							4.172	3.959	4.983	7.181	8.352	12.157		
95	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DEL TESORO						4.158	4.357	4.513	4.514	0	0	
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE						49.603	47.601	40.606	38.631	38.481	41.012	
			Totale						53.761	51.938	45.121	43.145	38.481	41.012	
	Totale							53.761	51.938	45.121	43.145	38.481	41.012		
96	Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						0	0	0				
			DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI						209	230	0				
			DIPARTIMENTO DEL TESORO						659	604	4	0	0	0	
			AVVOCATURA DELLO STATO						160	175					
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI						37	0	0				
	Totale							1.045	1.009	4	0	0	0		
	Totale							1.045	1.009	4	0	0	0		
97	Indirizzo politico	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						23	23	21	20	20	19	
			DIPARTIMENTO DEL TESORO						0	0	0				
			Totale						23	23	21	20	20	19	
		MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						20	20	21	16	17	17	
			Totale						20	20	21	16	17	17	
		MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						21	9	9	9	9	8	
			Totale						21	9	9	9	9	8	
		MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						28	28	24	27	26	25	
			Totale						28	28	24	27	26	25	
		MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						9	9	10	10	10	9	
			Totale						9	9	10	10	10	9	
		MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						19	17	15	13	13	12	
			Totale						19	17	15	13	13	12	
		MINISTERO DELL'INTERNO	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						31	30	30	32	29	29	
			Totale						31	30	30	32	29	29	
		MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						14	10	8	9	8	10	
			Totale						14	10	8	9	8	10	
		MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	GABINETTO						15	14	13	12	13	12	
			Totale						15	14	13	12	13	12	
		MINISTERO DELLA DIFESA	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						22	21	21	23	21	20	
			Totale						22	21	21	23	21	20	
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						8	7	7	7	7	6			
	Totale						8	7	7	7	7	6			
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO						9	10	7	9	8	8			
	Totale						9	10	7	9	8	8			
MINISTERO DELLA SALUTE	GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO							11	10	10	9	9			
	Totale							11	10	10	9	9			
	Totale							218	208	194	199	190	184		
98	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI						282	875	212	202	175	214	
			DIPARTIMENTO DEL TESORO						8	0	0				
			Totale						290	875	212	202	175	214	

Programma	Ministero	Esercizio	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
			Centro di responsabilità			Impegni Totali			Impegni Totali
	E LE ATTIVITÀ CULTURALI	ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	34						
		BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	8	0					
		BENI ARCHITETTONICI, STORICO-ARTISTICI ED ETNOANTROPOLOGICI	0						
		DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE		0					
		DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		67	38	51	27	28	
		Totale	52	68	38	51	27	28	
		MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE		42	42			
			UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO				55	49	41
			Totale		42	42	55	49	41
		Totale		1.618	1.527	807	808	693	733
99	Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			137	71	91	84	
		DIPARTIMENTO DEL TESORO			527	688	534	477	
		Totale			664	759	625	561	
100	Fondi da assegnare	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0	0	0	0	0	0
			DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	6	3	46	17	38	31
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	600	3	5	177	2	36
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	30	20	16	4	10	49
			DIPARTIMENTO DELLE FINANZE	0	0	12	0		
			SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	28	0	0			
		Totale	664	26	78	197	50	116	
		MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE	0	0	17	11	13	3
		Totale	0	0	17	11	13	3	
		MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0					
			SEGRETARIATO GENERALE		0				
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA			31	24	24	12
			Dipartimento servizi ed affari generali	10					
			DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE			0			
			DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO			8			
		Totale	10	8	31	24	24	12	
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	0	0	116	34	34	33		
Totale	0	0	116	34	34	33			
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE			11	10	20	9		
	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI AMMINISTRATIVI, DI BILANCIO E IL PATRIMONIO	0	0						
	DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI			0					
Totale	0	0	11	10	20	9			

Programma	Ministero	Esercizio Centro di responsabilità	2009	2010	2011	2012	2013	2014
			Impegni Totali					
	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI		0	62	31	180	128
		DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI E PER LA COMUNICAZIONE	0					
		Totale	0	0	62	31	180	128
	MINISTERO DELL'INTERNO	DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	0	0				
		DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	18	11	45	43	17	16
		Totale	18	11	45	43	17	16
	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0					
		DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE		0	2	5	2	3
		DIREZIONE GENERALE PER I SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	0					
		Totale	0	0	2	5	2	3
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE	0	157	135	15	5	4
		DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI	0	0	0	0	0	0
		Totale	0	157	135	15	5	4
	MINISTERO DELLA DIFESA	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	0	0	0	0	0	0
		SEGRETARIATO GENERALE	0	0	0	0	89	41
		ARMA DEI CARABINIERI	0	0	0	0	0	0
		Totale	0	0	0	0	89	41
	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	0					
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITÀ		0	8	4		
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE E DELLA PESCA					3	
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO						5
		DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE	0					
		Totale	0	0	8	4	3	5
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	SEGRETARIATO GENERALE	0	0					
	ORGANIZZAZIONE, INNOVAZIONE, FORMAZIONE, QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE E LE RELAZIONI SINDACALI	53						
	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	0						
	DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		50	0	15	19	20	
	Totale	53	50	0	15	19	20	
MINISTERO DELLA SALUTE	DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE		4	35				
	UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO				23	18	18	
	Totale		4	35	23	18	18	
Totale		745	257	541	413	473	409	
101 Oneri per il servizio del debito statale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI		11	59	11	7	9
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	67.144	66.823	70.920	78.332	76.471	77.856
		DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	5.604	2.809	2.953	3.312	5.853	3.214
		Totale	72.748	69.643	73.933	81.655	82.331	81.079
	MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	7					
	DIREZIONE GENERALE PER		4					

Programma	Ministero	Esercizio		2009	2010	2011	2012	2013	2014	
		Centro di responsabilità		Impegni Totali		Impegni Totali		Impegni Totali		
		L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE								
		Totale		7	4					
	Totale			72.755	69.647	73.933	81.655	82.331	81.079	
		TOTALE		396.857	394.591	294.650	297.936	303.978	311.732	
		Spesa Finale per imp. Tot.		536.186	530.610	515.173	535.473	571.780	586.489	
		%		74,01	74,37	57,19	55,64	53,15	53,15	
102	Rimborsi del debito statale	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			0	0	0	0	
			DIPARTIMENTO DEL TESORO	176.054	188.329	185.903	213.638	170.738	207.227	
			DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	92	97	102	143	150	158	
			Totale	176.146	188.426	186.005	213.781	170.888	207.385	
		MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, PROMOZIONE, QUALITÀ E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE	8						
			DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE		6					
			Totale	8	6					
			Totale	176.154	188.432	186.005	213.781	170.888	207.385	
			TOTALE GENERALE		573.012	583.023	480.655	511.717	474.866	519.117
			Spesa complessiva per imp. Tot.		712.345	719.045	701.297	749.440	742.552	794.268
		% su spesa complessiva		80,44	81,08	68,54	68,28	63,95	65,36	

PAGINA BIANCA

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE

L'ORGANIZZAZIONE

- 1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative**
- 2. Gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)**
- 3. Il riordino degli Enti pubblici**
- 4. La ridefinizione degli apparati ministeriali**
- 5. Il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato**
- 6. Raccordi tra organizzazione, bilancio e controlli interni**
- 7. Strumenti per la lotta alla corruzione e l'attuazione della trasparenza nella Pubblica amministrazione**
- 8. Misure di semplificazione**
- 9. La digitalizzazione della Pubblica amministrazione**
- 10. La formazione nella Pubblica amministrazione**

1. Linee generali di attuazione delle riforme amministrative

Nel recente periodo si evidenzia la maggiore attenzione - non solo di Governo e Parlamento - ai temi riguardanti la riforma della PA, nella crescente consapevolezza del rilievo delle sue ricadute sia in termini finanziari, sia sull'economia e sulla stessa attrattività nei confronti delle imprese. Tra le direttrici fondamentali delle tre riforme strutturali indicate nel DEF, al fine di attivare in un'unica coordinata strategia interazioni positive con le politiche di bilancio, vi è appunto *“la diminuzione dei costi indiretti per le imprese connessi agli adempimenti burocratici e all'attività della Pubblica amministrazione, mediante la semplificazione e la maggiore trasparenza delle burocrazie (riforma della Pubblica amministrazione, interventi anti-corruzione, riforma fiscale)”*.

Già il programma nazionale di riforma contenuto nel DEF 2014 privilegiava, tra le misure nazionali di intervento riguardanti più direttamente il disegno di riforma della PA, il contenimento della spesa pubblica ed il regime della tassazione, l'efficienza amministrativa, il federalismo.

TAVOLA I

RIFORME STRUTTURALI DELLA PA NEL DEF 2015

Area di Policy	In avanzamento	Impatto sul Pil	Cronoprogramma
Amministrazione e semplificazioni	d.d.l. delega di riforma della PA	Nel 2020: 0,4%;	Luglio 2015 (Decreti legislativi delegati entro Dicembre 2015)
	Agenda per le semplificazioni 2015-2017: semplificazioni per le imprese	nel lungo periodo: 1,2%	2015 - 2017
	Riforma dei servizi pubblici locali		Entro il 2015
Revisione della spesa e agevolazioni fiscali	Recupero efficienza della spesa pubblica e revisione delle <i>tax expenditures</i>	Nel 2020: -0,2%; nel lungo periodo: 0,0%	Risparmi strutturali per 0,6 p.p. di Pil dal 2016 in poi
Anticorruzione	d.d.l. in materia di delitti contro la Pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio		Primo semestre 2015
	Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza nella PA		Giugno 2015

Fonte: DEF 2015

Le principali tematiche e linee di riforma si sono tradotte nel d.d.l. di delega, collegato alla decisione di bilancio, concernente la *Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche* (A.C. 3098), attualmente all'esame della Camera, ove è stata di recente svolta un'audizione della Corte¹, seguita a quella già svolta presso il Senato sul medesimo d.d.l. (A.S. 1577).

Nel rinviare ad esse per una valutazione compiuta in ordine alle misure proposte, si richiamano qui, in special modo, quelle relative alla riorganizzazione dell'Amministrazione statale centrale (art. 7), mediante modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative e degli Enti pubblici non economici nazionali, mentre a livello periferico rilevano la razionalizzazione della rete delle Prefetture – UTG.

Come la Corte ha avuto modo di evidenziare in occasione delle citate audizioni, la delega concernente la riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato si iscrive per alcuni aspetti nel solco di un complesso percorso di riduzione degli apparati ministeriali, che, anche sulla spinta delle esigenze di contenimento della spesa, ha caratterizzato gli obiettivi di riforma degli ultimi anni, mentre per altri aspetti presenta profili anche innovativi di carattere più squisitamente ordinamentale. Ci si riferisce per questi ultimi, per un verso ai raccordi con le innovazioni collegate alla legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "*Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*", in ordine ai più ampi percorsi di ridefinizione delle funzioni amministrative tra diversi livelli di governo, per altro verso alla rivisitazione delle funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questo senso viene prevista dal d.d.l. delega, all'esclusivo fine di attuare l'art. 95 della Costituzione e di rendere effettive le

¹ Audizione della Corte dei conti del 3 giugno 2015 presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche; si richiama anche l'audizione svoltasi in data 9 ottobre 2014 presso il Senato della Repubblica (A.S. 1577).

statuizioni dell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dei decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e n. 303, la precisazione delle competenze regolamentari e a quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. In tal senso rilevano in particolare le attribuzioni della Presidenza del Consiglio in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche, che sottendono piena leggibilità e confrontabilità dei documenti di bilancio anche degli Enti territoriali e delle autonomie funzionali.

Nel rinviare per questi profili alle considerazioni successivamente esposte, si registra lo sviluppo delle politiche intraprese negli ultimi anni, dirette al rinnovamento e al riordino degli assetti organizzativi della Pubblica amministrazione, che mostrano, per alcuni settori, una significativa accelerazione quanto meno sul piano programmatico.

Tali politiche si sono incentrate prioritariamente su talune direttrici tra loro interconnesse, che trovano comune denominatore nell'obiettivo congiunto di razionalizzazione e riduzione della spesa delle Pubbliche amministrazioni, da conseguire in particolar modo attraverso la *spending review*.

In questa logica di fondo - che ha sinora privilegiato strumenti di contenimento dei consumi intermedi e della spesa del personale - si muove il processo di riorganizzazione degli apparati delle Pubbliche amministrazioni, anche in relazione a più complessi percorsi di riforma istituzionale.

Con più specifico riguardo all'Amministrazione centrale, rilevano gli effetti anche sulla conformazione di bilancio dei processi di riordino dei Ministeri, con la conseguente ridefinizione dei centri di responsabilità; in tale ottica va anche considerata la istituzione di nuove Agenzie e l'esternalizzazione di funzioni e servizi.

Portata più generale rivestono le misure di semplificazione normativa e procedimentale, che si accompagnano al processo di informatizzazione, e quelle ispirate alla lotta alla corruzione e a promuovere la trasparenza nella PA.

Si tratta di obiettivi, sui quali da tempo la Corte ha richiamato l'attenzione, la cui attuazione per taluni aspetti strategici necessita di un più ampio orizzonte temporale, anche con riguardo agli effettivi impatti, mentre per altri si traduce in recuperi di funzionalità ed efficienza a breve termine.

Essi trovano corrispondenza nella strategia nazionale da attuare anche in base alle raccomandazioni del Consiglio europeo (*Country Specific Recommendations* – CSR) 2014. È stato, infatti, predisposto all'interno della Nota di aggiornamento al DEF 2014 un cronoprogramma delle riforme che prevede, tra i suoi piani di azione, nell'ambito del processo di riforma della PA il Piano “*open data*”, misure per la lotta alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica amministrazione, misure in materia di semplificazione delle procedure, degli adempimenti amministrativi, misure in materia di trasparenza amministrativa, riorganizzazione della PA, *spending review*.

Sempre nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 sono riassunti diversi interventi riguardanti le Pubbliche amministrazioni. In particolare, sul monitoraggio della spesa pubblica, sulla tempestività dei pagamenti, sui debiti commerciali, sulla fatturazione elettronica, sul processo di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare².

² Nella Relazione della Corte dei conti sulle prospettive della finanza pubblica, dopo la legge di stabilità 2015, si segnala che, per il 2015, sono stati disposti interventi di riduzione della spesa sul bilancio del Ministero della difesa anche per dismissioni di immobili del demanio militare per un importo di 220 milioni nel 2015 (più altri 100 milioni

La sostenibilità delle finanze pubbliche richiede dunque il deciso proseguimento di un percorso che riguarda un ampio disegno di riforma della PA. Chiave generale di lettura, può rinvenirsi anche nei nuovi profili di bilancio, per le connessioni e ricadute sulle realtà organizzative: ci si riferisce, in particolare, - in un'ottica che trascende i soli apparati ministeriali - agli obiettivi di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma anche all'introduzione del SEC 2010 ed alle sue implicazioni sulla concreta individuazione del perimetro delle PA, da considerare alla luce delle funzioni da esercitare e dei soggetti a ciò chiamati.

L'importanza della tematica si riscontra su almeno due convergenti versanti: quello della riallocazione delle funzioni amministrative tra diversi livelli di governo e quello della stessa perimetrazione dell'intervento pubblico e dei soggetti inquadrabili tra le Amministrazioni pubbliche³, in special modo con riguardo alla individuazione dei destinatari delle disposizioni di finanza pubblica.

Tali problematiche - che vedono uno stretto raccordo tra profili finanziari contabili e realtà organizzative - rilevano anche sul versante della ricomposizione unitaria dei dati: in tal senso si pongono questioni inerenti all'adozione di un bilancio consolidato che includa anche le aziende, società o altri organismi controllati da Amministrazioni pubbliche (articolo 2, comma 6, legge n. 196 del 2009) e quelle relative al monitoraggio. Significativa appare la definizione fornita dal decreto n. 118 del 2011 (art. 11-ter) di ente strumentale, società controllata e società partecipata a corredo dei documenti contabili.

Le ricadute sul versante degli assetti organizzativi paiono dunque legate anche ai processi di armonizzazione dei bilanci pubblici degli Enti territoriali, da realizzarsi attraverso l'adozione di schemi omogenei di rappresentazione contabile, utili a consentire una migliore conoscibilità dell'attuazione di politiche pubbliche affidate ad una pluralità di livelli di governo e di centri decisionali.

In tale prospettiva assume centrale valenza la compiuta attuazione della banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche prevista dall'art. 13 della legge n. 196 del 2009 a supporto del processo di attuazione del federalismo fiscale e al miglioramento della *governance* complessiva della finanza pubblica. La riforma, che nel corso del 2014 registra taluni interventi intesi alla sua implementazione e definizione in particolare per il monitoraggio delle opere pubbliche⁴, riveste strategica rilevanza ai fini della migliore

sia nel 2016 che nel 2017), i cui proventi vengono contabilizzati - secondo i criteri del SEC - a riduzione degli investimenti fissi lordi.

³ In un'ottica generale, da considerare anche nelle ricadute sul quadro regionale, si segnala la previsione di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica). In tale ultima disposizione si è, infatti, stabilito che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per Amministrazioni pubbliche si intendono gli Enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco compilato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea. Sulla base del sistema europeo dei conti, l'ISTAT predispose l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3, della medesima legge, l'ISTAT è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale. I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica, indipendenti dal regime giuridico che governa le singole unità istituzionali. Tale aggregato indica dunque un perimetro più ampio di quello individuato dal d.lgs. n. 165 del 2001, che privilegia una nozione di Amministrazioni pubbliche fondata su di una puntuale elencazione direttamente definita a livello di fonte primaria.

⁴ In particolare, in data 8 aprile 2014 è stata emanata la circolare n. 14 del Ministero dell'economia e delle finanze riguardante, in tema di Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni, il monitoraggio delle opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo n. 229 del 2011. In data 26 febbraio 2013 è stato emanato un decreto ministeriale attuativo dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 229 del 2011 che definisce il contenuto informativo minimo dei

leggibilità dei dati nella sempre più articolata realtà amministrativa e finanziaria del Paese, realtà la cui completa conoscenza rappresenta naturale base anche per l'esercizio della funzione di controllo e referto della Corte.

Sempre con riguardo alla conoscibilità dei dati va evidenziato che in base all'art. 17 del DL n. 90 del 2014 sono rese disponibili alla banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni le informazioni relative alle partecipazioni in società ed Enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni pubbliche individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e da quelle di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, acquisite dal Ministero dell'economia e delle finanze. A seguito dell'entrata in vigore del citato DL n. 90 del 2014 confluiscono nella rilevazione delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento del tesoro la rilevazione CONSOC (Gestione della partecipazione di Pubbliche amministrazioni a Consorzi e Società)⁵ e la rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle AA.PP..

Il 25 gennaio 2015 è stato emanato un decreto interministeriale MEF-Dipartimento funzione pubblica, contenente le modalità attuative delle modifiche introdotte dal citato art. 17 del DL n. 90 del 2014⁶. È previsto, inoltre, che le informazioni del sistema informativo confluiscono nella banca dati del Dipartimento del Tesoro a decorrere dal 1° gennaio 2015 e che al Dipartimento della funzione pubblica sia in ogni caso garantito l'accesso ai dati. Significativa, nell'ottica di uno snellimento, la previsione che l'acquisizione delle predette informazioni può avvenire oltre che con la richiesta di invio da parte delle Amministrazioni pubbliche ovvero da parte delle società da esse partecipate, anche attraverso banche dati esistenti. Si prevede infine che l'elenco delle Amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di comunicazione è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze e su quello del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Di particolare importanza, nell'ambito del sistema contabile italiano e nel raccordo con il sistema dei conti europeo è l'introduzione del SEC 2010, in sostituzione del SEC'95, che ha esplicato effetti a partire dal settembre 2014⁷. Il SEC 2010 presenta alcune significative differenze riguardo sia all'approccio metodologico che all'ambito di applicazione. In particolare, rispetto al SEC'95, la versione attuale del manuale del Sistema di classificazione tratta più estesamente i problemi di attribuzione di una unità istituzionale al settore delle Amministrazioni pubbliche piuttosto che a quello privato. Oltre alla modifica dei criteri di distinzione tra attività *market* e *non-market*, il SEC

sistemi gestionali informatizzati che le amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono obbligati a detenere, nonché le informazioni che da questi devono essere rese disponibili alla Banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni.

⁵ A decorrere dal 1° gennaio 2015, i commi da 587 a 591 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 sono abrogati dal DL n. 90 del 2014.

⁶ Gli organismi inclusi nell'ambito della rilevazione comunicano, mediante il portale "Tesoro" e con cadenza annuale, i dati relativi alle componenti dell'attivo oggetto di rilevazione (beni immobili, concessioni, partecipazioni). Le date di apertura e chiusura di ognuna delle tre rilevazioni (beni immobili, partecipazioni, concessioni) sono stabilite annualmente in funzione di fattori tecnico-operativi legati alle attività di adeguamento degli applicativi nonché dall'andamento delle risposte delle Amministrazioni registrato nel corso della comunicazione dei dati. Le Amministrazioni individuano, secondo le rispettive strutture organizzative e i relativi profili di competenza, il responsabile della comunicazione dei dati per ciascuna componente dell'attivo oggetto di rilevazione.

⁷ Il nuovo sistema, definito nel Regolamento UE n. 549 del 2013, pubblicato il 26 giugno 2013, è il risultato di una collaborazione fra Eurostat e le Amministrazioni finanziarie e statistiche nazionali degli Stati membri.

2010 ha introdotto una più accurata definizione del concetto di controllo pubblico⁸. Tali profili non rivestono solo carattere definitorio, in quanto l'elenco ISTAT è alla base del conto delle Amministrazioni pubbliche e costituisce il riferimento per gli obiettivi di finanza pubblica coordinati a livello europeo (in tal senso si è proceduto ad una revisione, come rilevato anche dal DEF⁹).

Il sintetico richiamo qui operato intende segnalare le problematiche di raccordo poste dall'applicazione di tali metodologie alla articolata galassia di soggetti giuridici che operano nell'ambito pubblico, ai fini, in particolare della soggezione a regole di finanza pubblica¹⁰.

2. Gli obiettivi di revisione della spesa (*spending review*)

Emblematico delle decisive ricadute di finanza pubblica degli interventi di riforma, riorganizzazione e riduzione della spesa degli apparati pubblici appare il fatto che i risparmi attesi dalla *spending review* vadano a costituire elemento centrale delle stesse manovre finanziarie¹¹.

Il processo di revisione e riqualificazione della spesa pubblica a seguito di una riconsiderazione dell'efficienza e della funzionalità delle strutture e dell'azione amministrativa segna una ampia individuazione degli obiettivi sul piano programmatico e riguarda una pluralità di settori di intervento individuati nel documento presentato dal Commissario straordinario per la revisione della spesa nel marzo 2014. Tali proposte hanno trovato primo parziale recepimento in particolare con il DL n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014; con il DL n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, con la legge di Stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014)¹².

A fronte di un complesso ed articolato disegno programmatico, di cui va attentamente monitorata l'attuazione¹³, si osserva che i maggiori effetti in termini

⁸ Il controllo pubblico su un'impresa è definito come la capacità di determinarne la politica generale o i programmi. Gli indicatori del controllo pubblico assumono nel SEC 2010 un carattere più stringente. Oltre al possesso diretto o indiretto della maggioranza delle azioni, l'Amministrazione pubblica può esercitare il controllo attraverso: il controllo della nomina degli amministratori o della dirigenza; il controllo della nomina e della revoca del personale chiave; il possesso da parte dell'Amministrazione pubblica di *golden share*; normative speciali che stabiliscono l'esercizio di forme di controllo; la condizione di cliente dominante da parte dell'Amministrazione pubblica; la concessione di prestiti da parte dell'Amministrazione pubblica.

⁹ L'impatto sul deficit delle nuove regole dipende dalle caratteristiche delle unità che sono riclassificate nel settore delle Amministrazioni pubbliche. Per il DEF 2015, la base di riferimento è, infatti, la serie dei conti economici nazionali rivisti dall'ISTAT secondo il nuovo SEC.

¹⁰ Art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, che attribuisce alla Corte dei conti giurisdizione esclusiva avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operati annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹¹ Nel Documento di Economia e Finanza - DEF 2015 (sez. prima, Programma di Stabilità) approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2015 una parte consistente dei tagli previsti è a carico delle spese delle amministrazioni centrali dello Stato e consegue dal riordino delle società partecipate degli Enti locali; i risparmi dovrebbero concorrere ad evitare l'applicazione delle clausole di salvaguardia previste per il 2016 e 2017, previste dall'art. 1, comma 718, della legge n. 190 del 2014.

¹² Il programma stimava in 2-3 miliardi i possibili risparmi a regime per la finanza pubblica. La strategia di azione prevedeva le seguenti quattro direttrici di azione: circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008; introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni; fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo; promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, attraverso l'uso diffuso dei costi *standard*, e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala.

¹³ Si registra il cambio soggettivo nella titolarità delle funzioni di Commissario straordinario per la revisione della spesa. L'incarico è stato assunto dal precedente Commissario il 23 ottobre 2013 e si è concluso il 31 ottobre 2014.

finanziari - derivanti dalle disposizioni di contenimento della spesa, intervenute negli ultimi anni - hanno inciso soprattutto sulla categoria economica dei consumi intermedi e su quella dei redditi da lavoro dipendente. Le misure contenute nelle manovre finanziarie ed in provvedimenti normativi adottati in via d'urgenza¹⁴ relative al ridimensionamento degli assetti organizzativi, al blocco della contrattazione collettiva, alla riduzione degli acquisti di beni e servizi hanno infatti comportato che gli effetti della politica di contenimento della spesa delle PP.AA., si siano tradotti, in particolare, in riduzioni delle voci di spesa più rilevanti (acquisto di beni e servizi spesa per il personale)¹⁵, come emerge anche dalle successive tabelle, che ne evidenziano agli effetti per i ministeri.

Si tratta, dunque, di misure di impatto finanziario più immediato ed efficace, ma che rappresentano solo un primo *step* in un vero e proprio intervento strutturale diretto ad incidere, con auspicabili e duraturi riflessi sulla tenuta dei bilanci pubblici, sull'assetto organizzativo delle Pubbliche amministrazioni, sull'efficienza della relativa azione.

Con riferimento agli effetti della *spending review* finora ottenuti nell'ultimo biennio sul bilancio dei Ministeri, si espone nella tavola successiva, l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente e quella per acquisto di beni e servizi. Con riferimento, poi, alle spese di personale (categoria I della classificazione economica del bilancio Stato) si rinvia l'analisi puntuale alla parte specificatamente dedicata al costo del personale e ai capitoli di ogni singolo Ministero. L'andamento di tali aggregati deve essere letto anche alla luce delle politiche espone nelle parti della relazione dedicate alle singole Amministrazioni¹⁶.

TAVOLA 2

LA SPESA DI FUNZIONAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI 2013-2014
(CATEGORIE I E II)

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Ministero dell'economia e delle finanze	1 Redditi da lavoro dipendente	15.620,03	15.574,47	15.138,69	15.365,10	15.098,75	15.199,81	290,96	466,22
	2 Consumi intermedi	5.880,09	5.688,00	5.428,93	5.424,43	4.793,78	5.066,26	1.448,63	1.696,86
	Totale	21.500,11	21.262,47	20.567,62	20.789,53	19.892,53	20.266,06	1.739,59	2.163,08
Ministero dello sviluppo economico	1 Redditi da lavoro dipendente	205,76	199,70	196,25	188,95	199,12	178,31	3,98	14,56
	2 Consumi intermedi	74,42	70,83	72,64	63,25	72,64	54,64	41,35	26,83
	Totale	280,18	270,54	268,89	252,20	271,75	232,94	45,33	41,39
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1 Redditi da lavoro	380,28	360,76	345,67	315,55	357,10	315,55	0,34	0,34

con due anni di anticipo rispetto al previsto. L'attuale Commissario straordinario è stato nominato in data 28 marzo 2015.

¹⁴ Tra questi si segnalano il DL n. 112 del 2008, art. 74, comma 1, il DL n. 194 del 2009, articolo 2, comma 8 -bis, il DL n. 95 del 2012 e, infine, con il DL n. 66 del 2014.

¹⁵ Tra queste si segnalano: legge n. 296 del 2006, DL n. 112 del 2008, DL n. 194 del 2009, DL n. 78 del 2010, DL n. 95 del 2012, DL n. 101 del 2013, DL n. 66 del 2014, legge n. 190 del 2014.

¹⁶ Anche in un'ottica di connessione con il *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, reso recentemente dalla Corte (delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 2015), va precisato che l'evoluzione della spesa e le variazioni intervenute nell'impianto organizzativo delle Amministrazioni centrali dello Stato qui esaminate, si riconducono, peraltro, in termini generali, alle valutazioni operate dal predetto Rapporto, riprese nel capitolo I della presente Relazione. Va precisato, peraltro, che la ricostruzione ivi operata investe un arco temporale più lungo ed è svolta in termini di contabilità nazionale, mentre le tavole che seguono riproducono i dati del bilancio finanziario dello Stato.

Amministrazione di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
	2 dipendente								
	2 Consumi intermedi	79,58	74,09	73,67	71,57	73,58	73,07	20,47	17,39
	Totale	459,86	434,85	419,34	387,12	430,68	388,62	20,80	17,72
Ministero della giustizia	1 Redditi da lavoro dipendente	5.562,13	5.495,93	5.404,70	5.356,11	5.391,64	5.344,58	80,84	89,40
	2 Consumi intermedi	1.454,41	1.449,46	1.432,35	1.412,58	1.463,39	1.321,94	231,41	305,29
	Totale	7.016,53	6.945,39	6.837,04	6.768,69	6.855,03	6.666,52	312,25	394,69
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	1 Redditi da lavoro dipendente	810,19	777,97	726,00	710,57	723,65	707,65	14,75	14,89
	2 Consumi intermedi	211,11	170,13	207,33	169,41	186,80	162,69	45,00	49,95
	Totale	1.021,30	948,10	927,34	879,98	910,45	870,33	59,75	64,84
Ministero dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca	1 Redditi da lavoro dipendente	38.708,63	38.825,44	39.029,17	38.678,27	39.101,72	38.613,84	708,29	399,33
	2 Consumi intermedi	1.038,37	1.070,31	1.033,89	1.065,43	948,59	825,78	241,49	470,61
	Totale	39.747,00	39.895,74	40.063,07	39.743,70	40.050,31	39.439,62	949,77	869,94
Ministero dell'interno	1 Redditi da lavoro dipendente	8.617,83	8.614,39	8.442,46	8.517,83	8.506,57	8.581,77	300,35	272,25
	2 Consumi intermedi	1.419,56	1.603,29	1.398,62	1.598,95	1.582,07	1.693,99	271,34	280,46
	Totale	10.037,39	10.217,68	9.841,09	10.116,78	10.088,64	10.275,76	571,69	552,71
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1 Redditi da lavoro dipendente	69,58	71,77	62,93	63,13	64,13	63,56	1,04	0,60
	2 Consumi intermedi	97,10	135,61	94,23	133,39	103,57	108,90	40,47	60,04
	Totale	166,68	207,38	157,15	196,52	167,69	172,46	41,50	60,64
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	1 Redditi da lavoro dipendente	908,22	882,59	887,14	833,74	869,73	835,83	73,00	67,57
	2 Consumi intermedi	251,47	251,88	238,01	235,50	221,00	225,90	85,95	86,70
	Totale	1.159,70	1.134,47	1.125,15	1.069,25	1.090,72	1.061,74	158,95	154,27
Ministero della difesa	1 Redditi da lavoro dipendente	15.623,91	15.159,40	15.611,87	15.141,60	15.638,42	15.259,08	453,78	322,09
	2 Consumi intermedi	1.860,19	1.661,04	1.820,82	1.655,39	1.745,53	1.757,22	716,21	518,13
	Totale	17.484,11	16.820,43	17.432,69	16.796,99	17.383,95	17.016,31	1.169,99	840,22
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1 Redditi da lavoro dipendente	502,48	507,56	484,60	482,21	471,69	490,75	16,04	6,31
	2 Consumi intermedi	83,58	172,23	80,27	169,78	73,58	140,69	29,52	73,48
	Totale	586,06	679,79	564,87	651,99	545,27	631,44	45,55	79,79
Ministero per i beni e le attivita' culturali e del turismo	1 Redditi da lavoro dipendente	749,57	787,16	722,86	737,87	718,72	759,58	27,51	5,72
	2 Consumi intermedi	149,90	161,78	143,16	157,48	136,85	109,63	43,45	69,86
	Totale	899,47	948,94	866,02	895,34	855,57	869,21	70,96	75,58
Ministero della salute	1 Redditi da lavoro dipendente	163,48	159,51	159,68	146,98	159,17	146,98	3,15	2,41
	2 Consumi intermedi	161,53	130,58	158,92	126,66	162,32	115,95	81,99	80,66
	Totale	325,01	290,08	318,60	273,64	321,48	262,94	85,14	83,07
Totale	1 Redditi da lavoro dipendente	87.922,09	87.416,64	87.206,02	86.537,92	87.300,41	86.497,29	1.974,02	1.661,68
	2 Consumi intermedi	12.761,31	12.639,23	12.182,84	12.283,81	11.563,70	11.656,67	3.297,26	3.736,25
	Totale	100.683,40	100.055,87	99.388,87	98.821,72	98.864,10	98.153,95	5.271,28	5.397,93

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame dei dati esposti in tabella evidenzia una complessiva riduzione, sia in termini di stanziamenti che di impegni e pagamenti, della spesa corrente di funzionamento (categorie economiche I e II). Tale diminuzione è quantificabile in soli termini di stanziamenti definitivi in circa 600 milioni. Nel dettaglio, sempre in termini

di stanziamenti, si segnalano diminuzioni per il Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa e della salute, mentre risultano in aumento i Ministeri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'interno, dell'ambiente, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dei beni e delle attività culturali e del turismo¹⁷. Tali dati di ordine generale vanno naturalmente confrontati con le specificità finanziarie e gestionali trattate nei singoli capitoli della relazione, dovendosi necessariamente tener conto delle peculiarità riconducibili ai diversi apparati (a titolo di esempio nella spesa del MIUR è conteggiata quella del personale scolastico).

Nell'ottica intesa all'obiettivo di razionalizzazione dei servizi strumentali all'attività delle Amministrazioni statali, si segnala l'art. 17, comma 2. del DL n. 90 del 2014, che ha previsto la realizzazione di un sistema informativo di acquisizione dati relativamente alla modalità di gestione dei servizi strumentali all'attività delle Amministrazioni statali, con particolare riferimento ai servizi esternalizzati, al fine di procedere ad una loro razionalizzazione. La norma dispone che il mancato inserimento dei relativi dati da parte delle Amministrazioni statali rileva ai fini della responsabilità dirigenziale del dirigente competente.

In questa logica di revisione si pone anche l'individuazione delle modalità di ricorso a soggetti esterni. Un aspetto rilevante posto in evidenza anche dal recente citato *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, è quello delle esternalizzazioni a livello di Amministrazioni centrali¹⁸, in una prospettiva volta ad individuare il perimetro di intervento della "organizzazione dell'Amministrazione centrale" e le sue ricadute in termini di impatto finanziario. Si tratta di una tematica, quella dei servizi esternalizzati, che riveste peculiare interesse soprattutto al livello di Amministrazioni locali, ma di non indifferente peso anche al livello centrale, come emerge dal citato rapporto e che, oltre all'impatto finanziario, richiede anche una attenta riconsiderazione delle funzioni svolte, onde evitare sovrapposizioni e rallentamenti dell'azione amministrativa.

Sul piano più squisitamente giuridico ed ordinamentale spazi di approfondimento meritano anche il rispetto delle regole di concorrenza e la stessa tassonomia delle figure soggettive investite di compiti e risorse pubbliche.

3. Il riordino degli Enti pubblici

Le accennate tematiche di revisione della spesa e riorganizzazione degli apparati si intrecciano con il complesso processo, da anni avviato, in tema di razionalizzazione del sistema degli Enti pubblici, attraverso la loro trasformazione, soppressione ed

¹⁷ Per quanto riguarda i residui finali, anche qui si registrano aumenti e diminuzioni nelle singole Amministrazioni che comportano complessivamente un aumento dei residui passivi pari a 126 milioni. In particolare, si segnalano in crescita per 424 milioni i residui passivi del Ministero dell'economia e delle finanze (sia in termini di redditi da lavoro dipendente che per acquisti di beni e servizi).

¹⁸ Sempre con riferimento alle tematiche affrontate nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica si segnala nel capitolo "Le Amministrazioni centrali: tendenze della spesa e dell'assetto organizzativo", la parte relativa al peso delle esternalizzazioni di attività da parte dei Ministeri. Le valutazioni espresse in quella sede dalla Corte su tale fenomeno, che ha ricompreso l'elenco delle unità istituzionali ISTAT dell'Amministrazione centrale (settore S1311 nella nomenclatura SEC), ampliata con l'inserimento di altri soggetti selezionati sulla base della strumentalità nei confronti dell'Amministrazione statale, per un totale di 328 organismi, ai quali spesso fa riferimento una rete di partecipazioni di secondo livello, talvolta numericamente rilevante, evidenziano l'insufficienza dei risultati finora conseguiti secondo quelli che erano gli obiettivi di *spending review*.

eventuale accorpamento. Tali obiettivi rappresentano una costante nelle politiche legislative in materia di Pubblica amministrazione, a decorrere dal 2001¹⁹.

Come più volte rappresentato dalla Corte, tale complesso *iter*²⁰ segna difficoltà attuative e solo un parziale conseguimento degli obiettivi, essendo tra l'altro risultato meno agevole procedere attraverso una generale ed omogenea politica di razionalizzazione, privilegiandosi invece interventi specifici.

Tale difficoltà sembra emergere anche nella recente previsione di cui all'art. 17 del DL n. 90 del 2014, che ha disposto la realizzazione di un sistema informativo di acquisizione dati che dovrà favorire l'adozione di misure di razionalizzazione di tali enti. Il sistema viene alimentato dalle Amministrazioni statali che erogano i contributi o vigilanti, le quali inseriscono sia i dati relativi agli Enti vigilati sia le proposte di razionalizzazione. Stringente al riguardo la previsione che, decorsi tre mesi dall'abilitazione all'inserimento, è vietato alle suddette Amministrazioni, con riferimento agli Enti per i quali i dati e le proposte non siano stati immessi, il compimento di qualsiasi atto nei confronti dei suddetti enti, ivi compresi il trasferimento di fondi e la nomina di titolari e componenti dei relativi organi²¹.

Si prevede dunque una positiva ricognizione, cui dovrebbero seguire idonee misure di intervento. Al riguardo nelle citate audizioni parlamentari sul citato disegno di legge di riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni è stata segnalata la carenza nel testo di specifici criteri direttivi²² in ordine alla razionalizzazione degli Enti pubblici e di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, espressamente menzionati al comma 1 dell'art. 7, pur essendo stato opportunamente inserito nell'*iter* parlamentare un richiamo all'art. 17 del DL n. 90 del 2014.

Si tratta invero di un profilo essenziale del riassetto della PA, preso espressamente in considerazione dalla citata iniziativa legislativa e che riguarda aspetti anche di natura ordinamentale. Punto centrale di approfondimento, in una area contigua e di confine tra attività statale e quella di altri soggetti, è il rapporto tra Ministeri vigilanti ed enti, rapporto che va correttamente inteso a partire dalla individuazione delle diverse specificità delle funzioni e che oggi si estende, nell'oggetto dell'attuazione della delega del citato d.d.l., anche alle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per essa si prefigura un più marcato intervento nei procedimenti di designazione o di nomina di competenza, diretta o indiretta, del Governo o di singoli Ministri, in modo da garantire che le scelte, quand'anche da formalizzarsi con provvedimenti di singoli Ministri, siano oggetto di esame in Consiglio dei Ministri.

La stessa previsione contempla il riordino delle competenze in materia di vigilanza sulle agenzie governative nazionali, al fine di assicurare l'effettivo esercizio

¹⁹ Il procedimento di riordino degli Enti pubblici è stato introdotto dall'articolo 28, commi 1-6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), successivamente novellato dall'art. 1, commi 482-484 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

²⁰ Senza qui soffermarsi su una dettagliata ricostruzione, tra le tappe più significative nel complesso processo di riordino degli Enti pubblici statali, avviato nelle precedenti legislature, ed oggetto di ripetuti interventi legislativi, si segnala il decreto-legge n. 112 del 2008, che ha integrato la disciplina in materia con il meccanismo del c.d. "tagli-enti", sino alle misure più recenti contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012.

²¹ Dall'elenco pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, aggiornato al 4 maggio 2015, emerge che tutti i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno adempiuto all'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 17, comma 2, del DL n. 90 del 2014.

²² Peraltro alla mancanza di criteri direttivi per un riordino generale degli Enti pubblici non economici si accompagnano criteri di dettaglio con riferimento a talune categorie di soggetti privati: è il caso della previsione, introdotta nel corso dell'esame parlamentare, della semplificazione e del coordinamento delle norme riguardanti l'ordinamento sportivo, con il mantenimento della sua specificità (art. 7, lett. e).

delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel rispetto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione²³.

In tale più ampia e generale prospettiva - che investe la stessa concreta declinazione dell'attività di Governo - si inseriscono le previsioni del d.d.l. laddove prevede una razionalizzazione con eventuale soppressione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle proprie delle Autorità indipendenti.

4. La ridefinizione degli apparati ministeriali

Il 2014 si contraddistingue per il completamento delle riorganizzazioni delle strutture amministrative dei Ministeri²⁴. Il processo di riorganizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato è durato complessivamente circa tre anni. Di seguito si riporta una tavola sullo stato di attuazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri.

TAVOLA 3

I REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE DEI MINISTERI

Ministeri che hanno definito il regolamento di organizzazione	
Economia e finanze	dPCM 27 febbraio 2013, n. 67
Politiche agricole alimentari e forestali	dPCM 27 febbraio 2013, n. 105
Affari esteri e cooperazione internazionale	dPCM 25 luglio 2013 (*)
Sviluppo economico	dPCM 5 dicembre 2013 n. 158
Salute	dPCM 11 febbraio 2014 n. 59
Infrastrutture e trasporti	dPCM 11 febbraio 2014 n. 72
Istruzione, università e ricerca	dPCM 11 febbraio 2014 n. 98
Lavoro e politiche sociali	dPCM 14 febbraio 2014 n. 121
Ambiente e tutela territorio e mare	dPCM 10 luglio 2014 n. 142
Beni e attività culturali e turismo	dPCM 29 agosto 2014 n. 171
Giustizia	Schema di dPCM (**)

Ministeri con normativa speciale	
Difesa	L'organizzazione del Ministero interviene direttamente sul "Codice dell'ordinamento militare" di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, ed è strettamente connessa con il riordino dello strumento militare nazionale
Interno	L'Amministrazione deve attuare le previsioni sulla riduzione delle dotazioni organiche contenute nell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012, la cui applicazione è stata sospesa fino al 30 ottobre 2014, dall'art. 21 -bis della legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90

(*) Il dPCM opera una rideterminazione delle piante organiche ai sensi dell'art. 2 del DL n. 95 del 2012.
(**) In data 27 marzo 2015 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri lo schema di dPCM per la riorganizzazione del Ministero della Giustizia.

Il processo di riorganizzazione, il cui procedimento è stato nel corso del tempo semplificato (consentendo l'utilizzo dello strumento del dPCM²⁵), ha rideterminato tutte

²³ Il d.d.l. menziona anche la disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Vice ministri e dei Sottosegretari di Stato, ricondotta ad una determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri delle risorse finanziarie destinate ai suddetti uffici, in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi Ministeri, anche al fine di garantire un'adeguata qualificazione professionale del relativo personale, con eventuale riduzione del numero e pubblicazione dei dati nei siti istituzionali delle relative Amministrazioni.

²⁴ Legge n. 296 del 2006, DL n. 112 del 2008, DL 194 del 2009, DL n. 78 del 2010, DL n. 95 del 2012, DL n. 101 del 2013, legge n. 190 del 2014.

²⁵ Si segnalano le pronunce assunte in sede di controllo di legittimità: deliberazione n. SCCLEG/12/2014/PREV relativa al dPCM 11 febbraio 2014 recante "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca" e deliberazione n. SCCLEG/17/2014/PREV, relativa al dPCM 14 febbraio 2014, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali".

le dotazioni organiche delle amministrazioni ed ha imposto una riduzione del personale in servizio, da attuarsi attraverso l'utilizzo di diversi istituti quali quello della mobilità volontaria, obbligatoria e funzionale e la revoca dei trattenimenti in servizio. La situazione al 31 dicembre 2014 per il personale contrattualizzato del comparto Ministeri, a seguito delle riorganizzazioni, è sintetizzata nella seguente tavola.

TAVOLA 4

PERSONALE CONTRATTUALIZZATO DEL COMPARTO MINISTERI 2014
DISTINTO PER DIRIGENZA E AREE FUNZIONALI

Ministeri	Qualifiche	al 31/12/2014		%
		Dotazione organica	Personale in servizio	
Economia e finanze	Dirigenti	632	573	-9,34
	Aree funzionali	11.609	10.566	-8,98
Politiche agricole alimentari e forestali	Dirigenti	65	61	-6,15
	Aree funzionali	1.534	1.455	-5,15
Affari esteri e cooperazione internazionale	Dirigenti	53	52	-1,89
	Aree funzionali	3.240	3.059	-5,59
Sviluppo economico	Dirigenti	149	146	-2,01
	Aree funzionali	3.057	3.020	-1,21
Salute	Dirigenti	124	122	-1,61
	Aree funzionali	1.328	1.329	0,08
Infrastrutture e trasporti	Dirigenti	234	215	-8,12
	Aree funzionali	7.760	7.675	-1,10
Istruzione, università e ricerca	Dirigenti	440	260	-40,91
	Aree funzionali	5.968	4.260	-28,62
Lavoro e politiche sociali	Dirigenti	159	152	-4,40
	Aree funzionali	7.581	6.934	-8,53
Ambiente e tutela territorio e mare	Dirigenti	41	31	-24,39
	Aree funzionali	559	526	-5,90
Beni e attività culturali e turismo	Dirigenti	191	167	-12,57
	Aree funzionali	19.050	18.057	-5,21
Giustizia (*)	Dirigenti	940	687	-26,91
	Aree funzionali	52.080	43.213	-17,03
Difesa	Dirigenti	117	115	-1,71
	Aree funzionali	27.809	28.310	1,80
Interno (**)	Dirigenti	1.936	1.394	-28,00
	Aree funzionali	23.281	19.381	-16,75

(*) La dotazione organica del Ministero della giustizia è aggiornata al d.m. 20 novembre 2008.

(**) La dotazione organica del Ministero dell'interno è aggiornata al d.P.R. n. 210 del 2009.

Per quanto riguarda il Ministero della difesa, che risulta l'unico con personale in sovrannumero rispetto alla dotazione organica, va precisato che è in corso una revisione dello Strumento militare che coinvolge sia il personale militare che civile dell'amministrazione. È prevista infatti una riduzione del personale civile che dovrà, entro il 2024, passare dalle attuali 28.310 a 20.000 unità con una diminuzione di circa il 30 per cento.

Con la relazione approvata dalla deliberazione n. 23 del 17 dicembre 2014, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha esposto gli esiti del controllo svolto in materia di riorganizzazione dell'apparato della PA, ricostruendo l'evoluzione degli assetti strutturali delle Amministrazioni, alla luce della normativa intervenuta in argomento. Dalla suddetta relazione emerge che l'esigenza di riordino generalizzato è stata perseguita mediante reiterati interventi normativi di riduzioni, adottati spesso a prescindere da un'adeguata valutazione del rapporto tra attribuzioni intestate, risorse impiegate e obiettivi da raggiungere.

Nel corso dell'ultimo decennio sono state emanate, per le prevalenti esigenze di contenimento della spesa pubblica, cinque successive leggi di riduzione del personale²⁶,

²⁶ Legge n. 296 del 2006, DL n. 112 del 2008, DL n. 194 del 2009, DL n. 78 del 2010, DL n. 95 del 2012.

in esito alle quali la ricognizione delle dotazioni organiche è stata effettuata per quasi tutti i Ministeri e per alcuni di essi anche rivista, a seguito dell'assorbimento di personale proveniente da Enti soppressi.

La necessità di completare il suddetto processo di riordino con l'adozione degli opportuni provvedimenti amministrativi, di ridefinizione della dotazione organica per tutte le Amministrazioni e di predisposizione dei rispettivi regolamenti di organizzazione, in ottemperanza a quanto previsto dal DL n. 95 del 2012 ha poi comportato, a causa della complessità del processo, che, per il completamento dell'intera opera di ridefinizione dell'assetto organizzativo dei Ministeri, siano stati impiegati circa tre anni.

Tra le raccomandazioni espresse quelle di individuare, anche a cura degli OIV, le attività riferite alle attribuzioni a ciascuna Amministrazione intestate (*core business*), al fine di rilevare più precisamente le risorse destinate alle attività di supporto, segnalando alla RGS le singole specificità; di adeguare il sistema di contabilità economica attraverso il collegamento tra i centri di responsabilità amministrativa, individuati in esito alla definizione degli assetti, ed i centri di costo, evitando la duplicazione di strutture mediante l'unificazione della gestione di spese comuni a più centri di responsabilità in unico centro di costo; di rivedere di conseguenza gli oggetti dei capitoli di spesa al fine di razionalizzare la gestione finanziaria.

Peculiari considerazioni richiede il ritardo nell'approvazione del regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'interno, peraltro accompagnato dai necessari adempimenti prodromici²⁷, ricondotto alla necessità di provvedere alla armonizzazione con il procedimento di riordino delle Province ancora in corso di definizione, come più diffusamente indicato nel successivo paragrafo.

5. Il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato

Nell'ottica di un necessario raccordo tra funzioni, organizzazione amministrativa e risorse, assume centrale rilievo il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato, che viene unitariamente considerato²⁸ anche nella prospettiva della trasformazione delle Prefetture-UTG in Uffici territoriali dello Stato, quale "punto di contatto unico tra Amministrazione periferica dello Stato e cittadini", in base all'art. 7 del più volte richiamato disegno di legge "*Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*" (A.S. 1577)²⁹. Nel testo del d.d.l. è esplicitato il progetto di

²⁷ In relazione agli ulteriori interventi conseguenti alle misure di riduzione previste dall'art. 2 del decreto-legge n. 95 del 2012, si fa presente che l'art. 1, comma 115, della legge di stabilità 2013 aveva disposto, per tale Amministrazione, la sospensione dell'applicazione delle disposizioni contenute nel suddetto articolo 2, fino alla data del 31 dicembre 2013, in connessione all'analoga sospensione disposta, nel medesimo comma, per il riordino delle Province. Il suddetto termine è stato, poi, ulteriormente prorogato al 30 giugno 2014 dall'art. 2, comma 2, della legge 15 ottobre 2013, n. 119 di conversione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, e, da ultimo, al 31 ottobre 2014, dall'art. 21-bis della legge 11 agosto 2014, n. 114, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. Il medesimo articolo ha, altresì, fissato al 31 dicembre 2014 il termine per l'adozione del dPCM di riorganizzazione di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 31 agosto 2013 n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, differendo, infine, alla stessa data, il termine di cui all'art. 2, comma 11, lettera b), del citato decreto-legge n. 95 del 2012, con conseguente riassorbimento, nel successivo biennio, degli effetti derivanti dalle predette riduzioni.

²⁸ Come rappresentato anche nell'audizione del Ministro dell'interno del 1° aprile 2015 presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, si è ritenuta necessaria la definizione giuridica degli elementi contenuti nel d.d.l. di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche.

²⁹ Si prevede la confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni civili dello Stato, con l'attribuzione al Prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato e di rappresentanza dell'Amministrazione statale, anche ai fini del riordino della disciplina in materia di conferenza di

razionalizzazione della rete organizzativa delle competenze e delle funzioni delle Prefetture, revisione da realizzare attraverso la riduzione del loro numero, sempre tenendo conto delle esigenze connesse all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*". Come noto tale normativa ha operato la ridefinizione dell'assetto dell'amministrazione locale, ridisegnandone confini e competenze nel quadro più generale delle politiche locali³⁰.

Il disegno di riforma delle Province - classificate "enti territoriali di area vasta" perdenti la natura di "organismo territoriale ad elezione diretta" – prevede, oltre all'individuazione di funzioni fondamentali (art. 1, comma 85)³¹, la riserva alle stesse di altre non fondamentali, individuate in base ad un accordo tra Stato e Regioni da definire in sede di Conferenza unificata in relazione al processo di riordino operato dallo Stato e dalle Regioni a norma del comma 89 dell'art. 1 della legge medesima.

Il trasferimento delle funzioni agli altri Enti territoriali (Comuni e Regioni) unitamente alle risorse umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle stesse si fonda sul rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza insieme a quelli di garantire la continuità dell'azione amministrativa e la riduzione dei costi.

L'Accordo tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 91 della legge, sull'individuazione delle funzioni già esercitate dalle Province da trasferire ad altri livelli di governo, è intervenuto in data 11 settembre 2014³², mentre con dPCM del 26 settembre 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 92 della stessa legge, sono stati definiti i criteri per l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da trasferire dalle Province agli Enti subentranti (art. 1, comma 92)³³.

servizi. È presente in tale ottica di coordinamento e armonizzazione delle disposizioni riguardanti l'Ufficio territoriale dello Stato, l'eliminazione delle sovrapposizioni e l'introduzione delle modifiche a tal fine necessarie e la individuazione della dipendenza funzionale del Prefetto in relazione alle competenze esercitate.

³⁰ La legge n. 56 del 2014 ha superato il vaglio della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 50 del 24 marzo 2015, depositata il 26 marzo 2015, ha rigettato i ricorsi promossi dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia ritenendo conforme al dettato costituzionale l'attribuzione allo Stato della competenza a legiferare in materia di istituzione e disciplina delle Città Metropolitane. Ad avviso della Consulta la legge in esame ha realizzato una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli Enti territoriali, senza però arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima; dal 1° gennaio 2015 le Città Metropolitane subentrano alle Province omonime. Gli organi delle Città Metropolitane sono il sindaco, il consiglio, la conferenza. Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo.

³¹ Tra le funzioni fondamentali la legge prevede la tutela dell'ambiente, la gestione delle strade provinciali, la pianificazione del territorio e del trasporto pubblico, il controllo di quello privato, la gestione dell'edilizia scolastica, competenze fondamentali che, peraltro, erano sostanzialmente già di pertinenza delle Province anche prima della riforma.

³² In base all'Accordo Stato-Regioni, le funzioni oggetto di riordino (non fondamentali) non assegnate agli Enti di area vasta o alle Città Metropolitane, ovvero non riassorbite dalle Regioni, devono essere assegnate, a meno che non siano state nel frattempo soppresse, ai Comuni o alle loro forme associative, anche definendo gli ambiti territoriali e le soglie demografiche, nel rispetto delle quali devono essere esercitate; il riordino deve tenere conto della possibile valorizzazione delle autonomie funzionali e delle più ampie forme di sussidiarietà orizzontale; in capo agli Enti di area vasta devono essere conservate solo le funzioni coerenti con le finalità proprie di questi enti, avuto riguardo, anche, al contesto proprio di ciascuna Regione.

³³ Pubblicato sulla G.U. serie generale n. 203 del 12 novembre 2014. Per le funzioni amministrative di competenza delle singole Regioni, il termine ultimo per l'attuazione (con legge regionale) dell'accordo perfezionato in sede di Conferenza unificata e per il passaggio definitivo agli Enti di destinazione delle funzioni e delle corrispettive risorse, era quello di sei mesi dall'entrata in vigore della legge. In caso di inerzia e quindi di mancata approvazione delle leggi regionali di riordino, la legge prevedeva l'applicazione della procedura per l'esercizio del potere sostitutivo, regolata dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Profili rilevanti nell'attuazione della legge n. 56 del 2014 sono rappresentati dalla valutazione dell'impatto finanziario dell'intervento di riassetto organizzativo con riguardo ai diversi livelli istituzionali coinvolti, tenuto anche conto dei tagli alle risorse ad opera delle manovre economiche contestualmente effettuate dal Governo per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica³⁴.

Altro aspetto critico della riforma delle Province è quello relativo alla mobilità del personale per effetto del trasferimento di funzioni ad altri Enti territoriali. Il Ministro della semplificazione e della Pubblica amministrazione, cui compete il potere di proposta in materia, ha provveduto alla formulazione dello schema di decreto ai sensi dell'art. 29-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 delle tabelle di equiparazione tra i livelli di inquadramento del personale non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni, necessarie ai fini dell'individuazione del corretto livello economico di inquadramento. Sullo schema di decreto è stato acquisito il parere delle confederazioni sindacali rappresentative e della Conferenza unificata, che nella seduta del 7 maggio 2015 ha espresso un parere favorevole condizionato³⁵.

La legge di stabilità ha indicato per la procedura di mobilità del personale delle Province una corsia preferenziale stabilendo che nelle ipotesi in cui risulti ammesso nel biennio 2015-2016 il ricorso a procedure concorsuali per il reclutamento esterno del personale, le amministrazioni pubbliche devono preventivamente esperire tutti gli adempimenti previsti dalla vigente disciplina di legge e verificare se gli specifici fabbisogni possano essere soddisfatti attraverso la mobilità del personale di Province e Città Metropolitane.

Nel rinviare per un'approfondita disamina delle problematiche connesse all'attuazione della legge n. 56 del 2014 alla recente delibera della Sezione delle autonomie n. 17/SEZAUT/2015/FRG (*Relazione sul riordino delle Province*), si osserva che a ormai più di un anno dall'entrata in vigore della stessa rimangono aperte una serie di criticità da ricondurre in buona parte alla complessità dell'impianto normativo e alle difficoltà connesse alle procedure di trasferimento delle risorse e del personale. Sotto un profilo più strettamente riconducibile alla presente analisi rileva una puntuale ricognizione delle funzioni (e relative risorse), su cui calibrare la stessa riorganizzazione amministrativa, assumendo a centrale criterio di ridisegno efficaci sinergie e coerente declinazione tra quelle attribuite alle Autonomie locali e quelle svolte dalla rete periferica dello Stato unitariamente prefigurata.

6. Raccordi tra organizzazione, bilancio e controlli interni

Strettamente connessi con gli obiettivi di riforma del bilancio sono quelli attinenti alla individuazione delle responsabilità gestionali ed al funzionamento di idonei strumenti di controllo interno.

³⁴ La legge di stabilità 2015, ha previsto una riduzione per le stesse Province della spesa corrente di un miliardo per il 2015, 2 miliardi per il 2016 e 3 miliardi a decorrere dal 2017. Un taglio di portata ancor maggiore è previsto per le Amministrazioni regionali per gli anni 2015-2018 con un contributo di 4 miliardi a cui vanno aggiunti i tagli delle precedenti manovre finanziarie per 1,8 miliardi, che hanno portato il contributo regionale a 5,8 miliardi. Riduzioni in merito alle quali la Corte dei Conti in sede di audizione dinanzi le Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ha espresso criticità definendolo "oltremodo impegnativo" (Audizione della Corte dei conti del 3 novembre 2014 delibera n. 13/SSRRCO/AUD/14).

³⁵ Il parere favorevole è condizionato all'accoglimento di un emendamento (articolo 3, comma 2) in relazione al trattamento economico da considerare ai fini delle tabelle di equiparazione. Emendamento contenuto in un documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e consegnato al Governo nel corso della Conferenza unificata.

In proposito si osserva in primo luogo che la riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato, operata ex art. 2, comma 5, del DL n. 95 del 2012, ha comportato anche una rivisitazione dei programmi di spesa (unità di voto) al fine di adattare la classificazione “politica” per missioni e programmi ai centri di responsabilità dei Ministeri. Infatti, nel corso del 2014, e anche per il 2015, sono state apportate diverse modifiche sia nella denominazione dei programmi, che nella loro associazione ai relativi capitoli di spesa. Ciò ha determinato alcune criticità nella gestione del bilancio. In particolare, per quanto riguarda il Ministero dello sviluppo economico, si segnala che a seguito della ridefinizione della struttura amministrativa, passata da una organizzazione per dipartimenti (nel numero di 4) a una per direzioni generali (nel numero di 15), con dPCM emanato il 5 dicembre 2013, si è creato nel bilancio un doppio disallineamento tra centri di responsabilità. Infatti, il bilancio redatto sulla base dei 4 centri di responsabilità corrispondenti ai dipartimenti è stato in realtà gestito dalle 15 direzioni generali. Inoltre, alcuni capitoli, tra cui quello del Fondo di sviluppo e coesione, erano intestati, come centro di responsabilità, al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che non figurava più nella struttura organizzativa del Ministero, e che successivamente è stato incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Dipartimento, nelle more di costituzione della nuova Agenzia per la coesione territoriale, ha, quindi, gestito i fondi del bilancio del Ministero dello sviluppo economico.

Nella tavola seguente si riporta un confronto tra i programmi e i Centri di responsabilità 2009–2014 al fine di fornire un riscontro sulla coerenza con quanto stabilito dall’articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009 e dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 14 del 2010 in materia di affidamento univoco tra Centro di responsabilità e programma di spesa, tra la fase iniziale della istituzione della classificazione politica per missione e programmi e quella attuale.

TAVOLA 5

CONFRONTO TRA MISSIONI E PROGRAMMI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ 2009-2014

Missione	Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.			Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.		
		1 a 1	1 a 2	1 a 3>		1 a 1	1 a 2	1 a 3>
		2009				2014		
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3	3			3	3		
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	1			2	2		
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6	1	1	1	8	7	1	
004. L' Italia in Europa e nel mondo	11	5	3	3	16	16		
005. Difesa e sicurezza del territorio	8	5	3		7	4	3	
006. Giustizia	4	2	1	1	4	3	1	
007. Ordine pubblico e sicurezza	10	7	2	1	7	7		
008. Soccorso civile	5	2	2	1	5	5		
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	5	3	2		4	4		
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	5	5			1	1		
011. Competitività e sviluppo delle imprese	6	3	2	1	6	6		
012. Regolazione dei mercati	3	3			1	1		
013. Diritto alla mobilità	9	4	5		7	7		
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	9	3	5	1	5	1		
015. Comunicazioni	6	5	1		5	5		
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	2	2			2	2		
017. Ricerca e innovazione	13	7	4	2	12	10	1	1
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	7	2	2	3	9	9		
019. Casa e assetto urbanistico	3		3		2	2		
020. Tutela della salute	5	3	2		5	5		
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	10	2	4	4	9	8	1	
022. Istruzione scolastica	11	1	2	8	10	9	1	

Missione	Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.			Programmi	Rapporto Programma/C.d.R.		
		1 a 1	1 a 2	1 a 3>		1 a 1	1 a 2	1 a 3>
		2009				2014		
023 Istruzione universitaria	3	3			3	3		
024 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8	4	1	3	8	8		
025 Politiche previdenziali	1			1	2	1	1	
026 Politiche per il lavoro	4	2	1	1	8	8		
027 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4	1	2	1	4	3	1	
028 Sviluppo e riequilibrio territoriale	4	4			1	1		
029 Politiche economico-finanziarie e di bilancio	5	1	3	1	8	6	2	
030 Giovani e sport	2	2			2	2		
031 Turismo	1		2		1	1		
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3			3	5	1	1	3
033 Fondi da ripartire	2	1		1	2	1		1
034 Debito pubblico	2				2			2
Totale programmi	181	87	53	39	176	152	13	7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola emerge che in parallelo al processo di riorganizzazione delle strutture amministrative quasi tutti i programmi sono stati ricondotti ad un unico centro di responsabilità, così come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica e più volte rappresentato nelle relazioni della Corte. Ciò consente non soltanto una maggiore trasparenza del bilancio ma anche una identificazione univoca del centro di spesa responsabile dell'attuazione del programma/unità di voto. Va comunque ricordato che le missioni 32, 33 e 34 sono missioni trasversali e quindi comuni a più amministrazioni.

Come su accennato, nella strategia di riforma della legge n. 196 del 2009 di riforma di contabilità e finanza pubblica un rilievo primario assume, insieme alla individuazione delle responsabilità gestionali l'efficace funzionamento di idonei strumenti di controllo interno.

Un ruolo importante affidato ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS) è anche quello della "verifica dell'articolazione dei programmi di spesa che compongono le missioni e la possibilità di formulare proposte in merito alla revisione delle missioni e dei programmi, all'individuazione delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato". Infatti, com'è noto, il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, prevista dall'art. 40 della legge n. 196 del 2009, passa attraverso la riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni, e, in quest'ottica, un elemento fondamentale è rappresentato dall'introduzione delle "azioni" (art. 40, comma 2, lettera e). Le azioni, che costituiscono un sottoinsieme dei programmi, consentono di disporre di un ulteriore livello di dettaglio dei programmi e di poter individuare le finalità della spesa raggruppate sulla base di attività omogenee. Nel documento elaborato dal Ministero dell'economia e finanze del 1° febbraio 2013, "Linee guida per l'individuazione delle azioni" le azioni "costituiscono un elemento fondamentale per conoscere la destinazione della spesa dei programmi nei processi di formazione e rendicontazione del bilancio" in grado di semplificare la gestione e di consentire una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse in corso d'anno.

Compito del NAVS è stato quello di pervenire a una prima individuazione delle "azioni" per ciascun stato di previsione, tenuto conto delle indicazioni fornite dalla RGS nelle citate linee guida. Le proposte che sono state formulate dai diversi NAVS dovranno poi essere riesaminate nel loro insieme al fine di valutarne l'omogeneità e l'organicità, ed eventualmente riviste per valutare eventuali aggiornamenti normativi e riorganizzativi del Ministero.

La corretta individuazione delle azioni appare rilevante non solo dal punto di vista contabile e finanziario, ma anche nei seguiti organizzativi consentendo, insieme ad una più chiara finalizzazione delle risorse, anche una più agevole riconoscibilità del livello intermedio di responsabilità gestionale.

Un parallelo compito affidato sempre ai Nuclei per la valutazione della spesa avrebbe dovuto essere incentrato sulla predisposizione degli indicatori, con particolare riferimento a quelli di *output*.

Nel 2014, nell'ambito delle attività di individuazione di indicatori da associare ai programmi di bilancio (art. 39 legge 196 del 2009), il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato con tutte le Amministrazioni centrali una riflessione sui programmi trasversali 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", non affrontati in passato dai Nuclei per l'analisi e la valutazione della spesa (NAVS), ai fini sia del monitoraggio sui programmi di spesa, sia per la predisposizione delle note integrative (al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato). Sono stati, quindi, adottati dal 2015, una serie di indicatori standard per i programmi di spesa 32.2 - Indirizzo Politico e 32.3 - Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza³⁶.

A tal proposito si segnala che la Corte già nella Relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 2008 aveva in via sperimentale elaborato un'ipotesi di riclassificazione delle missioni 32, 33 e 34 in considerazione della completa finalizzazione delle spese in relazione alle principali politiche pubbliche. In particolare si era rilevato che la missione 32 incideva per lo 0,68 per cento dell'intero bilancio (circa 3,5 miliardi).

Una più puntuale articolazione di bilancio e individuazione di indicatori costituisce riferimento essenziale anche per quanto riguarda l'attività degli Organismi di valutazione (OIV). A fronte di episodici miglioramenti, non sembra invero ancora svilupparsi un'organica traiettoria di crescita delle Amministrazioni nel ciclo della *performance*, per il cui sviluppo finora conseguito non appare sufficiente l'incremento dei compiti di monitoraggio svolto da detti uffici. Nel corso del 2014 si segnala che alcune attività degli OIV sono state improntate all'analisi ed alla messa a punto del grado di applicazione da parte dell'Amministrazione degli strumenti e delle misure previste per la misurazione e la valutazione della *performance*, la trasparenza, nonché per l'integrazione tra i diversi sistemi di controllo interno.

Sul tema vanno segnalati i significativi interventi sia di tipo organizzativo che funzionale recati dall'art. 19, commi 9 e 15³⁷, del DL 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", che ha previsto il passaggio delle competenze in materia di misurazione e valutazione della performance dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC, ex CIVIT) al Dipartimento della

³⁶ Tra gli indicatori di immediata adozione si segnalano per il programma 32.2 "Indirizzo politico": grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che non richiedono concerti e/o pareri; grado di adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle disposizioni legislative che richiedono concerti e/o pareri. Per il programma 32.3 "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza": spesa media per telefonia fissa e telefonia mobile per utenza; ammontare dei debiti fuori bilancio. Per i programmi 32.2, 32.3 o altri programmi di spesa: grado di trasparenza di apertura dei dati dell'Amministrazione (a livello centrale); indicatore di tempestività dei pagamenti.

³⁷ Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, commi 4, 5 e 8, della legge 6 novembre 2012 n. 190, e le funzioni di cui all'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione (comma 15).

funzione pubblica (DFP) al fine di concentrare l'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle Pubbliche amministrazioni.

In attesa dell'emanazione del regolamento di cui al comma 10, articolo 19 del DL n. 90 del 2014, sono state mantenute le precedenti indicazioni operative espresse attraverso le relative delibere dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)³⁸. Nella fase di passaggio di competenze tra ANAC e Dipartimento della funzione pubblica - che ha continuato ad utilizzare i criteri definiti dall'ANAC con la delibera n. 12 del 2013 e con la decisione dell'11 giugno 2014³⁹ - è venuto, peraltro, a crearsi un arretrato⁴⁰, emergendo criticità per il rilascio dei pareri sulla nomina dei componenti degli OIV.

In via generale si auspica che le previste iniziative in materia di riordino del sistema di misurazione e valutazione della *performance* e di revisione della disciplina degli OIV ne definiscano adeguatamente il ruolo, assumendo come prioritario lo scopo di valorizzare al massimo il binomio performance-premialità e rinsaldando un coerente esercizio con gli altri strumenti che perseguono paralleli obiettivi.

In tal senso appaiono coerenti con le indicazioni già da tempo espresse dalla Corte le prefigurate "*norme generali regolatrici della materia*", da porre a base del nuovo regolamento di cui al comma 10, articolo 19, del DL n. 90 del 2014, intese ad assicurare un più stretto raccordo con il sistema dei controlli interni ed una necessaria integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria⁴¹.

La prevista revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione si accompagna a specifici interventi, quali la soppressione del Comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2006, n. 315, con la attribuzione delle funzioni di supporto dell'autorità politica delegata per il coordinamento in materia di controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato all'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In tal senso rileva in particolare la prevista delega in materia di attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche.

³⁸ Delibere nn. 89/2010, 104/2010, 112/2010, 114/2010, 1/2012, 4/2012, 5/2012, 6/2012, 6/2013, 12/2013, 23/2013, 77/2013.

³⁹ Analogamente è rimasto invariato il calendario delle attività che le Amministrazioni devono porre in essere in relazione al ciclo della *performance* (per Ministeri ed Enti pubblici nazionali), gli obblighi relativi allo svolgimento delle indagini sul benessere organizzativo, gli adempimenti spettanti agli OIV, nonché gli impegni derivati dagli accordi istituzionali già stipulati.

⁴⁰ Alla data di trasferimento delle competenze, le richieste di parere per la nomina degli OIV non ancora esaminate dall'ANAC erano 91, mentre le istruttorie sospese per richiesta di integrazione della documentazione erano 34, per un arretrato complessivo pari a 125 richieste di parere.

⁴¹ Si prevede che con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Governo provvede a riordinare le funzioni di cui al comma 9 in materia di misurazione e valutazione della *performance*, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia:

- a) revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle Amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, anche utilizzando le risorse disponibili ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
- b) progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria;
- c) raccordo con il sistema dei controlli interni;
- d) valutazione indipendente dei sistemi e risultati;
- e) conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Si segnala, infine, l'abrogazione del comma 7, dell'art. 13, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁴² in tema di coordinamento, supporto operativo e monitoraggio delle attività di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità). Analoga abrogazione ha investito il comma 2 dell'art. 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286⁴³.

In definitiva appare auspicabile una rilettura, in una coerente visione d'insieme, delle diverse normative succedutesi in ambiti spesso contigui, disegnando segmenti e procedure ed individuando soggetti e funzioni da ricomporre armonicamente in vista di una complessiva rivisitazione del quadro dei controlli interni.

7. Strumenti per la lotta alla corruzione e l'attuazione della trasparenza nella Pubblica amministrazione

Particolare rilievo assume l'evoluzione del sistema di misure mirato al contrasto del fenomeno della corruzione, che rappresenta una priorità assoluta sia nel senso di tutela della legalità che di recupero in termini finanziari ed economici: sono infatti noti gli effetti negativi, sia nel senso di compromettere la corretta attuazione degli investimenti pubblici, sia sulla stessa capacità del nostro sistema di attrarre investimenti privati, rappresentando dunque il contrasto alla corruzione la necessaria base anche per sostenere la ripresa economica.

In tal senso va considerata l'istituzione, con l'art. 1, comma 2, della legge n. 190 del 2012, così come modificato dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) organismo in capo al quale è stata accentrata la competenza in materia di prevenzione e repressione dell'illegalità all'interno della Pubblica amministrazione⁴⁴.

L'ANAC costituisce il risultato di un processo di evoluzione che trae origine dall'istituzione della CIVIT ad opera del decreto legislativo n. 150 del 2009 (art. 13). Successivamente, la legge n. 190 del 2012, c.d. legge anticorruzione, ha espressamente individuato nella CIVIT l'autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella Pubblica amministrazione. Nel 2013 è intervenuto il DL n. 101, che all'art. 5, che trasforma la CIVIT in ANAC, trasferendo le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance* all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni. Infine, i commi 2 e 15 dell'articolo 19, del DL 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza

⁴² È stata abrogata dall'art. 19, comma 12, DL 24 giugno 2014, n. 90.

⁴³ Il comma prevedeva che i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli *standard* di qualità fossero stabiliti con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle Amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli Enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle Amministrazioni pubbliche.

⁴⁴ L'Autorità è composta da 5 membri, di cui uno con funzioni di presidente (il Presidente dell'ANAC è stato nominato con il dPCM 4 aprile 2014 mentre gli 4 altri componenti sono stati nominati con d.P.R. 11 luglio 2014). Le aree e gli uffici dell'Autorità sono stati definiti con un atto di organizzazione del 29 ottobre 2014, in attuazione della delibera dell'Autorità n. 143 del 30 settembre 2014. L'atto di organizzazione individua i Centri di responsabilità in base alla missione istituzionale dell'ANAC, ridefinita con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014 convertito dalla legge n. 114 del 2014, nelle more della presentazione e approvazione del piano di riordino.

amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", hanno disposto il passaggio dei compiti e delle funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, all'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che viene ridenominata Autorità Nazionale Anticorruzione⁴⁵ e il passaggio delle funzioni in materia di prevenzione della corruzione di cui all'articolo 1 della legge n. 190 del 2012 dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ANAC.

La recente legge n. 69 del 2015, recante "*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*" introduce pene più severe per i reati di peculato, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione in atti giudiziari, associazione mafiosa e conseguentemente termini di prescrizione più lunghi per gli stessi reati. Sono previsti altresì sconti di pena per chi collabora con la giustizia, la possibilità di ricorrere al patteggiamento solo nel caso in cui ci sia stato il versamento anticipato ed integrale del prezzo o del profitto del reato e segna altresì il ritorno nel nostro sistema penale del reato di falso in bilancio per le società quotate che ne era stato espunto nel 2001. È previsto, altresì, un ampliamento delle competenze ANAC in materia di contratti sui c.d. settori esclusi (telecomunicazioni, trasporti, energia, acqua e sponsorizzazioni) e un obbligo di informativa per i reati di concussione corruzione nelle sue varie forme, traffico di influenze illecite e turbativa d'asta effettuate a carico di pubblici amministratori.

Si segnala il recente protocollo di intesa, sottoscritto il 28 maggio 2015 tra ANAC e Corte dei conti⁴⁶, che prevede l'istituzione di un "Tavolo permanente", con il compito di definire le linee programmatiche della collaborazione nell'ambito delle rispettive funzioni di prevenzione e contrasto della corruzione, anche partendo dal patrimonio informativo di cui dispongono individuando settori comuni di cooperazione istituzionale, rilevanti per tutti i settori di attività della Corte (giurisdizione e controllo) e dell'Autorità (regolazione e vigilanza).

Nel nuovo regolamento approvato dall'ANAC il 15 dicembre 2014 sono precisati i compiti di vigilanza volti a prevenire la corruzione, creando una rete di collaborazione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche e, al contempo, ad aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse. Il provvedimento è inteso a promuovere un cambiamento nel modo di interpretare il ruolo di amministratore della cosa pubblica e al fine di ridurre in modo consistente il fenomeno della corruzione⁴⁷.

⁴⁵ La norma prevede che il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, entro il 31 dicembre 2014, presenti al Presidente del Consiglio dei ministri un piano per il riordino dell'Autorità stessa. Il Piano è stato presentato nel mese di gennaio 2015.

⁴⁶ La collaborazione istituzionale tra le Parti riguarderà principalmente i seguenti ambiti: a) segnalazioni e denunce; b) cooperazione istruttoria; c) scambi di dati tra sistemi informativi; d) elaborazione di indici di anomalia statistica. È stato sottoscritto un protocollo d'intesa anche con l'AGENAS (Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali) per prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione nel settore della sanità. Sempre di recente è stato adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze con la collaborazione dell'ANAC un decalogo anticorruzione per le società partecipate.

⁴⁷ In tale ottica si prevede l'utilizzo dello strumento della c.d. vigilanza collaborativa. Le Amministrazioni possono richiedere l'intervento dell'ANAC per verificare in via preventiva la regolarità degli atti di gara. Lo scopo è dar vita a un sistema che consenta di impedire il verificarsi di fenomeni di corruzione. A tal fine le Amministrazioni interessate possono richiedere un controllo preventivo di regolarità delle procedure concorsuali in atto, e valutare la possibilità di inserire clausole e condizioni contrattuali idonee a prevenire infiltrazioni della criminalità organizzata, e a pianificare l'attività di monitoraggio dello svolgimento delle gare e dell'esecuzione degli appalti.

In tema di incarichi dirigenziali si registra l'adozione della circolare n. 6 del 2014 recante linee interpretative e applicative dell'art. 5, comma 9, del DL n. 95 del 2012, così come modificato dall'art. 6 del DL n. 90 del 2014, in materia di conferimento di incarichi, anche dirigenziali, a soggetti collocati in quiescenza. La circolare esplicita la *ratio* perseguita dal legislatore della riforma di promozione del rinnovamento generazionale, rendendo più restrittive le possibilità per i soggetti in quiescenza di ricevere incarichi da parte dell'amministrazione. Sempre in tema di incarichi dirigenziali, gli attuali indirizzi della giurisprudenza e della prassi applicativa vanno verso il progressivo rafforzamento del carattere selettivo del procedimento di conferimento, in ossequio ad una rafforzata attenzione ai principi di pubblicità e trasparenza: tale *trend* evidenzia la crescente valenza della fase di interpellò e il maggior onere motivazionale in capo alle Amministrazioni conferenti in ordine alla selezione del titolare dell'incarico di funzione⁴⁸.

Al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione della corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico sono stati di recente introdotti nel nostro ordinamento alcuni nuovi (o comunque "attualizzati") strumenti, il cui impiego dovrebbe consentire di affrontare con metodologie più mirate ed efficaci un fenomeno radicato nel nostro paese quale quello del mancato rispetto della legalità.

In tale prospettiva si segnala il "Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni" approvato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, in attuazione dell'art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012 che ha sostituito il testo dell'art. 54, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001. Nel regolamento trova espressione il contenuto minimo degli obblighi di condotta, al cui rispetto è tenuto ogni pubblico dipendente nell'esercizio della propria funzione al servizio dello Stato, e che costituisce la base indefettibile di ciascuno dei Codici di comportamento, che, ai sensi del comma 5 del nuovo testo dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, ogni Pubblica amministrazione deve adeguare alle singole missioni istituzionali e alle rispettive peculiarità organizzative.

Per l'approvazione dei Codici di comportamento da parte delle singole amministrazioni lo stesso comma 5 della citata disposizione prevedeva, inoltre, una procedura aperta alla partecipazione degli *stakeholders* (Organizzazioni sindacali rappresentative, associazioni di consumatori e utenti, associazioni o organizzazioni rappresentative di particolari interessi e, in generale, i soggetti destinatari delle attività e dei servizi prestati dalle stesse amministrazioni) e l'acquisizione del preventivo parere dell'organismo interno di valutazione⁴⁹. La violazione delle disposizioni sia nel Codice approvato con il d.P.R. n. 62 del 2013 sia nei Codici delle singole amministrazioni, oltre

⁴⁸ Significativo al riguardo anche l'orientamento espresso nelle delibere controllo di legittimità in ordine alla portata del comma 6 dell'art. 19 d.lgs. n. 165 del 2001, norma che, "*nel porre in capo all'Amministrazione un onere di previa verifica circa la sussistenza delle risorse umane interne, in possesso dei requisiti professionali richiesti dall'incarico - determina una necessaria funzionalizzazione della procedura valutativa a tale obiettivo prioritario, rimettendo a una fase successiva ed eventuale, conseguente all'esito infruttuoso della prima, la ricerca all'esterno finalizzata al conferimento di un incarico ai sensi del comma 6, che, in ogni caso, deve discendere da una rinnovata volontà discrezionale dell'Amministrazione medesima, debitamente motivata*" (Deliberazione n. SCCLEG/36/2014/PREV della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche).

⁴⁹ Si intende assicurare modelli uniformi per tipologia di settore attraverso le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione (vigente) dalla direttiva e dalle linee guida emanate dalla CIVIT (attualmente ANAC) con la delibera n. 75 del 24 ottobre 2013, nelle quali è espressamente specificato che l'adozione dei Codici deve tenere conto, in via primaria, delle regole contenute nel d.P.R. n. 62 del 2013. Tale regolamento, a prescindere dai contenuti specifici di ciascun Codice trova dunque applicazione in via integrale in ogni amministrazione inclusa nel relativo ambito soggettivo di applicazione.

ad essere fonte di responsabilità disciplinare, è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

Nella tabella seguente sono riportate le indicazioni relative all'approvazione, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, dei Codici di comportamento previsti dall'art. 54, comma 5 del d.lgs. n. 165 del 2001. Solo tre Ministeri (Beni e attività culturali, Giustizia e Interno) non hanno ancora provveduto all'approvazione.

TAVOLA 6

I CODICI DI COMPORTAMENTO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E DEI MINISTERI

Amministrazione	Stato attuazione art. 54 d.lgs. n. 165/2001
Presidenza del Consiglio dei Ministri	approvato con il d.m. 16/09/2014
Economia e Finanze	approvato con il d.m. 10/04/2014
Sviluppo Economico	approvato con il d.m. 17/03/2015
Lavoro e Politiche Sociali	approvato con il d.m. 10/07/2014
Giustizia	non risulta adottato
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	approvato con il d.m. 18/05/2015
Istruzione, Università e Ricerca	approvato con il d.m. 30/06/2014 n. 525
Interno	non risulta adottato
Ambiente e Tutela Territorio e Mare	approvato con il d.m. 10/04/2015
Infrastrutture e Trasporti	approvato con il d.m. 9 maggio 2014
Difesa	approvato con il d.m. 29 gennaio 2014
Politiche Agricole e Forestali	approvato con il d.m. 21/05/2015
Beni Attività Culturali e Turismo	non risulta adottato
Salute	approvato con il d.m. 05/03/2015

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti

Nella sopra ricordata fase di passaggio di competenze tra ANAC e Dipartimento della funzione pubblica sono rimaste invariate le modalità di pubblicazione della documentazione relativa alle norme sulla trasparenza attraverso l'aggiornamento del "Portale della Trasparenza". Nel corso del 2014 si è, altresì, svolta l'attività istruttoria volta alla definizione dell'Accordo per la disciplina delle modalità di trasferimento delle funzioni relative ai progetti sperimentali e al "Portale della Trasparenza", ai sensi dell'articolo 19, comma 9, del DL 24 giugno 2014 n. 90, accordo sottoscritto dal Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e dal Presidente dell'ANAC, nel mese di gennaio 2015. Tale accordo prevede che l'ANAC continui ad avvalersi in via esclusiva del nome e del dominio del "Portale della Trasparenza" e che la piattaforma del portale, così come implementata dal CNR alla data di sottoscrizione dell'Accordo, contenente dati e documenti relativi al ciclo di gestione della *performance*, venga trasferita al Dipartimento della funzione pubblica.

Per quanto riguarda la trasparenza dell'attività amministrativa, si segnala che anche nel 2014 sono state adottate importanti misure, al fine di rendere accessibili ai cittadini ed alle imprese le informazioni e i dati relativi alle attività delle Pubbliche amministrazioni. In particolare, con riguardo all'attività di monitoraggio svolta sull'attuazione della trasparenza sui siti *web* delle Pubbliche amministrazioni il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato "*La bussola della trasparenza*", un portale che costituisce uno strumento per il monitoraggio dell'attuazione della trasparenza delle Pubbliche amministrazioni. Il portale effettua una verifica automatica dei siti istituzionali delle Amministrazioni⁵⁰. Sempre il Dipartimento della funzione

⁵⁰ Si tratta di un controllo puramente formale che mira soltanto alla verifica della presenza delle pagine *web* previste dal d.lgs. n. 33 del 2013 e che non investe la qualità dei contenuti pubblicati (effettiva presenza, completezza,

pubblica ha effettuato, sulla base dell'elenco delle Amministrazioni inadempienti riguardo agli obblighi previsti dall'Anagrafe delle prestazioni, controlli a campione per verificare la pubblicazione, nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti *web*, degli incarichi di collaborazione o consulenza attribuiti per annualità, come prescritto dall'art. 15, del d.lgs. 33 del 2013⁵¹.

Con riferimento all'istituto dell'accesso civico – le cui peculiari caratteristiche e differenziate potenzialità non sempre appaiono adeguatamente colte – previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013⁵², ha consentito a chiunque di poter richiedere all'Amministrazione il rispetto degli adempimenti formali previsti dalla normativa sulla trasparenza mediante la pubblicazione sul sito *web* istituzionale delle informazioni eventualmente omesse⁵³, si espone, di seguito, una tavola che riporta le richieste di accesso civico effettuate nel corso del 2014 e gli esiti da queste avuti, suddivisa per Ministeri.

aggiornamento, ecc.). La competenza relativa al monitoraggio sull'attuazione della trasparenza di siti *web* delle amministrazioni è in capo all'Autorità Nazionale Anticorruzione (art. 45 del d.lgs. n. 33 del 2013). L'accesso al portale è pubblico e fornisce i risultati delle analisi in formato aperto a chiunque ne sia interessato. La Bussola della Trasparenza è uno strumento di monitoraggio utile anche alle pubbliche amministrazioni che devono adeguarsi al d.lgs. n. 33 del 2013, in particolare per quanto riguarda la struttura della sezione "Amministrazione trasparente". Sul piano del monitoraggio, la Bussola della trasparenza consente di avere una visione generale del livello di trasparenza sul territorio nazionale e in ambito regionale, ma non può essere considerato uno strumento di controllo puntuale dell'adempimento da parte della singola Amministrazione. I dati forniti sono comunque di interesse statistico in quanto mostrano in modo immediato il livello di pubblicazione in ambito nazionale e regionale.

⁵¹ I Comuni con maggiore densità di popolazione sono stati invitati a fornire motivazioni sull'inosservanza delle disposizioni normative sotto indicate, posto che l'art. 53, comma 15, del d.lgs. n. 165 del 2001 dispone che le Amministrazioni non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono agli obblighi di comunicazione. Il Dipartimento ha riferito in proposito che, a seguito degli accertamenti, la maggior parte delle amministrazioni che hanno corrisposto mostrando regolarità di condotta a fronte di problemi tecnici di trasmissione, ovvero inadempienza per cause obiettive, contingenti e non comportanti riflessi erariali, sono state sensibilizzate, richiamando ai propri doveri non solo il vertice amministrativo ma anche l'organo di revisione, in relazione ai compiti di controllo per i profili di spesa e agli obblighi di eventuale "denuncia ai competenti organi giurisdizionali" attribuiti dall'art. 239, comma 1, lett. c) ed e) del TUEL. Per le Amministrazioni apparse in violazione o che non hanno risposto, sono state avviate indagini d'intesa con il competente Reparto del Comando Tutela finanza pubblica della Guardia di Finanza ed è stata inviata una relazione alla Procura territoriale della Corte dei conti.

⁵² La norma dispone l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle Pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'Amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui al comma 1, che si pronuncia sulla stessa. L'Amministrazione, entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l'informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'Amministrazione indica al richiedente il relativo collegamento ipertestuale. Nei casi di ritardo o mancata risposta il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'articolo 2, comma 9-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, che, verificata la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione, nei termini di cui al comma 9-ter del medesimo articolo, provvede ai sensi del comma 3. La tutela del diritto di accesso civico è disciplinata dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, così come modificato dal citato decreto. La richiesta di accesso civico comporta, da parte del Responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.

⁵³ La richiesta di accesso civico non necessita di motivazione ed è gratuita. Va presentata al responsabile della trasparenza dell'Amministrazione obbligata alla pubblicazione dei dati, che si pronuncia sulla stessa e che procede alla pubblicazione delle informazioni sul sito *web* istituzionale entro 30 giorni.

TAVOLA 7

L'ACCESSO CIVICO NEI MINISTERI – ANNO 2014

MINISTERO	Richieste inoltrate	Richieste accolte
Economia e Finanze	1	-
Sviluppo Economico	9	3
Lavoro e Politiche Sociali	3	-
Giustizia	1	-
Affari Esteri e Cooperazione Internazionale	11	4
Istruzione, Università e Ricerca	13	3
Interno	2	-
Ambiente e Tutela Territorio e Mare	13	3
Infrastrutture e Trasporti	10	1
Difesa	2	1
Politiche Agricole e Forestali	2	1
Beni e Attività Culturali e Turismo	1	1
Salute	1	-

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati trasmessi dalle Amministrazioni centrali

8. Misure di semplificazione

Nel 2014 si segnalano numerose iniziative, sia normative che di attuazione, in materia di semplificazione. Rilievo programmatico ha in particolare l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, approvata in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014. L'Agenda - che prevede il coinvolgimento ed il comune impegno di Governo, Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane - individua cinque settori strategici di intervento ritenuti di prioritario interesse per cittadini ed imprese: cittadinanza digitale, *welfare* e salute, fisco, edilizia e impresa, specificando azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi.

Si prevede il coinvolgimento costante anche di cittadini e imprese nel monitoraggio della fase attuativa, al fine di verificare il raggiungimento dei risultati (che saranno resi accessibili *on line*), in parallelo alla periodica istituzionale verifica e aggiornamento dello stato di avanzamento dell'Agenda.

Nel corso degli ultimi anni molte disposizioni hanno previsto interventi di semplificazione in un percorso che vede un'accelerazione nel 2014⁵⁴.

Ulteriori misure di semplificazione sono attualmente oggetto di esame del Parlamento, negli articoli 2, 3, 4 e 5 del d.d.l. "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (A.C. 3098). Si tratta di misure relative alla conferenza di servizi, al silenzio-assenso, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ed all'autotutela, che dovrebbero introdurre nuovi significativi interventi su detti diversi istituti di semplificazione⁵⁵.

Gli effetti delle misure di semplificazione nell'anno 2014, destinate ad avere impatto su cittadini ed imprese, sono monitorati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha distinto gli interventi in cinque aree di regolazione: fisco, edilizia, *welfare*, lavoro e impresa.

Lo stesso Dipartimento ha effettuato per il periodo 2007-2013 un programma di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) secondo quanto richiesto dall'UE, che ha consentito di individuare in nove aree di regolazione, oneri amministrativi per le piccole e medie imprese per circa 31 miliardi e di adottare misure di semplificazione,

⁵⁴ Tra queste si segnalano, in particolare, i decreti-legge n. 35 del 2013 per il pagamento dei debiti scaduti delle Pubbliche amministrazioni, n. 69 del 2013 (c.d. "decreto del fare"), n. 101 del 2013 in materia di Pubblica amministrazione e di pubblico impiego, e da ultimo, il n. 66 del 2014.

⁵⁵ Si veda la recente audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (A.C. 3098) del 3 giugno 2015.

che a regime dovrebbero consentire una riduzione annua degli oneri pari a circa 9 miliardi.

Il Dipartimento ha, inoltre, nel corso del 2014, effettuato una stima *ex ante* degli effetti di alcune misure di semplificazione, in termini di riduzione degli oneri amministrativi per cittadini e imprese.

TAVOLA 8

COSTI AMMINISTRATIVI E RISPARMI POTENZIALI PER LE PMI
CONNESSI ALLA PIENA IMPLEMENTAZIONE DELLE MISURE ADOTTATE

(in miliardi)

SETTORE	ONERI AMMINISTRATIVI	MISURE ADOTTATE	RISPARMI
Lavoro e previdenza	9,94	Piano di riduzione Legge n. 133/2008	4,78
Prevenzione incendi	1,41	Regolamento di semplificazione per le PMI	0,65
Paesaggio e beni culturali	0,62	Piano di riduzione Regolamento interventi di lieve entità	0,17
Ambiente	3,41	Regolamento di semplificazione per le PMI - Decreto-legge n. 5 del 2012	0,97
Fisco	2,76	Provvedimento dell' Agenzia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,59	Decreto-legge n. 70/2011 Decreto-legge n. 5/2012	0,92
Appalti	1,21	Decreto-legge n. 70/2011 Decreto-legge n. 5/2012	0,3
Sicurezza sul lavoro	4,6	Decreto-legge n. 69 del 2013	-
Edilizia	4,44	Decreto-legge n. 83/2012 Decreto-legge n.69 del 2013	0,74
Totale	30,98		8,99 (27,4% dei costi)

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica

In materia di fisco con il decreto legislativo n. 175 del 21 novembre 2014, recante disposizioni in materia di semplificazioni fiscali, in attuazione dell'art. 7 della legge delega n. 23 del 2014, sono state introdotte misure di semplificazione concernenti: la *Dichiarazione dei redditi precompilata*; la *Semplificazione della dichiarazione di successione*; *Semplificazioni dei rimborsi IVA e dei crediti d'imposta*⁵⁶; *Semplificazioni per la fiscalità internazionale*; *Eliminazione della responsabilità solidale fiscale negli appalti*⁵⁷.

Gli interventi di semplificazione in materia edilizia, che hanno interessato anche la Conferenza Unificata, si sono tradotti in *Moduli unificati e semplificati per la SCIA edilizia e il permesso di costruire, per la comunicazione di inizio lavori (CIL), la Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)*, per gli interventi di edilizia libera (ai sensi dell'art. 24 del DL n. 90); ulteriore intervento concerne la *Semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica*.

Il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha introdotto un pacchetto di misure di semplificazione in

⁵⁶ Vengono semplificate le procedure per l'esecuzione dei rimborsi IVA (art. 13), per il rimborso dei crediti di imposta e degli interessi in conto fiscale (art. 14), per la compensazione dei rimborsi e dei compensi dei sostituti d'imposta (art. 15).

⁵⁷ Le valutazioni della Corte in tale centrale e delicata materia sono diffusamente esposte nell'audizione del 12 marzo 2014 nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa promossa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione.

tema di *welfare*. Sono state altresì previste semplificazioni in tema di lavoro e di impresa. Significativa la *Modulistica unificata per l'avvio delle attività d'impresa*⁵⁸, così come il *Taglio dei diritti camerali*⁵⁹, la previsione del *Documento unico di regolarità contributiva* (DURC) in tempo reale⁶⁰; la *Semplificazione della documentazione antimafia*⁶¹.

Nel corso dell'anno sono stati adottati anche provvedimenti attuativi di precedenti disposizioni normative⁶².

9. La digitalizzazione della Pubblica amministrazione

Nel contesto della riforma delle pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione assume un ruolo fondamentale e si lega strettamente alla strategia di semplificazione. A tal fine è di rilievo il ruolo rivestito dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID)⁶³ che ha tra i suoi principali obiettivi quelli individuati nell'Agenda per la digitalizzazione 2015-2017⁶⁴, che pone cittadini e imprese al centro dell'azione amministrativa. Si prevede che

⁵⁸ L'art. 24 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 prevede l'adozione di una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale da utilizzare per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni alle Pubbliche amministrazioni regionali e agli Enti locali per l'edilizia e l'avvio delle attività di impresa.

⁵⁹ L'art. 28 del citato decreto-legge n. 90 del 2014, prevede che gli importi dovuti dalle imprese alle Camere di Commercio saranno ridotti in tre anni: -35 per cento in 2015, -40 per cento in 2016 e -50 per cento in 2017. Le tariffe delle segreterie delle Camere di commercio, inoltre, saranno definite in base ai costi standard fissati dal Ministero dello sviluppo economico, anche sulla base dei dati della società per gli studi di settore e della Unioncamere.

⁶⁰ L'art. 4 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34 "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese", convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 78 prevede che la verifica della regolarità contributiva nei confronti dell'INPS e dell'INAIL (e, per le imprese operanti nel settore dell'edilizia, delle Casse edili), avvenga in tempo reale e con modalità esclusivamente telematiche, attraverso un'interrogazione negli archivi dei citati Enti che ha una validità di 120 giorni a decorrere dalla data di acquisizione. Le modalità per attuare questa disposizione sono state definite con il previsto decreto attuativo, in corso di approvazione.

⁶¹ Con il d.lgs. 13 ottobre 2014 n. 153 (Codice antimafia) sono semplificate la comunicazione e l'informazione antimafia. La documentazione non può essere richiesta alle imprese ed è acquisita d'ufficio dalle amministrazioni. Il termine, decorso il quale si può procedere alla stipula di contratti pubblici e al rilascio di concessioni, autorizzazioni e finanziamenti, senza che sia intervenuta la comunicazione antimafia (previa però acquisizione dell'autocertificazione), è ridotto da 45 a 30 giorni. Le informazioni antimafia, inoltre, sono richieste solo per la stipula di contratti o il rilascio di provvedimenti di valore superiore alla soglia dei 150 mila euro, prevedendo anche in tal caso l'acquisizione diretta, mediante collegamento alla banca dati.

⁶² Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, del 18 aprile 2014, previsto dall'articolo 32 del DL 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. decreto del fare), convertito dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98 concernente l'invio della notifica preliminare attraverso lo Sportello Unico. Sempre in base alla stessa norma è stato adottato il decreto interministeriale del 22 luglio 2014 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute, che ha individuato le particolari esigenze connesse allo svolgimento di spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche per l'applicazione delle misure per la salute e sicurezza nei cantieri temporanei e mobili. Il decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro della salute, del 9 settembre 2014 ha definito i modelli semplificati per la redazione del piano operativo di sicurezza e del piano di sicurezza e coordinamento.

⁶³ Il DL n. 83 del 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 ha previsto l'istituzione di un nuovo organismo tecnico, l'Agenzia per l'Italia digitale, con il compito di coordinare le azioni in materia di innovazione per promuovere le tecnologie ICT a supporto della Pubblica amministrazione. L'Agenzia ha assorbito le competenze del Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, di DigitPA e dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per le competenze sulla sicurezza delle reti.

⁶⁴ L'Agenda Digitale Italiana, istituita il 1° marzo 2012 in seguito alla sottoscrizione da parte di tutti gli Stati Membri dell'Agenda Digitale Europea, fa parte delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che fissa gli obiettivi per la crescita nell'Unione Europea da raggiungere entro il 2020. L'Agenda rappresenta l'insieme di azioni e norme per

la Pubblica amministrazione centrale e territoriale assicurati: un livello minimo in termini qualità, accessibilità e disponibilità di servizi *online*; accessibilità e riusabilità dei dati in formato aperto; alfabetizzazione digitale e partecipazione con modalità telematiche ai processi di decisione delle Amministrazioni pubbliche. Sono stati, quindi, previsti i primi interventi relativi alla c.d. cittadinanza digitale, a partire dal *Sistema pubblico di identità digitale* - previsto dall'articolo 17-ter del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (che ha modificato l'art. 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), e definito con dPCM 24 ottobre 2014, inteso a consentire l'accesso in sicurezza a tutti i siti *web* (della pubblica amministrazione ma anche privati) che erogano servizi *online*.

Di rilievo sono anche gli interventi in materia di *Open data*. Infatti, la promozione degli *Open data* costituisce un aspetto peculiare della riforma digitale ed insieme uno strumento utile a promuovere la trasparenza e la prevenzione della corruzione. La competenza è dell'AGID, che sta attualmente realizzando specifiche iniziative.⁶⁵

Le iniziative realizzate nel 2014 costituiscono un primo avvio di un processo che tendenzialmente potrà favorire ulteriori importanti sviluppi in materia di *Open data*. Tra le iniziative più di recente avviate si segnalano quelle concernenti specificamente la materia dei bilanci. In questa direzione si muove la libera accessibilità dei dati del Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici (SIOPE) da parte dei cittadini e delle Amministrazioni pubbliche, come disposto dall'articolo 8, comma 3, della legge n. 89 del 2014⁶⁶. In questa stessa prospettiva si segnalano gli obblighi di pubblicità previsti dal decreto legislativo n. 126 del 2014 e la Banca dati *Opencivitas*.

Per quanto in questa sede maggiormente interessa, vanno evidenziati gli obblighi di pubblicità previsti dal decreto legislativo n. 126 del 2014, che ha modificato l'art. 11 del decreto legislativo n. 118 del 2011, imponendo alle Pubbliche amministrazioni di redigere un rendiconto semplificato per il cittadino, da divulgare sul proprio sito *internet*, recante una esposizione sintetica dei dati di bilancio, con evidenziazione delle risorse finanziarie umane e strumentali utilizzate dall'ente nel perseguimento delle diverse finalità istituzionali, dei risultati conseguiti con riferimento al livello di copertura ed alla qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini. L'intento è quello di fornire alle collettività amministrate una lettura semplice ed immediata dell'azione degli amministratori, correlando risorse impiegate e relative finalizzazioni e risultati⁶⁷.

Nell'ambito del rafforzamento del regime di trasparenza dei diversi profili di finanza locale, rientra l'attivazione (a partire da luglio 2014) della banca dati dei

lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale e pone tra i suoi principali obiettivi l'erogazione online di un numero crescente di servizi e l'accesso alle comunicazioni di interesse dei cittadini e delle imprese direttamente attraverso internet, mediante *tablet* o *smartphone*.

⁶⁵ Tra queste si segnalano il portale "Open Expo" che fornisce *on line*, in formato aperto, tutte le informazioni riguardanti la gestione economica, la realizzazione delle opere e lo svolgimento della manifestazione Expo2015, ed, in particolare, i dati e le informazioni della sezione Amministrazione trasparente, interpretata nella logica più estensiva per le Pubbliche amministrazioni. E' stato, inoltre, realizzato e pubblicato il portale "soldipubblici.it" per promuovere e migliorare l'accesso e la comprensione dei cittadini sui dati della spesa della Pubblica amministrazione, in un'ottica di maggiore trasparenza e partecipazione. È in fase di sviluppo l'Agenda nazionale per la strategia di valorizzazione del patrimonio pubblico 2014 ed è previsto il rilancio del portale nazionale "dati.gov".

⁶⁶ Le modalità di accesso sono state stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 maggio 2014 che ha definito l'organizzazione della banca dati anche al fine di consentire il confronto della spesa tra Enti diversi, garantendo, altresì, la confrontabilità dei dati per fini conoscitivi.

⁶⁷ Inoltre, è inserito l'articolo 18-bis, che aggiunge l'obbligo di divulgazione del "*Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*". Il sistema di indicatori deve essere riferito ai programmi e agli altri aggregati del bilancio, che devono essere costruiti da ciascun Ente locale secondo criteri e metodologie comuni. Il Piano è parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna Amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.

fabbisogni *standard* degli Enti locali dati (*Business intelligence opencivitas*)⁶⁸. Nella banca dati, gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze, confluiscono tutti i dati raccolti dagli Enti locali, per poter poi essere disponibili *online* per l'esplorazione e per monitorare il fabbisogno finanziario, nonché la *performance* finanziaria, confrontando il *ranking* di ciascun ente locale rispetto agli altri. L'*Opencivitas* è finalizzata anche a consentire di disporre di informazioni omogenee, utili per la valutazione delle scelte operate dagli amministratori locali e quindi per poter effettuare un concreto controllo democratico sulle scelte da essi operate.

Sotto un altro parallelo versante, di particolare rilievo anche economico, si segnala nei rapporti commerciali verso tutte le Pubbliche amministrazioni l'obbligo di fatturazione elettronica⁶⁹, che l'art. 25 del decreto-legge n. 66 del 2014, ha anticipato al 31 marzo 2015. L'introduzione della procedura di fatturazione elettronica ha inizialmente comportato alcune difficoltà dovute all'avvio del sistema⁷⁰. In sede di analisi dei titoli di spesa ai fini dell'affidabilità dei dati contabili - attività svolta dalla Corte, e che integra il giudizio di parifica sul Rendiconto generale dello Stato - è emersa, per alcuni titoli estratti, la problematica relativa alla dichiarazione del servizio reso o della fornitura eseguita da apporre alla fatturazione elettronica. Si è, infatti, riscontrato che il sistema che gestisce l'emissione della fattura non consente di poter aggiungere successivamente alla stessa alcuna ulteriore segnatura. In tal caso, la Corte ha richiesto un atto aggiuntivo dichiarativo, da allegare alla fattura elettronica, così da poter certificare l'avvenuta prestazione della fornitura o del servizio reso⁷¹.

In una visione prospettica e sistematica l'art. 1 del più volte citato d.d.l. di delega, collegato alla decisione di bilancio, concernente la *Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche* (A.C. 3098), rubricato "Carta della cittadinanza digitale", reca la delega al Governo ad adottare decreti legislativi in materia di amministrazione digitale, al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere in modalità digitale a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse, ed allo stesso scopo di garantire la semplificazione nella fruizione dei servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici. La Corte condivide in proposito l'impostazione, di ricondurre le finalità che si intendono perseguire con la disposizione in esame nell'ambito del quadro generale di riferimento normativo in materia di "amministrazione digitale" delineato dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, al fine di evitare eventuali antinomie e difficoltà interpretative.

⁶⁸ L'iniziativa nasce con la legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale e prosegue con il decreto legislativo n. 216 del 2010. Tali disposizioni hanno costituito l'avvio di un progetto che prevede la determinazione dei fabbisogni *standard* per gli Enti locali.

⁶⁹ L'obbligo di fatturazione in forma elettronica nei confronti delle Amministrazioni dello Stato è stato introdotto dalla legge finanziaria del 2008 (articolo 1, commi da 209 a 214, della legge 244 del 2007), che ha stabilito la trasmissione delle fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio (SdI), sistema informatico di supporto al processo di "ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle Amministrazioni destinatarie" nonché alla "gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica". Le modalità di funzionamento sono state definite con il decreto ministeriale 3 aprile 2013, n. 55.

⁷⁰ Per facilitare l'approccio al nuovo sistema è stato creato un sito internet (www.fatturapa.gov.it) all'interno del quale è prevista una sezione dedicata ai servizi, differenziati per utente (operatori economici, PA e intermediari), che consente la gestione delle procedure di accreditamento *online*, il controllo delle fatture, il monitoraggio dello stato delle fatture transitate attraverso il Sistema di interscambio e l'assistenza tecnica.

⁷¹ Si veda in proposito il III volume della presente Relazione.

10. La formazione nella Pubblica amministrazione

Un rilevante obiettivo, sotto il profilo della “organizzazione della formazione pubblica” è stato definito con l’articolo 21 del DL 21 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha previsto l’unificazione delle diverse scuole pubbliche di formazione nella Scuola Nazionale delle Amministrazioni (SNA)⁷². Principi sottesi alla norma di unificazione sono la riduzione di costi e l’omogeneizzazione della formazione della PA.

L’avvio di tale significativo processo di riforma non è peraltro risultato facile per le peculiarità di ciascun organismo di formazione, dovendosi assicurare la continuità delle attività formative e riprogrammare quelle da avviare⁷³.

Sono stati, in proposito, stipulati accordi tra la Scuola nazionale dell’amministrazione e le Amministrazioni di riferimento degli organi soppressi, al fine di assicurare la continuità e il compimento delle attività formative, di reclutamento e concorsuali già disposte⁷⁴.

Uno dei punti centrali della riforma è costituito dal Comitato per il coordinamento delle scuole pubbliche di formazione al quale è demandata la direzione delle scuole. Il Comitato non è stato ancora istituito, ma la composizione del Comitato di gestione che disciplina l’attività della SNA, è stata integrata, con i rappresentanti delle amministrazioni da cui dipendevano le scuole soppresses. Il 24 dicembre 2014 è stato emanato il dPCM di individuazione e trasferimento delle risorse finanziarie e strumentali necessarie per l’esercizio delle funzioni trasferite alla SNA⁷⁵.

La riforma segue al precedente intervento riguardante, in particolare, l’attuazione del sistema unico del reclutamento della formazione pubblica, previsto dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135⁷⁶. Con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70 è stato adottato il Regolamento per il riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione, concentrato in un’unica procedura concorsuale (la quota individuata è del 50 per cento dei posti disponibili per la posizione economica iniziale nell’ambito dell’area per l’accesso alla quale è necessaria la laurea) in luogo dello svolgimento, da parte di ciascuna amministrazione, di plurime e differenti procedure.

Ad oggi, l’implementazione del sistema unico di reclutamento non ha registrato significativi avanzamenti in considerazione delle peculiari dinamiche di riassetto che hanno investito le pubbliche amministrazioni. Hanno, infatti, influito da un lato gli interventi normativi di riduzione delle dotazioni organiche a seguito dei processi di *spending review* ex art. 2 del DL n. 95 del 2012⁷⁷ dianzi esaminati, insieme a quelli che hanno subordinato l’avvio di nuove procedure concorsuali all’avvenuta immissione in

⁷² Risultano aggregate nella SNA, la Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno (SSAI), la Scuola Superiore dell’economia e delle Finanze (SSEF), l’Istituto diplomatico “Mario Toscano”, il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche.

⁷³ Nel disegno riformatore la programmazione del reclutamento assume un andamento triennale e tiene conto al contempo della necessaria copertura dei posti vacanti nonché dell’eventuale razionalizzazione degli organici.

⁷⁴ Sono stati stipulati accordi con le seguenti Amministrazioni: Istituto Nazionale di Statistica, Ministero dell’economia e finanze, Ministero degli affari esteri, Ministero dell’interno, Ministero della difesa.

⁷⁵ Il predetto dPCM rispetta la previsione normativa della attribuzione alla SNA, nella misura dell’ottanta per cento, delle risorse finanziarie già stanziare e destinate all’attività di formazione delle scuole soppresses.

⁷⁶ Il decreto-legge ha previsto, tra l’altro, l’attuazione, mediante regolamenti governativi, della riforma delle scuole pubbliche di formazione, degli istituti di formazione e delle altre strutture competenti, nonché la riforma del sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici.

⁷⁷ Si veda in proposito anche la circolare n. 4 del 2014 della Funzione pubblica in tema di dichiarazione di eccedenza e di prepensionamento.

servizio di tutti i vincitori e all'assenza di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti ex art. 4 del DL n. 101 del 2013, e, da ultimo il riassorbimento del personale proveniente dalle Amministrazioni provinciali ex art. 1, comma 425, della legge di stabilità 2015⁷⁸.

Le novità normative introdotte dal DL n. 90 del 2014 hanno, inoltre, aggiunto altri tasselli al sistema di reclutamento centralizzato. Infatti, all'art. 22 si prevede che le procedure concorsuali per il reclutamento di personale delle Autorità indipendenti siano gestite unitariamente, previa stipula di apposite convenzioni. La previsione si inserisce sulla scia del reclutamento di dirigenti scolastici: l'art. 29 del d.lgs. 165 del 2001, come modificato dal DL n. 104 del 2013, prevede il reclutamento mediante corso-concorso unico bandito dalla SNA. Appare dunque confermarsi l'indirizzo di centralizzazione del reclutamento nella selezione delle risorse umane della PA.

Gli effetti concomitanti di tali disposizioni normative non ha sinora consentito l'attuazione dell'istituto del concorso unico, ponendosene peraltro le premesse anche in relazione al complessivo esito del più volte richiamato d.d.l. di riforma della PA. Va in proposito ricordato che in sede di iter parlamentare è stato approvato un emendamento all'art. 7 che prevede, tra gli altri, il riordino dell'Associazione FormezPA⁷⁹ mediante ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni, in applicazione dei principi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi⁸⁰. Va ricordato che l'articolo 20 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 aveva previsto che il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione proponesse all'assemblea dei soci lo scioglimento di FormezPA e la nomina di un Commissario straordinario. Il Commissario ha proposto al Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione un piano a garanzia delle politiche di sviluppo delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti territoriali, che salvaguardi i livelli occupazionali del personale in servizio e gli equilibri finanziari e che individui eventuali nuove forme per il perseguimento delle suddette politiche. In data 24 novembre 2014 il piano è stato presentato all'assemblea dei soci che ha dato mandato al Commissario di proporre un riassetto dell'organismo.

Si tratta, in definitiva, con riguardo alla formazione pubblica, di significativi ma non sempre del tutto univoci interventi, in ordine ai quali la riduzione di costi e l'omogeneizzazione rappresentano linee di azione verso una effettiva attuazione degli obiettivi caratterizzanti la preparazione professionale degli operatori: questa appare sempre più indotta, dalla stessa legislazione, a valorizzare principi comuni di riferimento nella articolata, ma tendenzialmente unitaria, fisionomia dell'Amministrazione pubblica.

⁷⁸ Si veda la circolare n. 1 del 2015 della Funzione pubblica in attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle Province e delle Città Metropolitane.

⁷⁹ Il FormezPA (centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA) è un organismo a totale partecipazione pubblica, con caratteristiche di società *in house* vigilato dal Dipartimento della funzione pubblica che ne detiene il 76 per cento delle quote.

⁸⁰ Sempre in sede di esame dell'A.S. n. 1577, l'Ordine del Giorno n. G/1577/17/1 in riferimento al riordino dell'associazione FormezPA, ha impegnato il Governo a intraprendere ogni iniziativa volta al rafforzamento delle attività istituzionali, al consolidamento della natura *in house* e alla salvaguardia dei livelli occupazionali del FormezPA.

PAGINA BIANCA

IL PERSONALE

- 1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale**
- 2. La difficile elaborazione di politiche di personale *post* crisi**
- 3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato**

1. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della contabilità nazionale

Come riferito nel recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica¹, nel 2014 la spesa per redditi da lavoro dipendente si è attestata sul valore di 163,8 miliardi (il 10,1 per cento del Pil) con una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al precedente esercizio.

Scomponendo il dato per sotto-settori istituzionali il contributo alla riduzione della spesa è pressoché totalmente imputabile alle Amministrazioni locali che evidenziano una diminuzione dell'1,4 per cento, mentre si presenta stabile l'andamento delle amministrazioni centrali. In diminuzione anche la spesa per redditi degli Enti di previdenza che, peraltro, incide in modo limitato sul totale.

Un complessivo bilancio degli esiti della misure di contenimento recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 - molte delle quali hanno cessato la loro efficacia nel 2014 - vede nel quadriennio una diminuzione complessiva della spesa per redditi da lavoro di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto). Va inoltre considerata la minor spesa per il mancato rinnovo dei contratti collettivi non evidenziata nel quadro programmatico a legislazione vigente.

Il predetto andamento, superiore alle previsioni, è il risultato del blocco della contrattazione collettiva e degli incrementi stipendiali automatici per le categorie non contrattualizzate, dei limiti alla crescita dei trattamenti accessori, delle politiche di riduzione degli organici e dei vincoli alle nuove assunzioni di dipendenti.

Si tratta, come più volte osservato dalla Corte², di misure indubbiamente efficaci sotto il profilo finanziario, necessitate dal difficile contesto economico, ma non replicabili all'infinito anche in relazione ai negativi riflessi sull'organizzazione e sul livello di efficienza delle Amministrazioni.

Il Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato evidenzia, nella nota introduttiva alla lettura dei dati, che il 2013 rappresenta il quinto anno consecutivo di riduzione della forza lavoro impiegata presso le Pubbliche amministrazioni, con un calo (-0,2 per cento) peraltro decisamente meno evidente di quello registrato nei precedenti esercizi. La riduzione di personale nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2008 ed il 31 dicembre 2013 ha riguardato circa 200.000 unità (di cui

¹ Sezioni riunite, Delibera n. 8 del 22 maggio 2015.

² Cfr. il citato Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica e il referto sulle prospettive della finanza pubblica dopo la Legge di stabilità, trasmesso al Parlamento il 24 febbraio 2015.

104.000 con contratto di lavoro a tempo determinato - prevalentemente personale precario della scuola stabilizzato nei ruoli) corrispondenti, in percentuale, al 5,7 per cento del totale.

Lo stesso documento sottolinea, peraltro, come l'età media dei dipendenti pubblici abbia superato nel 2013 i 50 anni e come il predetto indicatore collochi l'Italia ai vertici negativi di un confronto con gli altri paesi dell'Unione europea.

I frequenti e reiterati interventi di riduzione degli organici - particolarmente significativi per quanto attiene ai posti di funzione dirigenziale - hanno comportato per le amministrazioni una complessa opera di riassetto organizzativo impedendo il consolidamento di prassi e procedure operative.

In coerenza con quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2015 che, come detto, ha prorogato solo alcune delle misure contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010, le previsioni tendenziali a legislazione vigente del Documento di economia e finanza 2015 stimano, per l'anno in corso, un incremento di mezzo punto percentuale della spesa di personale e di un punto nel 2016, considerando non solo la mancata proroga di alcune delle citate misure di contenimento della spesa, ma anche gli effetti dell'istituzione del cosiddetto Fondo per la buona scuola finalizzato all'immissione in ruolo di nuovo personale docente.

Dopo un periodo di sostanziale stabilità un'ulteriore, modesta, crescita è ipotizzata a partire dal 2019 scontando l'ipotesi tecnica della corresponsione, a partire da tale anno, di una nuova indennità di vacanza contrattuale.

Il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018 e per quello successivo.

Rispetto alle previsioni tendenziali, nel 2017 la spesa di personale è stimata in crescita di un ulteriore punto percentuale, mentre nell'esercizio successivo - a fronte di un calo dello 0,4 per cento nel quadro a legislazione vigente - è previsto un incremento dell'1,1 per cento. Nel 2018 e nel 2019 lo scarto tra il programmatico e il tendenziale è stimato in una percentuale dell'1,5 per cento. In assenza di un definito scenario di riferimento gli effetti finanziari della ripresa della contrattazione vengono stimati applicando una metodologia che tiene conto della media (depurata dai picchi) degli incrementi retributivi rilevati negli ultimi anni interessati dal rinnovo dei contratti. Ipotizzando che la sottoscrizione dei contratti collettivi avvenga all'interno del quadro definito dall'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, la predetta stima si rivela prudentiale.

2. La difficile elaborazione di politiche di personale *post* crisi

Le politiche del pubblico impiego nel breve periodo sono, dunque, chiamate a confrontarsi con il riavvio della contrattazione collettiva ancora rinviata di un anno dalla legge finanziaria per il 2015.

L'obiettivo da perseguire, ha più volte osservato la Corte³, è quello di assicurare una fisiologica dinamica delle componenti stipendiali compatibile con il quadro macroeconomico e con i vincoli di finanza pubblica e un riequilibrio nella composizione dell'assetto retributivo a vantaggio dei trattamenti accessori legati alla produttività ed al merito individuale attraverso l'individuazione di nuove risorse da destinare esclusivamente a tal fine.

³ Vedi nota 2.

Per il riavvio della contrattazione occorre, peraltro, una preliminare complessa opera di adeguamento del quadro ordinamentale.

Si tratta di definire e riordinare i comparti di contrattazione collettiva attraverso uno specifico accordo quadro con le organizzazioni sindacali (a loro volta chiamate a rimodulare la propria organizzazione), di stabilire il grado di autonomia dei comparti non statali di contrattazione, tenendo conto dell'avviato processo di riordino del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, di coordinare le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 con il contenuto dell'Accordo quadro di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

Necessita di particolare attenzioni e cautele in fase applicativa la ricollocazione dei dipendenti in esubero delle Province che interviene su un sistema molto frammentato e disordinato e rischia di consolidare situazioni di inefficiente distribuzione del personale e di ingiustificata disparità degli assetti retributivi dovuta al diverso dimensionamento dei fondi unici attraverso i quali viene alimentata la contrattazione di secondo livello.

3. La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto generale dello Stato

Come più volte sottolineato nelle precedenti relazioni, l'analisi dell'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente (categoria I)⁴ del Rendiconto generale dello Stato risulta di difficile lettura e si rivela non particolarmente utile per l'impostazione delle politiche di personale.

Va infatti preliminarmente osservato che il sottosettore Stato ricomprende solo una parte - seppur significativa - del complesso dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni: circa 54 per cento in termini numerici e 55 per cento in termini di spesa.

I dati di bilancio, inoltre, sono esposti secondo le regole della contabilità finanziaria, con conseguente necessità di una complessa attività di riclassificazione per il passaggio alla contabilità nazionale basata, in accordo con le regole del SEC 2010, sulla competenza economica.

Proprio in relazione a tale opera di riclassificazione ed alla diversa tempistica prevista per la rilevazione dei dati, il consuntivo dell'ISTAT e il Rendiconto generale dello Stato evidenziano valori assoluti della spesa di personale non coincidenti e, talvolta, anche *trend* divergenti.

La progressiva estensione e messa a punto del sistema di pagamento delle retribuzioni tramite il cedolino unico, ha portato ad una semplificazione nella struttura dei capitoli di bilancio nei diversi stati di previsione della spesa⁵.

⁴ La categoria I ricomprende la spesa per redditi riferibile al personale della scuola e dei Ministeri, agli appartenenti al comparto sicurezza-difesa (forze armate, forze di polizia e vigili del fuoco), alle carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria, ai magistrati ordinari.

⁵ Nei diversi stati di previsione della spesa è, infatti, di regola presente un unico capitolo, ripartito pro quota nei diversi centri di responsabilità, denominato "competenze fisse ed accessorie al personale al netto della imposta sulle attività produttive". Il predetto capitolo è suddiviso in piani gestionali che evidenziano rispettivamente:

- il pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi;
- i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione;
- i compensi per lavoro straordinario;
- il Fondo Unico di Amministrazione.

Risulta, pertanto, omogenea in tutti gli stati di previsione la classificazione delle spese di personale, con una corrispondenza tra i piani gestionali e i diversi livelli in cui si articola la categoria I “spese per redditi di lavoro dipendente”.

A fronte di una semplificazione della gestione amministrativa e contabile, peraltro, la lettura del bilancio e del rendiconto non consente di avere una immediata, chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa. I dati di bilancio, ad esempio non sempre evidenziano in modo separato i compensi attribuiti alla dirigenza e l’incidenza sul totale della retribuzione di risultato.

Al riguardo si rappresenta la necessità di dare piena attuazione a quanto previsto dall’articolo 21, comma 11, lettera f), della legge n. 196 del 2009, per quanto concerne il *budget* economico, con particolare attenzione al previsto prospetto di riconciliazione tra la contabilità economico-analitica e quella finanziaria, allo scopo di rendere disponibili informazioni dettagliate sulle componenti della retribuzione accessoria e su eventuali specifici emolumenti aggiuntivi previsti da normative di settore.

Frequente inoltre, nel primo periodo di applicazione del cedolino unico, la ricollocazione di alcune poste contabili all’interno delle diverse sottocategorie in cui si suddivide la spesa per redditi; ciò rende difficile effettuare raffronti tra l’andamento della spesa nelle diverse Amministrazioni e l’elaborazione di serie storiche omogenee.

Non tutte le note preliminari al bilancio di previsione ed al Rendiconto riportano, infine, con metodologia omogenea e confrontabile la consistenza numerica e le variazioni intervenute dei dipendenti.

Premesso quanto sopra, con riferimento alle categorie di personale pubblico la cui spesa è a carico del bilancio dello Stato, la Tavola 1 evidenzia le variazioni intervenute nel 2014 nel numero dei dipendenti, suddivisi per comparti di contrattazione, sulla base di un monitoraggio effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato-IGOP, attraverso la verifica dei cedolini emessi nel predetto esercizio.

TAVOLA 1

CONSISTENZA NUMERICA DEL PERSONALE NEI COMPARTI A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO 2014

Comparto	DICEMBRE 2013	DICEMBRE 2014	Variazione %
Ministeri	153.010	150.142	-1,9%
Scuola	1.001.864	1.012.614	1,1%
Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	8.825	8.490	-3,8%
Forze armate	173.391	172.396	-0,6%
Corpi di polizia ¹⁾	152.253	149.145	-2,0%
Vigili del fuoco	31.404	32.709	4,2%
Magistratura ordinaria	9.158	9.359	2,2%
Carriera diplomatica	920	916	-0,4%
Carriera penitenziaria	360	353	-1,9%
Carriera prefettizia	1.258	1.221	-2,9%
TOTALE	1.532.444	1.537.345	0,3%

¹⁾ L’elaborazione della Ragioneria generale dello Stato si basa su un campione pari a circa la metà degli appartenenti al Comparto.

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

I dati evidenziano un lieve incremento del personale in servizio (+0,3 per cento) da ricondurre all'aumento di oltre un punto percentuale del personale appartenente al comparto scuola che rappresenta, in termini numerici circa il 45 per cento del totale dei dipendenti considerati⁶.

A fronte di quanto sopra risultano in diminuzione, tra i comparti maggiormente importanti in termini numerici, le Forze armate (-0,6 per cento) e i Corpi di Polizia (-2 per cento). In flessione anche la consistenza dei dipendenti dei comparti ministeri (-1,9 per cento).

I dati di Rendiconto del 2014 evidenziano per il personale a carico del bilancio dello Stato una riduzione della spesa - in termini di impegni lordi - pari a 0,8 punti percentuali.

Tale andamento è la risultante di una più elevata diminuzione (1,7 per cento) della spesa per retribuzioni lorde in denaro e di un incremento dell'1 per cento dei contributi a carico del datore di lavoro (tavola 2). In particolare l'andamento della spesa per retribuzioni lorde conferma un *trend* avviato a partire dal varo delle misure di contenimento del *turn-over* e di riduzione degli assetti organizzativi recate dal decreto-legge n. 112 del 2008, che complessivamente ha visto in 6 anni una diminuzione pari all'8,2 per cento (5,1 miliardi in valore assoluto).

TAVOLA 2

CATEGORIA I - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
(CLASSIFICAZIONE ECONOMICA FINO AL III LIVELLO)

(in milioni)

Classificazione di II livello	Classificazione di III livello	Impegni Lordi								
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. % 2014/2009	Var. % 2014/2013	
1	RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	1 Stipendi	56.112	54.420	53.462	52.231	52.591	49.208	-12,3	-6,4
		2 Lavoro straordinario	1.530	1.434	1.491	1.370	1.427	1.473	-3,7	3,2
		3 Fondo unico di amministrazione	807	877	1.087	968	1.009	1.078	33,6	6,8
		4 Incentivi per l'offerta formativa	46	13	13	19	17	17	-63,9	-4,4
		5 Altri compensi al personale	3.502	3.939	3.568	4.133	2.803	2.127	-39,2	-24,1
		6 Lavoro a tempo determinato	12	12	9	8	12	2.994	***	***
	Totale	62.008	60.695	59.630	58.730	57.860	56.897	-8,2	-1,7	
2	RETRIBUZIONI IN NATURA	1 Buoni pasto	118	121	118	114	112	108	-8,3	-3,8
		2 Mense	209	195	201	200	199	262	25,6	32,0
		3 Vestiario	99	105	99	94	72	73	-26,5	1,5
		4 Altre	366	365	383	388	366	370	1,1	1,1
	Totale	792	786	801	795	749	813	2,7	8,6	
3	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVA A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	25.710	26.297	27.279	26.990	27.414	27.695	7,7	1,0
		2 Competenze accessorie				0	0	0	***	-100,0
		3 Fondo unico di amministrazione	1	0	0				-100,0	***
	Totale	25.711	26.297	27.279	26.990	27.414	27.695	7,7	1,0	
4	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVA A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	1 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.153	1.077	1.149	1.159	1.184	1.133	-1,7	-4,3
		Totale	1.153	1.077	1.149	1.159	1.184	1.133	-1,7	-4,3
TOTALE		89.663	88.855	88.859	87.674	87.206	86.538	-3,5	-0,8	

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

⁶ Per un'analisi dettagliata della dinamica quantitativa del personale della scuola si rinvia al capitolo riguardante il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

L'analisi disaggregata della spesa di personale per i vari stati di previsione riportata nella tavola 3 mostra una diminuzione di quasi un punto percentuale (un punto e mezzo se si considera solo l'andamento della sottocategoria "retribuzioni lorde in denaro") del personale della scuola.

Tale andamento in apparente contrasto con quello del *turn-over* evidenziato dal monitoraggio effettuato dall'IGOP merita alcune considerazioni.

Da un lato, infatti, il saldo positivo delle assunzioni intervenute nel 2014 si rivela di minor impatto finanziario in relazione al divario stipendiale esistente tra i nuovi assunti e i cessati dal servizio, dall'altro rispetto al 2013 nell'esercizio trascorso si è avuta una minor spesa dovuta alle ricostruzioni di carriera dei precari stabilizzati.

Al termine del 2014, come comunicato dal Ministero dell'istruzione, elevato è il numero dei dipendenti tuttora in attesa di ottenere la predetta ricostruzione⁷.

Più volte la Corte in diverse sedi⁸ ha richiamato l'attenzione del Ministero dell'istruzione sulla necessità di un miglioramento della programmazione finanziaria anche al fine di evitare il frequente ripetersi di eccedenze di spesa sui capitoli dedicati al pagamento dei compensi ai dipendenti.

Proseguendo nell'esame dei dati riportati nelle tavole 2 e 3 va evidenziata la diminuzione della spesa per retribuzioni lorde presso il Ministero della salute (-7 per cento) e presso quello delle infrastrutture e trasporti (-6,2 per cento).

Spesa viceversa in aumento del 2 per cento presso il Ministero per i beni culturali ed ambientali e presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'esame disaggregato per sottocategorie economiche mette in luce una forte riduzione della spesa per "stipendi". Si tratta in realtà di una revisione dei criteri di classificazione adottati dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) che nel 2014 registra i compensi pagati ai supplenti brevi non più in tale sottocategoria ma nella voce "compensi per lavoro a tempo determinato" che mostra, infatti, una corrispondente crescita.

⁷ Sul punto si rinvia al capitolo relativo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel volume II della presente relazione.

⁸ Cfr. da ultimo le delibere delle SSRR con le quali sono stati certificati i contratti collettivi relativi, rispettivamente, al riconoscimento ai direttori dei servizi generali ed amministrativi di una specifica indennità (delib. n. 15/2014) e al reperimento delle risorse per il ripristino dell'annualità 2012, ai fini della maturazione degli scatti di anzianità (delib. n. 8/2014).

TAVOLA 3

CATEGORIA I - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE
PER SINGOLI MINISTERI
(CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI II LIVELLO)

(in milioni)

Ministero	Classificazione di II livello	IMPEGNI LORDI		
		2013	2014	Var. 2014/2013
ECONOMIA E FINANZE	1 Retribuzioni lorde in denaro	2.947	3.009	2,1%
	2 Retribuzioni in natura	68	67	-1,8%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	11.423	11.595	1,5%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	701	694	-1,0%
	Totale	15.139	15.365	1,5%
SVILUPPO ECONOMICO	1 Retribuzioni lorde in denaro	153	147	-4,2%
	2 Retribuzioni in natura	3	3	12,9%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	40	39	-3,1%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-14,9%
	Totale	196	189	-3,7%
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	1 Retribuzioni lorde in denaro	265	242	-9,0%
	2 Retribuzioni in natura	5	5	5,7%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	76	69	-8,5%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-35,6%
	Totale	346	316	-8,7%
GIUSTIZIA	1 Retribuzioni lorde in denaro	4.138	4.066	-1,7%
	2 Retribuzioni in natura	73	68	-7,2%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	1.190	1.218	2,4%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	4	4	-1,1%
	Totale	5.405	5.356	-0,9%
AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	1 Retribuzioni lorde in denaro	649	639	-1,6%
	2 Retribuzioni in natura	0	0	-19,3%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	71	72	1,1%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-5,8%
	Totale	720	711	-1,3%
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	1 Retribuzioni lorde in denaro	29.970	29.523	-1,5%
	2 Retribuzioni in natura	5	67	1278,0%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	9.052	9.088	0,4%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	2	0	-79,0%
	Totale	39.029	38.678	-0,9%
INTERNO	1 Retribuzioni lorde in denaro	6.423	6.454	0,5%
	2 Retribuzioni in natura	181	184	1,8%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	1.830	1.872	2,3%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	9	7	-22,2%
	Totale	8.442	8.518	0,9%
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1 Retribuzioni lorde in denaro	49	49	0,4%
	2 Retribuzioni in natura	1	1	-9,7%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	13	13	0,3%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	4109,3%
	Totale	63	63	0,3%
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1 Retribuzioni lorde in denaro	666	625	-6,2%
	2 Retribuzioni in natura	20	21	4,6%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	193	180	-6,8%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	8	8	-1,9%
	Totale	887	834	-6,0%
DIFESA	1 Retribuzioni lorde in denaro	11.551	11.098	-3,9%
	2 Retribuzioni in natura	358	364	1,6%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	3.244	3.262	0,5%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	459	419	-8,8%
	Totale	15.612	15.142	-3,0%
POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	1 Retribuzioni lorde in denaro	377	371	-1,5%
	2 Retribuzioni in natura	10	13	22,0%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	97	97	0,6%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1	1	18,7%
	Totale	485	482	-0,5%
BENI E ATTIVITA' CULTURALI E TURISMO	1 Retribuzioni lorde in denaro	553	564	2,0%
	2 Retribuzioni in natura	12	9	-22,2%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	158	165	4,2%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-13,0%
	Totale	723	738	2,1%
SALUTE	1 Retribuzioni lorde in denaro	120	111	-7,0%
	2 Retribuzioni in natura	13	11	-15,5%
	3 Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27	25	-8,6%
	4 Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	0	0	-23,5%
	Totale	160	147	-8,0%
TOTALE (Categoria I - Redditi da lavoro dipendente)		87.206	86.538	-0,8%

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

La spesa per lavoro straordinario, riguardante in massima parte il personale delle Forze armate e Corpi di Polizia, registra un complessivo incremento del 3,2 per cento. Di non facile lettura ed interpretazione il dato relativo alla dinamica dei fondi unici di amministrazione (la cui spesa registra nel 2014 un incremento di quasi 7 punti percentuali) in relazione alla diversa tempistica dei pagamenti dei trattamenti accessori.

La tavola 4 evidenzia, nel periodo 2011-2014, le variazioni del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente (al lordo dell'IRAP) e il totale delle spese correnti (titolo I). Nel 2014 il predetto rapporto risulta pari al 17,3 per cento con una diminuzione di quasi un punto percentuale rispetto al 2013.

Risulta evidente il contributo arrecato - nel periodo interessato dagli effetti della crisi economica - da politiche di personale fortemente restrittive, al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della componente dovuta alle prestazioni sociali.

TAVOLA 4

RAPPORTO TRA SPESA PER REDDITI
DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP E SPESA CORRENTE

(IMPEGNI LORDI IN MILIARDI)

Esercizio	Spesa corrente	Variazioni annuali	Spesa per redditi e IRAP	Variazioni annuali	Rapporto spesa per redditi+IRAP e spesa corrente
2011	472,3	-0,5%	93,6	0,1%	19,8%
2012	489,4	3,6%	92,4	-1,4%	18,9%
2013	510,8	4,4%	91,9	-0,5%	18,0%
2014	526,2	3,0%	91,2	-0,8%	17,3%

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato

Significativo è anche il raffronto tra l'andamento della spesa della categoria I - redditi da lavoro dipendente - e quella per consumi intermedi (tavola 5); tale ultima categoria di spesa, è indicativa dei costi sopportati per l'acquisto dei mezzi strumentali all'esercizio delle funzioni amministrative che concorrono insieme alla spesa di personale al complessivo funzionamento della macchina statale.

TAVOLA 5

RAPPORTO TRA SPESA PER CONSUMI INTERMEDI E
SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE + IRAP

(in miliardi)

Impegni	2011	2012	2013	2014
Consumi intermedi	11,0	10,5	12,2	12,3
Spesa per redditi + IRAP	93,6	92,4	91,9	91,2
Rapporto Consumi intermedi su Spesa per redditi + IRAP	11,7%	11,4%	13,3%	13,5%

Fonte: elaborazioni su dati Ragioneria generale dello Stato

Nel 2014 il peso dei consumi intermedi rapportato al costo del personale resta sostanzialmente stabile in relazione a un andamento in diminuzione per valori percentuali pressoché analoghi di entrambe le variabili. Per un più dettagliato esame dell'andamento dei consumi intermedi si rinvia al pertinente capitolo della presente relazione.

FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Considerazioni di sintesi**1. Quadro normativo**

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: 2.1. *Artigiancassa S.p.A.*; 2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo; 2.1.2. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste; 2.1.3. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica; 2.2. *Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est europeo – FINEST S.p.A.*; 2.2.1. Fondo Venture Capital per area balcanica; 2.3. *Cassa depositi e prestiti S.p.A.*; 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali; 2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali); 2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive; 2.3.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); 2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra; 2.4. *UBI Banca S.c.p.a.*; 2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività; 2.5. *Banca nazionale del lavoro S.p.A.*; 2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper; 2.6. *Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa*; 2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.6.2. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità; 2.7. *Intesa Sanpaolo S.p.A.*; 2.7.1. Fondo speciale ricerca applicata (FSRA); 2.8. *SIMEST S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero*; 2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi; 2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato; 2.8.3. Fondo unico di Venture Capital; 2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di Start Up; 2.9. *Unicredit S.p.A.*; 2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica; 2.10. *CONSAP S.p.A.*; 2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani; 2.10.2. Fondo per il credito per i nuovi nati; 2.10.3. Fondo per i nuovi nati; 2.10.4. Fondo per la casa; 2.10.5. Fondo di garanzia per la prima casa; 2.10.6. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura; 2.11. *Mediocredito Centrale S.p.A.*; 2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese; 2.11.2. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993: 3.1. *Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea*; 3.1.1. Fondo di

rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; 3.2. *Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro*; 3.2.1. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento; 3.3. *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*; 3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura; 3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; 3.4. *Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali*; 3.4.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; 3.5. *Ministero dello sviluppo economico*; 3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata; 3.5.2. Fondo per l'innovazione tecnologica; 3.6. *Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*; 3.6.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR); 3.7. *Ministero dell'interno*; 3.7.1. Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali

ALLEGATI

Considerazioni di sintesi

La presente trattazione ha ad oggetto tutti i Fondi di rotazione in essere, tenuto conto della disciplina prevista dagli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, secondo cui la Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, Fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i Fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate¹.

Tale relazione esamina e riferisce sulla necessità del permanere del carattere di rotatività, sulle criticità più significative e, segnatamente, sulle caratteristiche dalle quali si può desumere l'operatività o meno dei Fondi di rotazione attraverso l'analisi sia di dati finanziari che di ulteriori informazioni.

Ciò anche al fine di consentire, in coerenza con quanto disposto dall'ordinamento contabile (legge n. 196 del 2009 e legge n. 243 del 2012) valutazioni in ordine alla riconduzione in bilancio delle risorse attualmente versate in Fondi rotativi.

A tal proposito gli allegati 1 e 2 forniscono diverse rappresentazioni dei Fondi: il primo fa riferimento a variabili finanziarie (disponibilità, erogazioni, rientri ed entrate in generale); il secondo contiene informazioni su costi di gestione; crediti in sofferenza; perdite su crediti; tempo medio di erogazione del capitale erogato; numero dei soggetti beneficiari; numero di domande presentate per l'erogazione dell'agevolazione; numero delle domande autorizzate.

Dall'esame complessivo e comparativo delle gestioni sottoelencate è emerso che talune di esse presentano una natura mista, comprendente sia erogazioni di capitali (aventi i caratteri di rotatività) che concessioni di contributi a fondo perduto. Per le ipotesi di fondi misti si è registrata la mancanza di una rendicontazione separata, il che

¹ Con circolare RGS n. 19 dell'8 maggio 2015 è stato previsto, a partire dal 2016, un allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio relativo alle gestioni fuori bilancio, ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2014, n. 54, da allegare a ciascun stato di previsione di spesa dei ministeri interessati.

rende l'analisi dei flussi finanziari e la disamina dell'andamento gestionale complessa e di difficile comprensione per tutti i soggetti coinvolti.

Per alcune gestioni è emerso un alto numero di contenziosi o di procedure concorsuali, con problematiche connesse alle difficoltà di recupero dei crediti ed, in alcuni casi, alla perdita parziale o totale degli stessi.

E' stato rilevato un diffuso grado di disomogeneità, riguardo sia alla tipologia di rendicontazione contabile, che alla qualità ed esaustività delle informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione prodotte, il che rende impossibile un'analisi trasversale dei dati e delle informazioni gestionali.

A seguito dell'istruttoria alcuni gestori hanno riesaminato i rendiconti predisposti e approvati in anni precedenti, in taluni casi rettificandone le risultanze contabili.

Nell'esercizio esaminato alcune gestioni di Fondi non hanno effettuato erogazioni di risorse o le hanno effettuate in misura non significativa rispetto alla dotazione disponibile, sostenendo, comunque, costi di funzionamento. Tale circostanza risulta meritevole di valutazione, sia con riferimento ad una verifica circa il permanere della *ratio legis* costitutiva del fondo stesso (al fine di evitare l'immobilizzo o lo scarso utilizzo degli stanziamenti), sia sotto l'aspetto della verifica della causa del pagamento del corrispettivo (costo di funzionamento) in caso di rilevato mancato svolgimento di attività di gestione.

Inoltre, tali costi in alcuni casi gravano direttamente sul fondo (distogliendo risorse dalla destinazione istitutiva dello stesso), mentre nei casi in cui sono sostenuti avvalendosi di risorse diverse non sempre è stato possibile quantificarli.

In particolare, sono state evidenziate ipotesi in cui le spese in questione sono comprese in convenzioni "*omnia*", che prevedono un corrispettivo indistinto per più attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente a più attività o a più anni.

In ogni caso, si sottolinea la necessità che la commissione riconosciuta ai gestori non sia determinata in misura fissa o forfetaria, ma commisurata proporzionalmente all'attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite.

A tale scopo si evidenzia la necessità di un più penetrante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, le quali sono chiamate ad operare anche in base ad indicatori di efficienza, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed i tempi di erogazione delle risorse dei Fondi stessi.

La Corte si riserva di procedere ad ulteriori approfondimenti, verificando l'evoluzione delle criticità riscontrate.

1. Quadro normativo

Il primo riordino della materia è avvenuto con la legge 25 novembre 1971, n. 1041 unitamente al regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689.

Con la legge n. 559 del 1993, in ottemperanza al principio di universalità ed integrità del bilancio, è stato sancito il divieto di gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia, vietando, altresì, l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali,

salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di Enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato.

La successiva legge 27 dicembre 2002, n. 289 (art. 93, comma 8), ha disposto, a decorrere dal 1° luglio 2003² il rientro al bilancio dello Stato di tutte le gestioni fuori bilancio, ad esclusione di quelle per le quali permanevano le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione.

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel ribadire il divieto di gestire fondi al di fuori del bilancio, ha previsto la progressiva eliminazione, entro il termine di ventiquattro mesi, delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, con specifiche eccezioni³. Da ultimo, la legge c.d. “rinforzata” n. 243 del 2012, attuativa dell’art. 81 Cost. come riformulato, ha ribadito l’orientamento verso il riafflusso in bilancio delle risorse gestite in tesoreria.

Naturalmente, si tratta di principi che, come sempre, dovranno trovare attuazione nei limiti del rispetto delle caratteristiche operative delle singole *tranches* di flussi finanziari pubblici oggetto di valutazione. Il che si traduce nella necessità di ricondurre in bilancio le risorse di cui ai Fondi rotativi, quando le caratteristiche dell’intervento permettono il funzionamento rispettando le normali procedure contabili.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell’art. 23 della legge n. 559 del 1993

2.1. Artigiancassa S.p.A.

2.1.1. Fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari ai Paesi in via di sviluppo – MEF

Dall’8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui all’art. 26 della legge n. 227 del 1977 ed agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987 (concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale), è affidata ad Artigiancassa S.p.A.⁴.

Nel corso del 2014 è stata approvata la legge n. 125 del 2014 che innova profondamente la disciplina generale sulla cooperazione internazionale, che diverrà operativa con l’emanazione della regolamentazione secondaria.

Il fondo si compone di due sottoconti relativi rispettivamente all’attuazione degli artt. 6 e 7 della legge n. 49 del 1987.

- CREDITI DI AIUTO ALLO SVILUPPO

La legge n. 49 del 1987, art. 6, disciplina la cooperazione italiana con Stati, Banche Centrali ed Enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo, per la realizzazione di progetti e programmi che rispondono alle finalità della legge stessa.

² Termine prorogato al 1 luglio 2004 con DL n. 147 del 2003.

³ Gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri; gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971; gestioni fuori bilancio, autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più Amministrazioni, Enti, Organismi pubblici e privati; casi di urgenza e necessità.

⁴ Subentrata al Mediocredito Centrale, in qualità di Istituto finanziario gestore. Il contratto di servizio tra il Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, Direzione III – Rapporti finanziari internazionali ed Artigiancassa S.p.A., è stato rinnovato in data 25 novembre 2010, con una durata di 6 anni, con decorrenza 1 gennaio 2011.

I crediti di aiuto sono corrisposti⁵ a valere sulle disponibilità del fondo rotativo di cui alla legge n. 227 del 1977 - sottoconto per i crediti agevolati ai sensi dell' art. 6 della legge n. 49 del 1987.

Nell'esercizio in esame Artigiancassa S.p.A. è stata autorizzata a concedere 7 nuovi crediti di aiuto (ai paesi dell' Afghanistan, Egitto, Etiopia, Honduras, Mali, Myanmar e Territori Palestinesi) per un ammontare cumulativo di circa 193,8 milioni di euro (10 crediti per 122,5 milioni di euro nel 2013) e sono state stipulate 4 convenzioni finanziarie (rispettivamente con i governi dell' Afghanistan, del Niger, dell' Egitto e di El Salvador) per un ammontare complessivo pari a 73,9 milioni di euro (5 convenzioni per 37,7 milioni euro nel 2013).

Nel corso dell'anno, sulla base delle previsioni dell' accordo multilaterale del 25 gennaio 2013 e del relativo accordo bilaterale del 6 marzo 2013, è stata attuata la ristrutturazione del debito della Repubblica dell' Unione del Myanmar per un importo complessivo di circa 2,3 milioni di euro.

L'importo complessivo degli annullamenti del debito effettuati in linea capitale ammonta a 1.587,3 milioni di euro. Tale importo non tiene conto delle cancellazioni ai sensi della legge n. 106 del 1991 che, comprensiva degli interessi, ammonta a 694, 2 milioni di euro.

I costi di gestione si riferiscono essenzialmente alla commissione riconosciuta al Gestore per un milione di euro, e il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme finanziarie disponibili è stato pari all' 1,3 per cento.

I tempi di erogazione degli aiuti sono specificati nelle convenzioni finanziarie e i soggetti beneficiari e mutuatari sono i Governi dei Paesi in via di sviluppo. Nel corso dell'esercizio sono state presentate 109 richieste e ne sono state autorizzate 105.

Al 31 dicembre 2014, risultano rate non pagate per un ammontare equivalente in pari data di 527,86 milioni di euro di cui 459,02 milioni di euro per quote capitale e 68,84 milioni di euro per quote interessi a cui si aggiungono ulteriori interessi di mora per 621,67 migliaia di euro.

- *CONCESSIONE DI CREDITI AGEVOLATI ALLE IMPRESE ITALIANE PER IL PARZIALE FINANZIAMENTO DELLA LORO QUOTA DI CAPITALE DI RISCHIO IN IMPRESE MISTE (JOINT VENTURES) DA REALIZZARSI NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO.* Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese italiane, ai sensi dell' art. 7 della legge n. 49 del 1987⁶,

⁵ La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del MAECI valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze autorizza l'Istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti. La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

⁶ La delibera CIPE n. 56 del 2 agosto 2013 e quella del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo n. 66 del 30 maggio 2014 dettano i criteri operativi. In merito alla concessione dei finanziamenti, spetta alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri avviare la valutazione dell'iniziativa, che include, tra l'altro, un'istruttoria svolta dall'Istituto finanziario gestore. In particolare, Artigiancassa S.p.A. provvede ad effettuare, in prima istanza, la valutazione dell'affidabilità economico-finanziaria dell'impresa richiedente, sia in generale, sia in rapporto all'iniziativa. La stessa Direzione generale sottopone i risultati della propria valutazione, unitamente a quelli relativi all'istruttoria dell'Istituto bancario gestore, al Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo che esprime il proprio parere in merito. Successivamente, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze autorizza l'Istituto finanziario gestore a concedere il finanziamento agevolato. Quest'ultimo provvede, quindi, a stipulare il contratto di finanziamento con l'impresa beneficiaria, ad effettuare l'erogazione del credito ed a curare la gestione dei rientri.

per il parziale rifinanziamento (fino al 70 per cento) della loro quota di capitale di rischio di imprese miste da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo.

I suddetti crediti sono corrisposti a valere sulle disponibilità del “Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977 e n. 49 del 1987, art. 7, sottoconto per i crediti agevolati, così come modificato dal comma 1 dell’art. 7, DL n. 69 del 21 giugno 2013, convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013.

Nell’anno 2014 è stata perfezionata la stipula di tre contratti di finanziamento per un importo complessivo di circa 4 milioni di euro. Come nel biennio precedente, anche nel 2014 non sono state effettuate erogazioni di capitale. A livello di costi di gestione, la commissione riconosciuta al Gestore è ricompresa nell’art. 6 della legge n. 49 del 1987.

2.1.2. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle Imprese miste – MEF

Con il decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013, convertito in legge del 9 agosto 2013, n. 98, che ha modificato l’art. 7 della legge n. 49 del 1987, è stata prevista la costituzione di un fondo di garanzia per i prestiti concessi alle imprese italiane per la partecipazione a imprese miste finalizzato ad assistere le operazioni che transitano attraverso l’agevolazione di cui all’art. 7 della legge n. 49 del 1987 e a fornire una garanzia “diretta”, ovvero, prontamente escutibile nel caso di default dell’impresa finanziata.

Il CIPE ha approvato, il 20 febbraio 2015, il regolamento attuativo che, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, renderà operative le nuove disposizioni.

Il fondo di garanzia avrà una consistenza iniziale pari a 10 milioni di euro e permetterà, attraverso il meccanismo del “moltiplicatore” di garantire finanziamenti per un importo complessivo di 125 milioni di euro.

La garanzia sarà concessa alle imprese italiane, che possiedono determinati requisiti, esclusivamente per la partecipazione al capitale di rischio di nuove imprese miste o per aumenti di capitale in imprese miste.

2.1.3. Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all’imprenditoria cinematografica – MIBACT

Ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 28/2004 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche cinematografiche, nel quale sono affluite le risorse presenti nei soppressi Fondi che erano stati istituiti dalle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994, gestiti dalla Sezione di credito cinematografico e teatrale della BNL S.p.A., che ha continuato ad operare fino al 31 dicembre 2006, come gestione stralcio, in attesa della scelta, a seguito di gara pubblica, del nuovo ente gestore.

In data 30 giugno 2012 il Raggruppamento Temporaneo di Imprese⁷ RTI Artigiancassa – BNL, ha sottoscritto, dopo l’emissione del decreto di assegnazione definitiva, la Convenzione per la gestione del Fondo destinato alla produzione, distribuzione ed esportazione di prodotti cinematografici, nonché all’esercizio

⁷ L’attività a cui il soggetto Gestore è stato chiamato ad operare nell’anno 2014, ha trovato riferimento normativo nel citato d.lgs. 28 del 2004, nel d.m. 12 aprile 2007 e nel d.m. 8 febbraio 2013, emesso dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) nel 2013.

cinematografico. La durata della convenzione è triennale e decorre dal 1° luglio 2012 al 30 giugno 2015.

Nel corso del 2014 sono state deliberate 111 agevolazioni per circa complessivi 17 milioni di euro (285 agevolazioni per euro 45,1 milioni nel 2013) ed erogate 638 operazioni, per complessivi 27,6 milioni di euro (675 operazioni per 37,4 milioni di euro nel 2013).

Per quanto concerne le spese di gestione, in base ad una convenzione stipulata tra il RTI e il MIBACT⁸, ministero vigilante, viene riconosciuta al Gestore una commissione annua pari a 1,17 milione di euro (oltre IVA), accreditata direttamente dal MIBACT e che non grava sulle disponibilità del Fondo. Tale compenso è onnicomprensivo di tutte le spese salvo le ispezioni presso i beneficiari e il rimborso delle spese legali, a carico del Fondo⁹.

In termini di operatività nel 2014 sono state presentate 527 richieste di agevolazioni, con un tasso di accoglimento del 23,91 per cento. Non è stato possibile quantificare il tempo medio di erogazione¹⁰.

Il Fondo presenta complessivamente crediti in sofferenza¹¹ per circa 174,8 milioni euro, a fronte di somme recuperate per 331 mila euro.

⁸ Per completezza di esposizione, si rammenta che il MIBACT, con nota del 19 novembre 2009, in occasione del versamento effettuato in tesoreria unica sulla contabilità speciale 5140, ha disposto la gestione separata dal Fondo della quota destinata al “Settore dello spettacolo dal vivo” e alle “Esigenze delle fondazioni lirico – sinfoniche”, la cui disponibilità residuale al 31 dicembre 2014 è pari a circa 40 mila euro. Allo stesso modo, viene gestita separatamente, sulla base di una convenzione quadro stipulata tra la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Gioventù ed il MIBACT, la somma versata per la “promozione della cultura cinematografica tra i giovani” la cui disponibilità residuale al 31 dicembre 2014 era pari a 2 mila euro.

⁹ Le spese gravanti sulle risorse del Fondo ammontano complessivamente a 166,86 migliaia di euro, riconducibili in via prevalente alle spese legali per iniziative giudiziali ed extragiudiziali intraprese dal RTI per la tutela del Fondo, per 121,97 migliaia di euro. In aggiunta, vi sono spese relative alle operazioni disposte dal MIBACT per l’attribuzione di contributi sugli incassi per 18,44 migliaia di euro e spese per 12,93 migliaia di euro relative a polizze assicurative stipulate a tutela di specifici finanziamenti, garantiti da ipoteche o altre tipologie di garanzia. La restante parte, pari a 13,52 migliaia di euro, riguardano le attività di verifica su costi e ricavi dei film e segnatamente le perizie quinquennali rilasciate dai Certificatori per residue operazioni a valere sulla legge n. 153 del 1994 nonché l’abbonamento annuale “Cinetel”.

¹⁰ In relazione al tempo medio di erogazione del capitale e al numero dei beneficiari delle agevolazioni, il Gestore ha precisato che “...per le operazioni di *ch'interessi*, riguardanti i contributi sulle rate di mutuo pagate, non è possibile esporre dati temporali, in quanto vengono attivate su segnalazione di avvenuto pagamento da parte dell’Ente erogante; alcune erogazioni non sono state temporalmente qualificate, in quanto vengono disposte direttamente dal MIBACT; per le restanti operazioni i tempi variano, sulla base della rispettiva normativa di riferimento, tra i 3 e i 5 anni dalla data della prima erogazione per concludere l’intervento agevolativo”. Pertanto, i dati esposti nella tabella di cui all’Allegato 2 si riferiscono alla prima erogazione collegata all’esercizio, cui sono seguite altre erogazioni (anche negli esercizi successivi) e si riferiscono a stipule perfezionate anche negli esercizi precedenti.

¹¹ In data 24 giugno 2014 l’Ente gestore (RTI) ha proposto al Comitato Cinema il passaggio a perdita dei residui crediti inesigibili, derivanti da n. 107 finanziamenti con esposizione complessiva, rilevata al 30 aprile 2014, di circa 52,5 milioni di euro, concessi a valere sul Fondo di Intervento Produzione/Consolidamento di cui alla legge n. 819 del 1971 ed il trasferimento dei diritti e materiali filmistici a favore del MIBACT e per esso a favore di Istituto Luce Cinecittà S.r.l.. La Direzione Generale Cinema ha approvato con d.d. del 27/3/2015 il passaggio a perdita della somma suddetta ed il trasferimento dei diritti di sfruttamento allo Stato delle 107 opere filmiche in questione. In data 14 ottobre 2014 l’Ente gestore (RTI) ha proposto al Comitato Cinema il passaggio a perdita dei residui crediti inesigibili, derivanti da n. 157 finanziamenti, concessi a valere sulla legge n. 153 del 1994, con esposizione complessiva, rilevata al 31 agosto 2014, di circa 40 milioni di euro, ed il trasferimento dei diritti e materiali filmistici a favore del MIBACT e per esso a favore di Istituto Luce Cinecittà S.r.l. Nel corso dell’esercizio 2014 il Gestore ha attivato confronti con il MIBACT al fine di portare a definizione l’attività che è comunque proseguita con il perfezionamento di 25 operazioni di cessioni di diritti.

2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo - Finest

2.2.1. Fondo Venture Capital per l'area balcanica – MISE

Il Fondo *Venture Capital*¹² per l'area balcanica è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia, Croazia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Kosovo, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi¹³.

Entro otto anni dall'acquisizione della partecipazione, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

L'anno 2014 è stato un anno di limitata operatività del Fondo, con l'acquisizione di una nuova partecipazione in Albania¹⁴.

Il Fondo, a fronte di un portafoglio delle partecipazioni detenute da Finest S.p.A. a valere sul Fondo per complessivi 4,1 milioni di euro relative a 12 società partecipate, presenta crediti in sofferenza¹⁵ per 1,3 milioni di euro.

Le spese di gestione del Fondo riguardano principalmente il compenso riconosciuto al Gestore per l'esercizio 2013, pari a 153,59 migliaia di euro e per la restante parte, pari a 0,37 migliaia di euro, alle spese bancarie e per imposte di bollo.

Considerata la limitata operatività del Fondo, i costi rappresentano oltre la metà dei capitali erogati e il tasso di erogazione del capitale rispetto alle disponibilità iniziali risulta pari al 8,01 per cento (7,57 per cento se si considerano anche le altre entrate conseguite in corso d'anno).

2.3. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali – MEF

Istituito dall'art. 1, comma 54 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle Amministrazioni e degli Enti pubblici¹⁶.

¹² Legge 26 marzo 2001, n. 84, art. 5, comma 2, lettera g).

¹³ Il Fondo è operativo dal 2004, sulla base della convenzione stipulata (in data 28 aprile 2004, esecutiva dal successivo mese di luglio) con il Ministero delle attività produttive, con una dotazione iniziale di 6,43 milioni di euro, incrementata di 1,75 milioni di euro (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005).

¹⁴ Tale acquisizione ha comportato l'erogazione di 300 mila euro. Nel 2014 non vi sono state nuove delibere per impegni incrementali. Il Consiglio di Amministrazione nel corso del 2014 ha approvato 14 interventi partecipativi per un complessivo importo di 9,1 milioni di euro.

¹⁵ Tale ammontare si riferisce per 1,11 milioni di euro, ad operazioni per le quali è stata aperta la procedura di concordato preventivo; per 98 mila euro a fallimenti e la restante parte, pari a 132 mila euro, a crediti incagliati. In particolare le posizioni in contenzioso suddette, rispetto al portafoglio detenuto rappresentano il 32,97 per cento dello stesso. In aggiunta, vi sono operazioni "sotto osservazione" per motivi connessi allo stato della società proponente e/o della partecipata estera e/o del progetto finanziato, pari a 971 mila euro che corrispondono al 23,84 per cento del portafoglio detenuto.

¹⁶ È stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non possa essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anni, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998, sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e

L'art. 8 del DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro Consorzi e Comunità montane) i Consorzi di bonifica e di irrigazione, i Consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli Enti locali, le Società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli Enti locali e le Aziende speciali di detti Enti.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

- quota A - 120 milioni di euro per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. In base al disposto dell'art. 9 del decreto-legge del 9 novembre 2004, n. 266, convertito nella legge del 27 dicembre 2004 n. 306, il termine di utilizzo dei fondi per la quota A è scaduto il 31 dicembre 2006;
- quota B - 168 milioni di euro per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree depresse del territorio nazionale¹⁷;
- quota C - fino a 28 milioni di euro per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), non localizzate nelle predette aree depresse;
- quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)¹⁸.

Nel 2014 le somme richieste a titolo di concessioni di anticipazioni sono notevolmente diminuite rispetto al 2013, mentre le erogazioni sono diminuite in modo meno evidente rispetto al precedente anno. In ogni caso, come per il 2013, sia le concessioni di anticipazione che le erogazioni, si sono concentrate sulle quote B e D ed hanno riguardato prevalentemente il Mezzogiorno.

Nel 2014 sono state presentate 29 domande per l'erogazione del finanziamento con un grado di accoglimento del 100 per cento; i soggetti beneficiari dei finanziamenti (per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento) sono stati otto, con un tempo medio di erogazione di otto giorni lavorativi dal ricevimento della documentazione completa.

Il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili è stato pari al 0,22 per cento. Per tale Fondo non risultano spese a carico delle Amministrazioni pubbliche.

2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali)¹⁹ – MEF

A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999, che hanno soppresso la Sezione autonoma dell'edilizia residenziale²⁰ della Cassa

a quelle dovute in caso di revoca. La legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289), all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non è corrisposta un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, con riferimento sia all'attività regolamentare, sia a quella operativa.

¹⁷ Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

¹⁸ Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

¹⁹ Legge n. 179 del 1992, art. 5.

Depositi e Prestiti S.p.A., le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi del Fondo in oggetto sono state trasferite alle Regioni²¹.

Il Fondo non presenta più i requisiti di rotatività, poiché le risorse giacenti ed i nuovi rientri sono già integralmente assegnati alle singole Regioni e non vengono più concessi i nuovi finanziamenti²².

Complessivamente i mutui in essere sono residuali in termini di numero e gli ultimi ammortamenti in scadenza saranno effettuati nel 2017: in particolare, nel corso del 2014 sono stati trasferiti alle Regioni 262,93 migliaia di euro provenienti dalle rate versate dai Comuni nel 2013 e sono stati erogati ai Comuni 123,55 migliaia di euro a titolo di somme ancora da ricevere su mutui interamente ammortizzati.

Non è stato possibile quantificare i costi di gestione del Fondo, in quanto remunerati nell'ambito della convenzione complessiva del Gestore con il MEF su mutui trasferiti, che prevede un corrispettivo annuo complessivo per tutte le attività svolte dal Gestore pari a 3 milioni.

2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive²³ – MEF

Il Fondo è destinato alla concessione ai Comuni ed ai soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001²⁴ di anticipazioni senza interessi sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Possono accedere al Fondo solo i Comuni nel cui territorio è stata realizzata l'opera abusiva, oggetto di provvedimento di demolizione²⁵.

La dotazione del fondo risulta ad oggi pari a 50 milioni di euro.

Nel corso dell'esercizio 2014 sono state concesse 122 anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo, con un incremento di oltre il 50 per cento rispetto al 2013 (64 anticipazioni) per un totale di 6,6 milioni di euro, tutte concentrate nel secondo semestre in netto aumento rispetto all'anno precedente (4,2 milioni di euro).

²⁰ Presso cui era stato istituito un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare.

²¹ In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni. Con d.m. del 5 dicembre 2003 la titolarità del Fondo è stata trasferita al Ministero dell'economia e delle finanze, per conto del quale la Cassa provvede alle erogazioni, secondo gli stati di avanzamento dei mutui concessi ai Comuni, alla riscossione delle rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui conti correnti intestati alle Regioni, alle rilevazioni delle disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole Regioni ed al trasferimento delle stesse, alla rilevazione e ripartizione, effettuata nel 2004, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE delle risorse non ancora ripartite ed al loro trasferimento alle Regioni.

²² Nota prot. U2018173/15 del 24/4/15 della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. indirizzata al MEF.

²³ Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

²⁴ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni in materia edilizia. L'art. 27 affida al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi ove accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica.

²⁵ Le anticipazioni devono essere restituite in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendo le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai Comuni.

Le anticipazioni hanno riguardato quasi esclusivamente i Comuni della Regione Campania, ma sono pervenute richieste, seppur in termini numerici e di volumi inferiori, dalle Regioni Calabria, Piemonte e Puglia. Da un punto di vista numerico le maggiori richieste afferiscono ai Comuni appartenenti alla Provincia di Napoli e alla Provincia di Salerno (rispettivamente 78 e 18), mentre in termini di volumi concessi circa il 72 per cento del totale ha riguardato i Comuni della Provincia di Napoli.

Analogamente a quanto rilevato per il 2013, la regione Campania si conferma la principale destinataria dello strumento, confermando, pertanto, anche per il 2014 una percentuale di assorbimento sul totale superiore al 97 per cento.

Le erogazioni effettuate nel 2014 sono risultate pari a 747,5 migliaia di euro (in aumento di oltre il 49 per cento rispetto al 2013, quando si erano attestate a quota 500,6 migliaia di euro).

Per tale Fondo non risultano spese a carico delle Amministrazioni pubbliche e il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili è pari al 1,3 per cento.

Nel 2014 i soggetti beneficiari dei finanziamenti, per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento, sono stati quindici con un tempo medio di erogazione di otto giorni lavorativi dal ricevimento della documentazione completa. Nel 2014 sono state presentate 37 domande per l'erogazione del finanziamento con un grado di accoglimento del 100 per cento.

2.3.4. Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) – MEF

Il comma 354 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ha istituito, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati come anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale.

La dotazione iniziale del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca pari a 6 miliardi di euro, è stata interamente ripartita dalle delibere CIPE n. 76 del 15 luglio 2005, n. 45 del 22 marzo 2006, n. 167 del 22 dicembre 2006, n. 38 del 27 marzo 2008 e n. 101 del 18 novembre 2010.

L'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e successive modificazioni, in particolare ai commi da 855 a 859, ha esteso l'ambito di operatività del FRI agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione. Di conseguenza, è stata incrementata la dotazione del FRI di ulteriori due miliardi di euro.

Si evidenzia che nella seduta CIPE dell'11 dicembre 2013 il Comitato ha approvato la rimodulazione delle somme assegnate al settore agricolo, nell'ambito delle disponibilità del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, spostando a favore della misura agevolativa di cui ai contratti di filiera e di distretto la somma di 14,05 milioni di euro, originariamente destinati a operazioni di riordino fondiario. Inoltre, nella seduta CIPE del 10 novembre 2014 era all'ordine del giorno del Comitato l'assegnazione di risorse non utilizzate del Fondo per l'ulteriore finanziamento agevolato dei suddetti contratti.

Con la legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità 2015) è stato disposto il definanziamento dell'autorizzazione di spesa a servizio del Fondo per il 2015 e il 2016, rispettivamente per 50 e 25 milioni di euro. Tale definanziamento non incide sui volumi di attività programmati per il biennio.

Nel corso del 2014, il Gestore, ha iniziato a deliberare finanziamenti agevolati relativamente ai “Contratti di Filiera o di Distretto”, ed ha continuato a deliberare i finanziamenti agevolati relativi alla legge n. 46/1982, e al d.lgs. 297/1999, erogando complessivamente 275,57 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo (con un incremento superiore al 100 per cento rispetto ai circa 131 milioni di euro del 2013).

Nel 2014 sono state presentate 152 domande per l'erogazione del finanziamento con un grado di accoglimento di oltre il 91 per cento; i soggetti beneficiari dei finanziamenti, per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento, sono stati 116 con un tempo medio di erogazione di sette giorni lavorativi.

Le spese di gestione del Fondo riguardano le commissioni riconosciute al Gestore, stabilite nella misura dello 0,4 per cento dell'importo erogato, che corrispondono per il 2014 a 1,10 milioni di euro; il tasso di erogazione del capitale rispetto alle disponibilità iniziali è stato pari al 3,93 per cento (3,87 per cento se si considerano anche le altre entrate conseguite in corso d'anno).

2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto) – MATTM

La legge n. 296 del 2006, art. 1, commi 1110-1115 (legge finanziaria 2007), ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito CDP), un Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto²⁶.

L'ammontare complessivo del Fondo è di circa 600 milioni di euro, distribuiti in tre annualità di 200 milioni di euro ciascuna. Ai finanziamenti agevolati, di durata massima di sei anni (15 anni per i soggetti pubblici), viene applicato un tasso di interesse, determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, dello 0,50 per cento annuo. Beneficiari dei finanziamenti agevolati saranno le persone fisiche, le persone giuridiche private, i condomini, le imprese e i soggetti pubblici.

Nel corso del 2014 sono stati emessi ulteriori 31 provvedimenti di ammissione al finanziamento agevolato da parte del Ministero dell'ambiente.

Il Fondo Kyoto è stato, poi, rifinanziato dall'art. 57 del DL n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, recante “*Misure per lo sviluppo dell'occupazione giovanile nel settore della Green Economy*”.

Il Fondo ha lo scopo di erogare finanziamenti a tasso agevolato per progetti e interventi nei settori della Green Economy ed in settori di attività connessi con la messa in sicurezza del territorio dai rischi idrogeologico e sismico.

Dalla data di entrata in vigore del DL n. 83 del 2012, è stato abrogato l'art. 1, comma 1112, della legge n. 296 del 2006, e a valere sul Fondo di cui all'art. 1, comma

²⁶ Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono state individuate le principali modalità attuative, per la destinazione delle risorse a impianti di microgenerazione; impianti di piccola taglia per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili per la produzione di elettricità e calore; motori elettrici industriali; efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario; eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali; sviluppo di nuove tecnologie e di nuove fonti di energia a basse emissioni; pratiche di gestione forestale sostenibile.

A seguito della decisione di CDP di internalizzare alcune fasi di processo, in data 10 aprile 2014 è stato sottoscritto un Addendum alla Convenzione tra la CDP e il Ministero dell'ambiente, approvato e reso esecutivo lo stesso giorno con il decreto prot. SEC 0004813.

1110, possono essere concessi finanziamenti a tasso agevolato a soggetti privati che operano in determinati settori.

Beneficiari dei finanziamenti agevolati sono le imprese sia in forma individuale che societaria o loro consorzi. Il Fondo mette a disposizione risorse per complessivi 460 milioni di euro, di cui 70 milioni di euro riservati al finanziamento di interventi di ambientalizzazione e riqualificazione ricompresi nell'area definita del SIN di Taranto (DL n. 129 del 2012, art. 1, comma 8).

Nel corso del 2014 sono stati emessi da parte del Ministero dell'ambiente 65 provvedimenti di ammissione al finanziamento agevolato per un volume pari 129,1 milioni di euro di cui 14 milioni euro si sono perfezionati con la stipula dei contratti di finanziamento rispetto ai quali sono state erogati, a titolo di anticipazione 3 milioni di euro.

Il Fondo Kyoto è stato, poi, ulteriormente rifinalizzato dall'art. 9 del DL n. 91 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 116 del 2014, recante "*Interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici*".

In particolare, al fine di realizzare interventi di incremento dell'efficienza energetica degli edifici scolastici, ivi inclusi gli asili nido, e universitari, viene prevista la possibilità di concedere a soggetti pubblici finanziamenti a tasso agevolato pari allo 0,25 per cento (nel limite di 350 milioni di euro). Con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si definiranno i criteri e le modalità di concessione, di erogazione e di rimborso dei finanziamenti a tasso agevolato.

In relazione ai costi di gestione, apposita convenzione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) prevede spese a carico del Ministero a valle del processo di rendicontazione effettuato dal Gestore. L'ultima rendicontazione approvata dal MATTM si riferisce ai costi di gestione sostenuti nel periodo 01/01/2010–30/06/2012 per un importo complessivo pari a 3,15 milioni di euro. È in corso di predisposizione, per la successiva trasmissione al MATTM, la rendicontazione del periodo successivo.

L'esercizio considerato presenta un tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili pari al 0,75 per cento.

Nel 2014 i soggetti beneficiari dei finanziamenti, per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento, sono stati 39 con un tempo medio di erogazione di tredici giorni solari. Nel 2014 sono state presentate 58 domande, di cui due a fronte di contratti non ancora perfezionati, per l'erogazione del finanziamento con un grado di accoglimento di circa 69 per cento.

2.4. UBI Banca S.c.p.A.

2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività – MEF

Il Fondo in esame è stato istituito dall'art. 6 della legge n. 626 del 1954 per l'incremento della produttività attraverso la concessione di mutui a favore di piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole ed artigiane nonché di società cooperative e loro consorzi²⁷.

²⁷ Alla fine degli anni '90, nell'ambito del conferimento alle Regioni di funzioni e compiti dello Stato, il Fondo per l'incremento della produttività venne ricompreso tra quelli oggetto del trasferimento. In tal senso, si richiama in particolare l'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 10 del medesimo decreto ha introdotto una

Lo stanziamento iniziale di 6.575 milioni di originarie lire non è stato ulteriormente implementato da altre risorse provenienti dal bilancio dello Stato, rimanendo alimentato dai rientri delle rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo Fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Nell'ambito dell'attività istruttoria svolta per la presente relazione sono stati riscontrati errori sui dati trasmessi nei precedenti esercizi.

Il Gestore, pertanto, ha ricostruito l'effettivo andamento del fondo dal 2004 al 2014; alla luce di tali rettifiche, al 31 dicembre 2013 le assegnazioni risultavano pari a 653,83 migliaia di euro (anziché zero) e i versamenti in c/c disponibili in linea capitale pari a 639,58 migliaia di euro (anziché zero). Di conseguenza, alla stessa data, il saldo del c/c disponibile presso Ministero e Regioni è diventato pari a 5,28 milioni di euro (anziché 5,20 milioni di euro) e il saldo disponibile in linea capitale che rispecchia anche il residuo debito delle operazioni in essere è risultato pari a 49,50 migliaia di euro (anziché 128,87 migliaia di euro).

Nel corso del 2014 non ci sono state ulteriori assegnazioni; pertanto l'importo totale dei fondi assegnati risulta invariato rispetto al 2013 e non sono stati effettuati prelievi per l'erogazione ai mutuatari, che restano invariati rispetto al precedente anno.

2.5. Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.

2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper – MISE

Trattasi di una gestione stralcio dopo il trasferimento alle Regioni delle risorse del "Fondo" istituito dalla legge 27 febbraio 1985, n. 49 presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., per il finanziamento delle cooperative²⁸. L'Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio²⁹, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d'Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo³⁰.

differenziazione tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nel senso che per quest'ultime il trasferimento delle funzioni doveva avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti.

Successivamente, il dPCM 26 maggio 2000 ha previsto il trasferimento delle risorse alle regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° luglio 2000. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il sistema di finanziamento resta in vigore fino a quando i rispettivi statuti non individuino le modalità del trasferimento. Ciò premesso, ai sensi della normativa richiamata, nel mese di luglio 2000 è stato disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, contestualmente al conferimento delle relative funzioni e compiti, delle risorse disponibili sul conto corrente di Tesoreria Centrale intestato al Fondo in esame.

Le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno adeguato i rispettivi statuti, consentendo il trasferimento delle risorse. Le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta non vi hanno ancora provveduto.

²⁸ Cfr. deliberazione 6/2003/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Interventi a favore delle cooperative – gestione del Foncooper – legge n. 49 del 1985".

²⁹ Si tratta, infatti, di una gestione stralcio.

³⁰ Con il DL n. 83 del 2012 recante "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito, con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, al comma 2 dell'art. 31, si è stabilito che le disponibilità del Fondo di cui all'art. 1 della legge n. 49 del 1985 (Foncooper), al netto delle somme occorrenti a finanziare le domande già pervenute alla data di entrata in vigore del decreto-legge, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate nel medesimo importo, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su richiesta del Ministero dello sviluppo economico (MISE), ad apposito capitolo dello stato di previsione dello stesso Ministero per la successiva assegnazione al Fondo di cui all'art. 17, comma 1, della legge n. 49 del 1985 (Fondo per gli interventi a salvaguardia dei livelli di occupazione per il credito alla cooperazione). Con nota n. 7231 del 30 gennaio 2015, il MISE, Direzione Generale per gli incentivi alle imprese, ha chiesto, ai sensi dell'art. 31, comma 2, del DL n. 83 del 2012, di provvedere alla conservazione dell'intero stanziamento disponibile per l'anno 2014 sul capitolo di spesa

Il Fondo ha presentato nel corso della sua gestione criticità dovute ad insolvenze da parte delle aziende beneficiarie. Al 31 dicembre 2014 i crediti in sofferenza ammontavano a 12,76 milioni di euro con perdite che complessivamente risultano pari a 10,82 milioni di euro.

Il MISE³¹ ha comunicato che nell'anno 2014 sono terminati i piani di ammortamento dei mutui "in bonis" erogati a valere sul fondo e dal 2015 affluiranno sul Fondo soltanto le eventuali somme derivanti dai contenziosi in essere.

Le spese di gestione per il 2014 sono state pari a 158,99 migliaia di euro, di cui 143,50 migliaia di euro per compensi al Gestore³², ed 15,37 migliaia di euro per compensi attribuiti al Comitato di gestione.

2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa

Invitalia S.p.A., Società in house del Ministero dello sviluppo economico gestisce i seguenti Fondi di rotazione:

2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno³³ – MEF

Il Fondo, costituito nel 1991, è destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate dall'Agenzia, per investimenti e azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale. I prestiti sono concessi ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto, per una durata massima di 15 anni³⁴.

Nel corso del 2013 non sono state realizzate operazioni di impegno fondi, né di sottoscrizione di contratti di finanziamento; l'attività si è concentrata sull'erogazione di quote di finanziamenti agevolati.

Anche nel 2014 non sono state registrate operazioni legate a nuovi impegni od erogazioni di stati di avanzamento lavori.

Il Fondo, solo formalmente operativo, ha sostenuto nel 2014 costi di gestione per 315,52 migliaia di euro. Tali costi si riferiscono alla commissione omnicomprendiva riconosciuta al Gestore³⁵.

7068 pari a 732,83 migliaia di euro. Tale somma sarà versata all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al capitolo 7342, piano gestionale 21, dello stato di previsione della spesa del MISE.

³¹ Nota n. 0030484 del 20 aprile 2015.

³² Il compenso al Gestore come da convenzione sottoscritta nel 2000 con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, è pari all'1,40 per cento annuo costante dell'importo erogato di ciascun finanziamento nel periodo di preammortamento e, successivamente del capitale residuo.

³³ Legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g).

³⁴ Nel triennio 2007-2009 l'operatività del fondo ha subito forti rallentamenti, ma nel corso del triennio 2010-2012 il fondo è stato oggetto di riavvio graduale. Con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012 (pubblicato nella G.U. 11 agosto 2012, n. 187, S.O.), al comma 7 dell'art. 23 viene stabilito che sono abrogate le disposizioni di legge indicate dall'Allegato 1 del decreto stesso, tra le quali compare anche la legge n. 64 del 1986, fatti salvi i procedimenti avviati in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto in questione che rimangono disciplinati, ai fini della concessione e dell'erogazione delle agevolazioni e comunque fino alla loro definizione, dalle disposizioni delle leggi di cui all'Allegato 1 e dalle norme di semplificazione recate dal presente decreto stesso.

³⁵ Si tratta di una commissione omnicomprendiva semestrale dello 0,75 per cento calcolata sul finanziamento residuo prima del pagamento della relativa semestralità, riconosciuta a Invitalia come previsto dall'art.8 della convenzione con il MEF.

2.6.2. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità³⁶ – MEF

Il d.lgs. n. 185 del 2000 ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, in favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese, con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese, dei servizi in specifici comparti, in agricoltura; finanzia le cooperative sociali, attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale, microimprese in forma di società di persone e *franchising*³⁷.

Il MEF ha precisato³⁸ che il Fondo mantiene il carattere di rotatività e opera nell'ambito delle finalità previste dalla normativa.

Il Fondo presenta un'esposizione per crediti in sofferenza per 453,07 milioni di euro. Le perdite accertate su crediti sono pari a 3,2 migliaia di euro e si riferiscono alle agevolazioni relative al Titolo I del d.lgs. n. 185 del 2000 (autoimprenditorialità), mentre per i crediti derivanti dalle operazioni relative al Titolo II del d.lgs. n. 185 del 2000 (autoimpiego), il Gestore dichiara di non essere in grado di conoscere le perdite conseguite, poiché le procedure coattive di recupero sono iniziate di recente.

Per quanto concerne i costi di gestione, Invitalia ha comunicato che le attività di gestione del Fondo sono remunerate con cadenza semestrale, ma nessun corrispettivo è direttamente associabile, essendo rendicontate nell'insieme delle attività di gestione delle misure incentivanti.

2.7. Intesa Sanpaolo S.p.A.

2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) – MIUR

Il Fondo speciale della ricerca applicata (FSRA), istituito con legge 25 ottobre 1968, n. 1089, è stato soppresso, con contestuale istituzione (ex d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297) del Fondo Agevolazioni alla ricerca (FAR); con circolare MURST n. 760 del 29/12/1999 è stato stabilito il regime transitorio per tutti i progetti antecedenti al

³⁶ D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72.

³⁷ A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 72 della legge finanziaria 2003, che ha disposto che i contributi alla produzione ed agli investimenti affluissero in appositi Fondi rotativi, è stato istituito il Fondo in esame, disciplinato con d.m. 30 novembre 2004 che ne ha stabilito i criteri e le modalità di concessione da parte della Società. In particolare l'art. 4 del decreto ministeriale sopra citato prevede, per la gestione dei mutui a tasso agevolato, l'istituzione di un fondo rotativo depositato su un apposito conto corrente infruttifero intestato a Sviluppo Italia, ora Invitalia S.p.A., presso la Tesoreria centrale dello Stato. Le disponibilità del fondo rotativo vengono accreditate dal Ministero dell'economia e delle finanze sul c/c infruttifero 22048 presso Banca d'Italia; da tale conto corrente vengono periodicamente prelevate le somme necessarie per effettuare esclusivamente erogazioni in conto mutuo agevolato, somme che vengono depositate sui c/c bancari fruttiferi presso la banca tesoriera, che esegue materialmente i bonifici bancari in favore dei beneficiari. Dal c.c. 10177 vengono eseguiti bonifici relativi al Titolo II (autoimpiego), dal c.c. 10176 i bonifici per il Titolo I (autoimprenditorialità); gli incassi delle rate dei mutui affluiscono su appositi conti correnti bancari presso la banca tesoriera, o su conto corrente postale, e periodicamente girocontati sul c.c. 22043. Le risorse relative agli incassi delle rate dei mutui accessi a valere sul fondo rotativo sono periodicamente girocontate sul c.c. 22048. Nel Fondo è confluito il fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse (legge n. 208 del 1998) e le relative risorse sono state ricomprese nelle disponibilità impegnabili da Invitalia per l'attuazione delle relative misure del Fondo stesso. Al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, sono state apportate modificazioni ad opera della lettera b) e c) del co.1 dell'art. 2, DL 23/12/2013, n. 145, come modificata dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, che hanno riflessi sulle norme che regolano la concessione delle agevolazioni di cui al d.lgs. n. 185 del 2000 Titolo I.

³⁸ Con nota prot. DT36155 del 30 aprile 2015 viene evidenziato che Invitalia opera nell'ambito di una convenzione triennale con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sottoscritta il 15 giugno 2012, che prevede la rendicontazione annuale al Ministero del lavoro dei prelievi, erogazioni, della gestione finanziaria dei conti correnti bancari, con particolare riguardo al reimpiego delle somme svincolate da precedenti impieghi e di quelle rientrate o recuperate.

3/01/2000 Per tali progetti Intesa San Paolo ha continuato ad assicurare le attività istruttorie gestionali³⁹.

Dal 3 gennaio 2000 la gestione contabile del Fondo è stata assunta in forma diretta dal MIUR.

Trattasi di gestione stralcio con un saldo, al 31 dicembre 2013, di circa 304 milioni di euro, che a dicembre 2014 sono stati ridotti a circa 154 milioni di euro⁴⁰.

2.8. Simest S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero

Con d.lgs. n. 143 del 1998, a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla Simest S.p.A. – Società italiana per le imprese all'estero - la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale. L'attività riguarda la concessione di contributi per operazioni di credito all'esportazione (decreto legislativo 143/1998, capo II) e per investimenti in imprese all'estero (legge 100/1990, art. 4 e legge 317/1991, art. 14), a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, del DL n. 251 del 1981, poi convertito in legge n. 394 del 1981.

Il 28 marzo 2014 sono state sottoscritte le nuove convenzioni per la gestione dei due Fondi sopra citati, con il Ministero dello sviluppo economico (MISE), che prevedono una diversa metodologia di quantificazione delle commissioni spettanti al Gestore rispetto al passato. In concreto, si introduce il principio del "rimborso costi", unitamente ad un altro di premialità legato al raggiungimento di specifici obiettivi. L'amministrazione dei citati Fondi è affidata ad uno specifico Comitato ministeriale⁴¹ (Comitato Agevolazioni), istituito presso la SIMEST stessa.

2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi – MISE

La SIMEST S.p.A., gestisce alcuni interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che operano attraverso Fondi di rotazione⁴².

³⁹ Con nota prot. 43091 del 20/5/2015 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF, ha precisato che "l'operazione di cartolarizzazione di cui al D.M. del 16 settembre 2004, conclusa nel 2012, ha interessato gran parte dei crediti a valere sul Fondo Ricerca Applicata. Tuttavia, la relazione in esame, continua a dar conto dei progetti finanziati dal Fondo, anche se i rispettivi finanziamenti sono stati parzialmente o totalmente cartolarizzati". La nota ha altresì rappresentato che la relazione del Gestore "risulta carente dei dati riferiti ai progetti – come sopra indicato presentati entro il 31 dicembre 1999 – ancora in itinere, ai fondi ancora da erogare e alla consistenza della giacenza del conto corrente – FSRA presso Intesa San Paolo. Tali elementi informativi sarebbero utili al fine di monitorare la conclusione della gestione stralcio ed i costi ad essa relativi."

⁴⁰ Art. 18, comma 8-sexies, del DL 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

⁴¹ Tale Comitato, scaduto per decorso del triennio di mandato, è stato rinnovato, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 28 novembre 2014, per la durata di un triennio e, comunque, non oltre la data di adozione del decreto del Ministro dello sviluppo economico istitutivo del Comitato Agevolazioni previsto dalle attuali Convenzioni per la gestione dei Fondi in questione.

⁴² Per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato per programmi di penetrazione commerciale, in Paesi diversi da quelli della Comunità Europea, attraverso la partecipazione a gare internazionali ed a studi di prefattibilità e fattibilità ed ai programmi di assistenza tecnica, fino all'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008, erano utilizzate le risorse del Fondo istituito dall'art. 2, del DL n. 251 del 1981.

Con riferimento a questi ultimi interventi, si osserva che l'art. 6 del DL n. 112 del 2008 ha abrogato in parte l'art. 2 del DL n. 251 del 1981, ridefinendo le iniziative ammesse ai benefici di cui trattasi. Tale riforma risponde all'esigenza di rendere gli interventi di sostegno maggiormente flessibili e più rispondenti alle necessità del sistema imprenditoriale e dei mercati internazionali. In tale ambito, peraltro, è espressamente disposto che queste iniziative

Il Fondo, istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, è destinato alla corresponsione di contributi agli interessi:

- per il finanziamento di crediti all'esportazione riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, progettazioni, lavori e relativi servizi (d.lgs. n. 143 del 1998);
- concessi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio nelle società o imprese all'estero partecipate dalla SIMEST S.p.A. e aventi sede in Paesi non facenti parte dell'Unione europea (art. 4, della legge n. 100 del 1990);
- riconosciuti alle piccole e medie imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero (art. 14 della legge n. 317 del 1991).

Il Fondo di cui alla legge n. 295 del 1973 è stato rifinanziato con la legge di stabilità 2014, per 200 milioni di euro.

Nel corso del 2014, pur essendoci un tasso di accoglimento delle domande superiore al 90 per cento, rispetto al 2013 si è ridotto il numero delle operazioni accolte del 45,5 per cento e del 50,1 per cento in termini di importo. Anche gli interventi ai sensi delle leggi 100/1990 e 19/1991 hanno subito una flessione pari al 12,8 per cento nel numero e al 67,5 per cento nell'importo. Il tasso di erogazione del capitale rispetto alle disponibilità iniziali risulta pari al 7,02 per cento (5,90 per cento se si considerano anche le altre entrate conseguite in corso d'anno).

Al 31 dicembre 2014 risultano in essere cinque procedimenti giudiziari⁴³.

Tra le uscite del Fondo, preponderanti risultano le operazioni per la copertura dei rischi, relative ai differenziali sui tassi di interesse pagati a fronte dei contratti Interest Rate Swap (IRS), per 72,8 milioni di euro e le commissioni pagate sui contratti IRS pari a 254,31 migliaia di euro.

Nelle spese di gestione⁴⁴ rilevante è anche la commissione corrisposta al Gestore pari a 10,6 milioni di euro relativo al saldo 2013 e al primo semestre 2014⁴⁵.

possano usufruire di agevolazioni finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previste dai regolamenti comunitari.

La legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha convertito il citato decreto-legge n. 112 del 2008, ha subito alcune modifiche nel 2012, tra le quali si segnala l'eliminazione della competenza del CIPE in relazione all'individuazione e definizione degli interventi di cui all'art. 6, comma 2, lettera c), ovvero i c.d. "altri interventi prioritari"; alla determinazione di termini, modalità e condizioni degli interventi, attività e obblighi del gestore, funzioni di controllo, composizione e compiti del Comitato agevolazioni. Dette competenze sono esercitate dal Ministro dello sviluppo economico e, a partire dal 1° gennaio 2013, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Dopo la riforma il comma 2 di detto articolo 6 prevede che siano ammessi ai benefici, la realizzazione di programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati alla diffusione di nuovi prodotti e servizi, o all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti; gli studi di prefattibilità e di fattibilità, collegati ad investimenti italiani all'estero ed i programmi di assistenza tecnica ad essi collegati; altri interventi prioritari.

La SIMEST, inoltre, svolge per conto di FINEST le attività istruttorie e di erogazione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3, della legge n. 295 del 1973, relative agli investimenti in imprese estere partecipate da FINEST in Paesi dell'Europa centrale e orientale.

⁴³ In particolare si tratta di tre cause civili di risarcimento danni verso SIMEST relative ad operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II) per un valore di 7,4 milioni di euro, di cui una del valore di 5 milioni di euro si è conclusa con la condanna a pagare le spese legali alla SIMEST per 6 mila euro, e di due fallimenti relativi ad operazioni ai sensi della legge n. 100 del 1990 per i quali SIMEST ha presentato l'insinuazione al passivo per un valore di 35,07 migliaia di euro.

⁴⁴ Tra le altre spese vi sono, altresì, gli emolumenti a favore dei membri del Comitato Agevolazioni per 28,54 migliaia di euro; le spese sostenute per il funzionamento del Comitato stesso per 225,36 migliaia di euro; le spese legali per operazioni in contenzioso e notarili per 43,20 migliaia di euro; i versamenti delle ritenute fiscali per 13,80 migliaia di euro e le spese bancarie e diverse per 28,14 migliaia di euro.

Si osserva come le uscite, diverse dalle erogazioni di capitale, misurino il 41 per cento del totale delle uscite del Fondo e rappresentino oltre il 68 per cento delle erogazioni di capitale.

- *FONDO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI PER CREDITI ALL'ESPORTAZIONE*^{46 47}

Le attività della Simest sono condotte per stabilire parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi paesi OCSE che si avvalgono del settore pubblico e consentire una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità e il prezzo. Al fine di stabilizzare i tassi di interesse nei crediti all'esportazione, agli acquirenti esteri di beni e servizi italiani sono concessi finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate (CIRR)*, stabilito dall'OCSE⁴⁸, a fronte di una raccolta delle banche finanziatrici a tasso variabile. Quando il primo è superiore al secondo, il Fondo, semestralmente e per tutta la durata dei finanziamenti, concede contributi agli interessi pari alla differenza tra il costo variabile della raccolta ed il tasso fisso CIRR. Quando il tasso fisso è superiore, incassa la differenza, destinando i differenziali per la concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali.

Di norma, questo programma è utilizzato per operazioni di rilevante importo (oltre i 10 milioni di euro) e con una durata media che eccede i sette anni, per la fornitura di impianti, infrastrutture e mezzi di trasporto. Generalmente, queste operazioni hanno come presupposto l'intervento assicurativo della SACE.

- *FONDO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI PER SOCIETÀ' O IMPRESE ALL'ESTERO*⁴⁹

Il contributo è concesso, a fronte di finanziamento di banca abilitata a operare in Italia, per una durata massima di 8 anni e in misura pari al 50 per cento del tasso di riferimento per il settore industriale (nel 2014, il tasso medio di riferimento e il tasso medio di contributo sono stati pari rispettivamente al 3,27 per cento e all'1,63 per cento).

Nel 2014 le operazioni accolte, in termini di importo, hanno subito una notevole riduzione rispetto al 2013.

All'interno dell'intervento in questione sono riassorbiti quelli di cui alla legge 317/91, art. 14, non più operativa.

⁴⁵ Il Ministero dello sviluppo economico ha comunicato che le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sulla base delle nuove convenzioni stipulate il 28 marzo 2014, sono pari al "totale dei costi diretti ed indiretti, come da bilancio civilistico, sostenuti dalla SIMEST". Le stesse saranno riconosciute dal Ministero "entro 60 giorni dalla presentazione da parte di SIMEST del rendiconto sulla gestione dei Fondi, corredato dalla relazione della Società incaricata della revisione legale dei conti in merito alla verifica del totale dei costi diretti ed indiretti che la SIMEST ha sostenuto per la gestione dei Fondi". Il compenso tiene conto sia del rimborso costi che del raggiungimento degli obiettivi concordati, di anno in anno, tra il Ministero dello sviluppo economico e la SIMEST.

⁴⁶ D.lgs. n. 143 del 1998, capo II, ex legge n. 227 del 1977.

⁴⁷ Il Fondo sembrerebbe avere natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contributi. Inoltre, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari, i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali sembrerebbero configurare un'ipotesi di Fondo rotativo più formale che sostanziale. Dal Ministero vigilante non è pervenuto nessun chiarimento sulle caratteristiche del Fondo.

⁴⁸ Alla base delle attività della SIMEST S.p.A. vi sono accordi internazionali che stabiliscono la parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi Paesi OCSE che si avvalgono del sostegno pubblico, per assicurare una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità ed il prezzo. Gli interventi sono regolati da due accordi internazionali: Accordo sui Sussidi e le Misure Compensative dell'OMC (ASCM - Uruguay Round del 1995), Accordo OCSE sui Crediti all'esportazione che beneficiano del sostegno pubblico, recepito nella normativa comunitaria.

⁴⁹ Legge n. 100 del 1990, art. 4, e legge n. 19 del 1991, art. 2, comma 7.

2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato⁵⁰ – MISE

Prima dell'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008, il Fondo era destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE⁵¹. Il DL n. 112 ha abrogato la legge n. 394 del 1981 (ad eccezione dell'art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presente relazione) modificando l'ambito di operatività del Fondo⁵².

Da ultimo si evidenzia come l'art. 1, comma 27, della legge di stabilità 2014, abbia disposto che le risorse del Fondo ex legge n. 394 del 1981 per l'anno 2014 siano incrementate di 50 milioni di euro⁵³.

Nel 2014 il grado di accoglimento delle domande presentate è stato di poco più del 20 per cento e gli interventi accolti, complessivamente considerati, sono diminuiti dell'11 per cento rispetto all'anno precedente. La contrazione si è verificata anche in termini di importo, passando dai 145,7 milioni di euro del 2013 ai 114,7 milioni di euro del 2014.

Le operazioni con procedimenti giudiziali in corso al 31 dicembre 2014 sono state complessivamente 205⁵⁴.

I crediti in sofferenza risultano pari a 69,55 milioni di euro e quelli per i quali è in essere un procedimento in contenzioso, ammontano complessivamente a 56,15 milioni di euro. Le perdite da procedure in contenzioso, al 31 dicembre 2014, risultano pari a 1,16 milioni di euro.

⁵⁰Art. 2, della legge n. 394 del 1981.

⁵¹I finanziamenti a tasso agevolato venivano concessi a sostegno di imprese italiane: a) per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); b) a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti alla UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); c) a sostegno di spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti alla UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5).

⁵²Sono state soppresse le norme istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art. 3, della legge n. 304 del 1990), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. n. 143 del 1998), e sono stati previsti nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento riconducibili ai precedenti programmi di penetrazione commerciale e gli studi di fattibilità, prefattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, nonché i finanziamenti per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici. In particolare, il comma 2, dell'art. 6 del DL n. 112 prevede l'ammissione ai finanziamenti, la realizzazione di programmi di investimento finalizzati al lancio ed alla diffusione di nuovi prodotti e servizi ovvero indirizzati all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti, attraverso l'apertura di strutture che, in prospettiva, devono assicurare la presenza stabile nei mercati di riferimento. Il 6 novembre 2009 il CIPE ha deliberato in merito all'attuazione degli interventi di cui al comma 2, dell'art. 6 e nel mese di marzo 2010 sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale le relative delibere. Il Comitato agevolazioni ha assunto, in data 13 aprile 2010, una serie di delibere raccolte in tre circolari operative recanti, rispettivamente, la regolamentazione applicabile ai programmi di inserimento sui mercati esteri, agli studi e all'assistenza tecnica e ai finanziamenti per la patrimonializzazione delle piccole-medio imprese esportatrici. Con l'art. 42, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto, n. 134, è stata introdotta una riserva di destinazione alle PMI pari al 70 per cento annuo delle risorse del Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981, attribuendo al Ministro dello sviluppo economico (anziché al CIPE) il compito di definire con decreto i compiti, i termini, le modalità e le condizioni delle iniziative che possono fruire delle agevolazioni finanziarie, le attività e gli obblighi del gestore, le funzioni di controllo, nonché la composizione e i compiti del Comitato agevolazioni. Il decreto ha sostituito le delibere del CIPE e ha apportato alcune modifiche ai finanziamenti, in particolare per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici; ha introdotto un nuovo intervento in merito alla promozione del marchio italiano destinato a finanziare la partecipazione delle stesse a fiere e mostre nei mercati extra UE.

⁵³Dal 21 luglio 2014 sono divenute operative le delibere applicative (circolari n. 5/2013, n. 6/2013, n. 7/2013 e n. 8/2013) che hanno recepito innovazioni introdotte dal d.m. 21 dicembre 2012.

⁵⁴Di cui: 109 riferite a finanziamenti per programmi di penetrazione commerciale o inserimento sui mercati esteri; 54 ad operazioni di patrimonializzazione; 38 a finanziamenti per studi di fattibilità e 4 a finanziamenti per programmi di assistenza tecnica.

Le spese di gestione, nel 2014, nel loro complesso sono pari a 7,37 milioni di euro, di cui 6,50 milioni di euro rappresentano le commissioni al Gestore per il saldo 2013 e per il primo semestre 2014⁵⁵.

Tali spese rappresentano circa il 15 per cento delle erogazioni di capitale.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, dal quale risultano i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti di seguito elencati.

*A) Finanziamenti a tasso agevolato di programmi di inserimento sui mercati esteri*⁵⁶

Il d.m. 21 dicembre 2012 ha individuato le caratteristiche principali dei finanziamenti agevolati e ha introdotto alcune innovazioni.

I finanziamenti hanno ora una durata massima di sei anni, rispetto ai sette previsti dalla precedente circolare n. 2 del 2010, di cui due di preammortamento. Con riguardo alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2014, quest'ultimo è stato pari a 0,50 per cento (15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite dello 0,50 per cento annuo), partendo da un tasso di riferimento medio dell'1,51 per cento.

Per quanto attiene i volumi di attività, nel 2014 le richieste accolte sono state 139 per 110,1 milioni di euro, in diminuzione del 19 per cento circa in termini di numero e del 23 per cento in termini di importo rispetto all'anno precedente (171 richieste accolte per 142,9 milioni di euro).

Nel 2014 le domande di finanziamento presentate, sono state 162 in diminuzione rispetto al 2013 (212 richieste pervenute).

Nell'esercizio di riferimento, inoltre, non sono state approvate dal Comitato o sono state archiviate (per rinuncia o per documentazione carente) 61 operazioni, cioè il 37 per cento di quelle pervenute.

*B) Finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica*⁵⁷

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

I finanziamenti hanno una durata massima di tre anni (studi) e tre anni e mezzo (programmi di assistenza tecnica), rispetto ai cinque previsti dalla precedente normativa.

⁵⁵Le altre spese si riferiscono: agli emolumenti a favore dei membri del Comitato Agevolazioni per 28,53 migliaia di euro e alle spese sostenute per il funzionamento del Comitato stesso per 225,14 migliaia di euro (decreto del Ministero delle attività produttive del 26 novembre 2003) e per la restante parte pari a 619,91 migliaia di euro alle spese bancarie, per imposte e crediti diversi.

Le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sulla base delle nuove convenzioni stipulate con il Ministero dello sviluppo economico il 28 marzo 2014, sono pari al "totale dei costi diretti ed indiretti, come da bilancio civilistico, sostenuti dalla SIMEST". Le stesse saranno riconosciute dal Ministero "entro 60 giorni dalla presentazione da parte di SIMEST del rendiconto sulla gestione dei Fondi, corredato dalla relazione della Società incaricata della revisione legale dei conti in merito alla verifica del totale dei costi diretti ed indiretti che la SIMEST ha sostenuto per la gestione dei Fondi". Il compenso tiene conto sia del rimborso costi che del raggiungimento degli obiettivi concordati, di anno in anno, tra il Ministero dello sviluppo economico e la SIMEST.

⁵⁶ Articolo 2, legge 394 del 1981, poi legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera a; d.m. 21.12.2012, art. 3, comma 1, lettera a) e artt. 4 e 6.

⁵⁷ Legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera b; DM 21.12.2012, art. 3, comma 1, lettera b) e artt. 5 e 6.

L'importo massimo rimane fissato in 100 mila euro per gli studi collegati ad investimenti commerciali; 200 mila euro per gli studi collegati ad investimenti produttivi; 300 mila euro per l'assistenza tecnica.

Per quanto attiene alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2014, quest'ultimo è stato pari a 0,50 per cento (15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite dello 0,50 per cento annuo), partendo da un tasso di riferimento medio dell'1,51 per cento.

Nel 2014 sono pervenute 36 domande per circa 3,7 milioni di euro, di cui 35 per studi di prefattibilità e fattibilità e 1 per programmi di assistenza tecnica, in linea con l'anno precedente quanto al numero, ma in diminuzione con riferimento all'importo (37 domande per 4,8 milioni di euro).

Nello stesso periodo, il Comitato ha accolto 15 operazioni per circa 1,4 milioni di euro in contrazione rispetto al 2013 (22 finanziamenti accolti per 2,8 milioni di euro nel 2013), mentre le domande non approvate e le archiviazioni sono state complessivamente 24 (25 nel 2013).

C) Finanziamenti agevolati a favore delle PMI esportatrici per il miglioramento e la salvaguardia della loro solidità patrimoniale al fine di accrescerne la competitività sui mercati esteri⁵⁸

Il d.m. 21.12.2012 ha sostituito la delibera CIPE n. 112 del 2009 relativa alla patrimonializzazione delle PMI esportatrici, rivedendone termini e condizioni. Lo stesso ha disposto, inoltre, che il 50 per cento delle risorse del Fondo disponibili al 31 dicembre di ogni anno sia destinato alle iniziative di patrimonializzazione ed al nuovo intervento di marketing e/o promozione del marchio italiano.

Nel corso del 2014, sono state presentate 27 domande di finanziamento per un importo di 7,9 milioni di euro e accolte 13 per 3 milioni di euro.

D) Finanziamenti agevolati a favore delle PMI per la realizzazione di iniziative promozionali per la prima partecipazione ad una fiera e/o mostra sui mercati extra UE – marketing e/o promozione del marchio italiano⁵⁹

Il d.m. 21.12.2012 ha individuato il nuovo intervento agevolativo destinato alle PMI che intendono partecipare ad una fiera/mostra in uno o più mercati extra UE. I termini e le condizioni sono stati regolamentati dal Comitato Agevolazioni con la circolare n. 8 del 2013.

Nel corso del 2014, sono state presentate 6 domande di finanziamento per un importo di 0,3 milioni di euro e accolte 5 per 0,2 milioni di euro.

⁵⁸ Legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera c); DM 21.12.2012, art. 3, comma 1, lettera c-1) e artt. 7 e 8.

⁵⁹ Legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera c); DM 21.12.2012, art. 3, comma 1, lettera c-2) e art. 9.

2.8.3. Fondo unico di *Venture Capital* – MISE

I Fondi di *Venture Capital*, istituiti nel 2003, sono operativi dal febbraio 2004, per l'acquisizione di quote di partecipazione in società estere, aggiuntive rispetto alla partecipazione in proprio della SIMEST S.p.A..

Nel 2007 ha cominciato ad operare il Fondo unico di *Venture Capital*, nel quale la legge finanziaria 2007 ha unificato tutti i preesistenti Fondi regionali di *Venture Capital*, al fine di garantire, in presenza di un progressivo esaurimento delle risorse finanziarie destinate a particolari aree geografiche, il sostegno alle attività di piccole e medie dimensioni e, nel contempo, di razionalizzare l'operatività dei diversi Fondi anche alla luce dell'intervento dei Fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche.

Nel 2014 le delibere di partecipazione assunte dal Comitato di Indirizzo e Rendicontazione sono state in totale 67, di cui 33 riguardanti la partecipazione a nuovi progetti di investimento e 3 ad un aumento di capitale sociale. In particolare le delibere prevedono un impegno complessivo a valere sulle disponibilità del Fondo Unico di *Venture Capital* pari a 23,7 milioni di euro e investimenti cumulativi da parte delle società estere per 214 milioni di euro, coperti con capitale sociale per 172,4 milioni di euro.

Il valore complessivo di richieste accolte nel 2014, pari a 23,7 milioni di euro, risulta in aumento rispetto a quanto registrato nel corso dell'esercizio 2013 (17 milioni), con un incremento di circa il 30 per cento.

Con riferimento alle iniziative partecipate dal Fondo, al 31 dicembre 2014 le posizioni che presentano criticità sono n. 48, di cui 11 in contenzioso e 37 in procedure concorsuali con crediti in sofferenza per circa 40 milioni di euro. Il Gestore, per la maggioranza delle suddette posizioni, ha provveduto a risolvere i relativi contratti di partecipazione. In altri casi, lo stesso ha valutato il subentro da parte di altri soggetti nei rapporti in essere con la SIMEST stessa.

Le uscite correnti, diverse dalle erogazioni di capitale, ammontano a 5,35 milioni di euro, di cui 5,12 milioni di euro si riferiscono alla commissione riconosciuta al Gestore e i restanti 229,32 migliaia di euro alle spese bancarie, imposte, emolumenti e spese del Comitato di Indirizzo e Rendicontazione (CIR)⁶⁰. La commissione spettante al Gestore corrisponde ad oltre il 52 per cento delle erogazioni effettuate.

2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start up* – MISE

Nel 2013 ha avuto inizio l'operatività del Fondo *Start up*, nuovo strumento a disposizione delle imprese, istituito con il decreto n. 102 del 4 marzo 2011 e affidato in gestione a SIMEST S.p.A..

Si tratta di un fondo rotativo istituito con l'obiettivo di rafforzare il sostegno pubblico alle PMI per favorire la fase di avvio di progetti di internazionalizzazione promossi in Paesi al di fuori dell'Unione europea, da parte di singole PMI nazionali o da loro raggruppamenti.

⁶⁰ Le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sulla base delle nuove convenzioni stipulate con il Ministero dello sviluppo economico il 28 marzo 2014, sono pari al "totale dei costi diretti ed indiretti, come da bilancio civilistico, sostenuti dalla SIMEST". Le stesse saranno riconosciute dal Ministero "entro 60 giorni dalla presentazione da parte di SIMEST del rendiconto sulla gestione dei Fondi, corredato dalla relazione della Società incaricata della revisione legale dei conti in merito alla verifica del totale dei costi diretti ed indiretti che la SIMEST ha sostenuto per la gestione dei Fondi". Il compenso tiene conto sia del rimborso costi che del raggiungimento degli obiettivi concordati, di anno in anno, tra il Ministero dello sviluppo economico e la SIMEST.

L'intervento si sostanzia in una partecipazione di minoranza (massimo 49 per cento) nel capitale di società di nuova costituzione.

Con riferimento all'operatività del Fondo, l'esercizio 2014, registra l'accoglimento di sole tre nuove iniziative, promosse da Enti e organizzazioni diverse dalle imprese, con un impegno complessivo pari a 563mila euro⁶¹.

Le spese di gestione pari a 15,1 migliaia di euro si riferiscono esclusivamente al compenso per il Gestore⁶² e rappresentano il 2,68 per cento delle erogazioni di capitale.

2.9. Unicredit S.p.A.

2.9.1. Fondo per l'attività di micro-credito nell'area balcanica – MISE

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6,38 milioni di euro, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001, per il Fondo di rotazione indirizzato ad attività di micro-credito nell'area balcanica.

Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare nei primi mesi del 2007. I prestiti, di importo non superiore a 10 mila euro ciascuno⁶³, sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

L'esercizio 2014 ha evidenziato un sostanziale calo della domanda di finanziamenti, accompagnata anche da una riduzione degli importi finanziati: sono stati erogati 72 prestiti, per volumi pari a circa 623 mila euro, con cali del 37 per cento rispetto al 2013⁶⁴.

Per quanto attiene invece le rate non pagate con ritardi superiori a 90 giorni, il 2014 mostra un miglioramento rispetto l'esercizio precedente del 42 per cento, con 32 posizioni per un volume di 114,09 migliaia di euro.

Sono state portate a stralcio n. 74 posizioni per un totale di circa 537,5 mila euro.

Le spese di gestione del Fondo, nel 2014, pari a 147,25 migliaia di euro corrispondenti al 23,63 per cento del capitale erogato nell'anno e si riferiscono alla commissione riconosciuta al Gestore.

2.10. Consap S.p.A.

2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani – PCM

Il decreto interministeriale del 19 novembre 2010, emanato dal Ministro della gioventù di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha rideterminato le finalità e le modalità di utilizzo del "Fondo rotativo per il credito ai giovani", istituito dall'art. 15, comma 6, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, sono state rideterminate dal decreto interministeriale del 19

⁶¹ Nella relazione del Gestore si apprende che "sulla base degli elementi indicati ed a seguito dei primi riscontri operativi successivi all'avvio delle attività, il Ministero dello sviluppo economico ha avviato un riesame delle modalità di funzionamento per una eventuale modifica o, in ultima istanza, sospensione dell'operatività del Fondo medesimo".

⁶² Le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sono disciplinate dalla convenzione stipulata con il Ministero dello sviluppo economico il 7 maggio 2012.

⁶³ Tale limite è stato elevato a 20 mila euro per la Romania.

⁶⁴ Il Gestore evidenzia, nella propria relazione, la rettifica dei saldi di liquidità e della consistenza del Fondo rispetto agli anni precedenti, a seguito di una verifica contabile delle voci del rendiconto svolta insieme alle Banche erogatrici, dalla quale è emersa una non uniformità nei criteri di esposizione dei dati tra i vari soggetti.

novembre 2010⁶⁵.

A decorrere dal 1 febbraio 2011 (data di pubblicazione del decreto interministeriale), il Fondo gestisce - relativamente all'attività abrogata - esclusivamente le garanzie già concesse fino all'estinzione del finanziamento ovvero, in caso di escussione, fino al recupero dell'importo liquidato dalla banca.

Consap è stata confermata nella gestione della nuova iniziativa con Disciplinare sottoscritto in data 23 giugno 2011. Tale iniziativa prevede l'erogazione di prestiti, anche in rate pluriennali, assistiti da garanzia statale e fino a 25 mila euro, in favore di studenti regolarmente iscritti ad un corso universitario o post- universitario, residenti in Italia e di età compresa tra i 18 e i 40 anni.

In caso di inadempimento del beneficiario del finanziamento, il Fondo liquida alla banca il 70 per cento dell'importo rimasto insoluto e provvede successivamente a recuperare la somma nei confronti del beneficiario inadempiente, anche mediante la procedura di iscrizione a ruolo.

L'esercizio 2014 registra esclusivamente uscite per 599,3 migliaia di euro; il disavanzo di esercizio, di pari importo, riduce il patrimonio netto al 31 dicembre 2014 ad euro 16,3 milioni.

In merito all'attività a stralcio del Fondo⁶⁶, nel 2014, estinti tutti i finanziamenti ammessi, a suo tempo, alla relativa garanzia, non risulta in essere alcuna nuova garanzia.

Consap ha, pertanto, provveduto a trasferire, in data 9 settembre 2014, le rimanenti risorse della cessata iniziativa, pari a 34,4 migliaia di euro, sul conto di contabilità speciale presso la Tesoreria Centrale, dedicato alla nuova iniziativa.

Con riferimento alla nuova tipologia d'intervento, nel 2014, sono pervenute n. 424 richieste, ne sono state istruite n. 417 e di queste ne sono state autorizzate n. 259 con un tasso di accoglimento del 61 per cento.

Le spese di gestione sono pari a 268,62 migliaia di euro e si riferiscono per 263,13 migliaia di euro alle spese anticipate da Consap⁶⁷ e a 5,5 migliaia di euro a quelle sostenute direttamente dal Fondo per la certificazione del rendiconto d'esercizio.

2.10.2. Fondo per il credito per i nuovi nati – PCM

Il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale (volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento) ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo rotativo, denominato Fondo di credito per i nuovi nati⁶⁸, con una dotazione di 25 milioni

⁶⁵ Cfr. deliberazione 2/2013/G della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Fondo per le politiche giovanili".

⁶⁶ Attività disciplinata dal decreto interministeriale del 6 dicembre 2007 abrogato dall'art. 10 del decreto interministeriale del 19 novembre 2010.

⁶⁷ In particolare, tra le spese anticipate da Consap, la voce preponderante riguarda gli oneri complessivi relativi all'impegno a tempo pieno e pro-quota prestatato del personale, anche dirigenziale, dedicato a fornire servizi connessi alla gestione del Fondo pari a 180,03 migliaia di euro. Le altre spese anticipate da Consap si riferiscono per circa 14 mila euro all'utilizzo di locali e servizi accessori, per 16,36 migliaia di euro alle spese generali e informatiche, per circa 11 mila euro ai compensi per organi collegiali e infine per 41,71 migliaia di euro agli oneri determinati in via forfettaria.

⁶⁸ Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie. Il Dipartimento per le politiche della famiglia, con decreto del 21 ottobre 2009, ha affidato a Consap la gestione del Fondo.

di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, per l'erogazione di finanziamenti in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno che siano portatori di malattie rare.

Scaduti i citati termini per l'accesso alle garanzie del Fondo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - in data 22 maggio 2012 - ha esteso la disciplina relativa all'attuazione ed alla gestione del Fondo rendendo, altresì, ammissibili alla garanzia dello stesso anche le erogazioni di finanziamento relative ai bambini nati o adottati nel 2012, 2013, 2014.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto infine la soppressione del "Fondo di credito per i nuovi nati" dal 1 gennaio 2014 e, contestualmente, la costituzione del "Fondo nuovi nati"⁶⁹, al quale trasferire le disponibilità della precedente iniziativa.

La gestione soppressa proseguirà fino alla naturale scadenza delle garanzie prenotate o già confermate, ovvero in caso di escussione, fino al termine dell'attività di recupero delle somme liquidate alle banche.

Consap, secondo le indicazioni comunicate dal Dipartimento con nota del 29 aprile 2014, ha trasferito alla nuova iniziativa, in data 19 maggio 2014, le risorse risultate disponibili sul conto di contabilità speciale presso la Tesoreria Centrale intestato alla Presidenza del Consiglio pari a 37,8 milioni di euro, mantenendo nella dotazione della cessata iniziativa la somma di 5,3 milioni di euro stimata per la gestione a stralcio.

Per quanto concerne l'attività di recupero crediti; affidata in convenzione ad Equitalia, nel 2014, sono stati inviati n. 589 avvisi di pagamento (c.d. fase pre-coattiva) di cui n. 37 posizioni sono state iscritte a ruolo (c.d. fase coattiva). I crediti verso beneficiari inadempienti, al 31 dicembre 2014, sono stati pari a 2,34 milioni di euro⁷⁰ di cui gestiti da Equitalia circa 2 milioni di euro⁷¹.

Le spese di gestione sono pari a 151,20 migliaia di euro e si riferiscono per 143,71 migliaia di euro alle spese anticipate da Consap⁷² e per 7,5 migliaia di euro a quelle sostenute direttamente dal Fondo per la revisione contabile del rendiconto e per l'attività di recupero dei crediti da parte di Equitalia. Tali spese rappresentano il 19,89 per cento del capitale erogato.

L'esercizio 2014 registra entrate per euro 4,2 milioni ed uscite per 1,5 milioni di euro, chiudendo, pertanto, con un avanzo di 2,7 milioni di euro. Il patrimonio netto, per effetto del risultato d'esercizio ed al netto del trasferimento di 37,8 milioni di euro risulta negativo per 0,2 milioni di euro.

⁶⁹ Nel Fondo sono confluite le risorse, pari a 27,78 milioni di euro, disponibili alla data dell'entrata in vigore della legge n. 147 del 2013 del soppresso "Fondo per il credito per i nuovi nati". Tali risorse sono allocate sul conto corrente infruttifero n. 22330 intestato alla Presidenza del Consiglio dei ministri aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

⁷⁰ Tale importo, al netto del fondo svalutazione credito corrisponde a 1,15 milioni di euro.

⁷¹ Tale valore si riferisce per 1,23 milioni di euro alla fase pre-coattiva e per 780,40 migliaia di euro a quella coattiva.

⁷² In particolare, tra le spese anticipate da Consap, la voce preponderante riguarda gli oneri complessivi relativi all'impegno a tempo pieno e pro-quota prestatato dal personale, anche dirigenziale, dedicato a fornire servizi connessi alla gestione del Fondo pari a 73,17 migliaia di euro. Le altre spese anticipate da Consap si riferiscono: per circa 14 mila euro all'utilizzo di locali e servizi accessori; per circa 27 mila euro a spese generali e informatiche; per 5,52 migliaia di euro ai compensi per organi collegiali e infine a 23,95 migliaia di euro agli oneri determinati in via forfettaria.

2.10.3. Fondo nuovi nati – PCM

Come sopra descritto, la legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto l'istituzione dal 1 gennaio 2014 del "Fondo nuovi nati" destinato a contribuire alle spese per il sostegno di bambini nuovi nati o adottati appartenenti a famiglie residenti a basso reddito⁷³. Il Fondo, non ha svolto attività nel 2014 in quanto diverrà operativo con l'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale saranno stabiliti i criteri per l'erogazione dei contributi nei limiti delle risorse disponibili. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha precisato⁷⁴ che "in considerazione del fatto che tale Fondo per i nuovi nati è finalizzato, come già ricordato, alla concessione, una tantum, di un contributo per il sostegno di bambini nati o adottati nel corso dell'anno 2014 appartenenti a famiglie residenti a basso reddito, sembra potersi escludere, per lo stesso il carattere di "rotatività"

2.10.4. Fondo per la casa – PCM

L'art. 13, comma 3-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 2, comma 39 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il "Fondo di accesso al credito per le giovani coppie e i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori conviventi" (c.d. Fondo per la casa), con una dotazione complessiva di 50 milioni di euro⁷⁵.

Con l'entrata in vigore, in data 29 settembre 2014, del decreto interministeriale del 31 luglio 2014, che ha reso attuativo l'art. 1, comma 48, lett. c) della legge n. 147 del 2013 che ha istituito il nuovo "Fondo di garanzia per la prima casa", e ha individuato Consap quale gestore del "Fondo di garanzia per la prima casa", è cessata l'operatività del "Fondo per la casa" le cui attività e passività confluiranno nel nuovo Fondo.

Nel 2014 fino al 29 settembre, data di cessazione dell'attività, sono pervenute n. 61 richieste di ammissione alla garanzia di cui n. 36 ammesse alla garanzia con una percentuale di accoglimento di circa il 59 per cento.

L'esercizio 2014 registra entrate per 500 mila euro ed uscite per 450,5 migliaia di euro, chiudendo con un avanzo di 49,5 migliaia di euro che, al 29 settembre 2014, aumenta il patrimonio netto a 46,89 milioni di euro.

⁷³ Cfr. deliberazione 2/2013/G della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Fondo politiche per la famiglia".

⁷⁴ Nota prot. DIFPAM 0001206 del 23/04/2015.

⁷⁵ In data 17 dicembre 2010 è stato emanato il decreto regolamentare n. 256, che disciplina l'accesso e le modalità di funzionamento del fondo; sono ammissibili alla garanzia del Fondo i mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione principale fino ad un ammontare massimo di 200 mila euro, erogati a favore di soggetti, con un lavoro prevalentemente precario, di età inferiore a 35 anni, percipienti un reddito certificato ISEE inferiore a 35 mila euro e che non siano proprietari di altra abitazione. Il decreto del 24 giugno 2013, n. 103 ha successivamente modificato alcuni criteri di ammissione al Fondo per facilitare l'accesso all'iniziativa, prevedendo l'innalzamento del reddito complessivo ISEE da 35 a 40 mila euro, la priorità per i richiedenti non occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e l'aumento della superficie utile abitabile da 90 a 95 mq. Il decreto del 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni in legge n. 124 del 28 ottobre 2013, ha previsto, a decorrere dal 1 gennaio 2014, l'accesso al Fondo anche dei giovani di età inferiore a 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico, disponendo inoltre un ulteriore incremento della dotazione del fondo di euro 10 milioni, per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Le spese di gestione del Fondo, sono pari a 139,59 migliaia di euro e si riferiscono per 134,10 migliaia di euro alle spese anticipate da Consap⁷⁶ e a 5,5 migliaia di euro a quelle sostenute direttamente dal Fondo per la certificazione del rendiconto d'esercizio.

2.10.5. Fondo di garanzia per la prima casa – MEF

L'art. 1 comma 48 lett. c) della legge 27 dicembre 2013, n.147 (legge di stabilità 2014) ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il nuovo "Fondo di garanzia per la prima casa", cui sono attribuite risorse pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, nonché le attività e le passività del Fondo di cui all'art. 13, comma 3-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 "Fondo per la casa".

Il primo esercizio relativo alla gestione del Fondo decorre dalla data di sottoscrizione (15 ottobre 2014) del Disciplinare tra Consap e il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro e chiude il 31 dicembre 2015.

2.10.6. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura – MIN. INT⁷⁷

L'art. 2, comma 6-*sexies*, della legge n. 10 del 2011 ha disposto l'unificazione, a far data dal 31 marzo 2011, del "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" (istituito con legge n. 512 del 22 dicembre 1999) e del "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura" (istituito con legge n. 44 del 23 febbraio 1999) nel nuovo "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura", demandando al Governo di provvedere, entro tre mesi dalla pubblicazione della legge, all'adozione di un regolamento che lo disciplini⁷⁸.

Il decreto-legge n. 79 del 20 giugno 2012, convertito dalla legge n. 131 del 2012, ha stabilito che le disponibilità del Fondo, residue alla fine di ogni esercizio, vengano riassegnate, senza pregiudicare le finalità istituzionali del Fondo stesso, per essere destinate alle esigenze dei Ministeri.

Il Fondo è alimentato, da un contributo dello Stato, da un contributo sui premi assicurativi, dai proventi derivanti dall'incasso delle rate di ammortamento dei mutui, dal rientro dei benefici revocati o riformati e dall'esercizio del diritto di surroga nei diritti delle vittime nei confronti degli autori dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.

Con riguardo alle somme corrisposte agli aventi titolo, il Fondo si surroga, nei diritti della parte civile o dell'autore, verso il soggetto condannato al risarcimento del danno avvalendosi dello strumento dell'iscrizione a ruolo. L'importo recuperato viene versato da Equitalia sul Capo XIV, capitolo 3560 Entrate varie ed eventuali dello stato di previsione del Ministero dell'Interno, per la successiva riassegnazione al capitolo di bilancio 2341.

Nel 2014, le entrate del Fondo sono costituite principalmente: da contributi

⁷⁶ In particolare, tra le spese anticipate da Consap, le principali voci si riferiscono: per 84 mila euro al costo del personale; per 20,2 migliaia di euro all'utilizzo dei locali e alle spese generali; per 7,5 migliaia di euro alle attività informatiche ed per 22,3 migliaia di euro alla maggiorazione riconosciuta al Gestore.

⁷⁷ Cfr. anche il capitolo della presente relazione sul ministero dell'Interno.

⁷⁸ Il 26 aprile 2011, nelle more dell'adozione del regolamento, è stato sottoscritto un atto di concessione transitorio che ha attribuito la gestione del nuovo Fondo a Consap. Detto regolamento, emanato con decreto del Presidente della Repubblica il 19 febbraio 2014 n. 60 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 83 del 9 aprile 2014, è entrato in vigore dal 24 aprile 2014. Il 20 gennaio 2015 è stato sottoscritto da Consap e dal Ministero dell'interno l'atto di concessione per la gestione da parte di Consap del Fondo "unificato".

assicurativi⁷⁹ ammontanti ad euro 77,48 milioni; dai contributi statali⁸⁰ pari ad euro 2 milioni; dai proventi patrimoniali e finanziari di circa 2 milioni di euro e dalle revoche di elargizioni e mutui decretate nell'anno per euro 1,4 milioni.

Tutte le somme che alimentano il fondo confluiscono nel capitolo di bilancio 2341 dello stato di previsione del Ministero dell'interno e sono messe a disposizione di Consap con le modalità e i tempi previsti nel provvedimento di concessione.

Le uscite si riferiscono per euro 57,7 milioni alle erogazioni di capitale. In particolare, le uscite per decreti di elargizione sono pari ad euro 10,9 milioni, quelle per decreti di mutuo pari ad euro 10,2 milioni, quelle a seguito di delibere di erogazione pari ad euro 36,6 milioni.

Le restanti spese si riferiscono per euro 0,7 milioni alle imposte d'esercizio, per euro 1,4 milioni alle somme trasferite o da trasferire allo Stato a seguito di revoca e per euro 2,4 milioni alle spese di struttura. Quest'ultime sono per euro 2 milioni anticipate da Consap e per euro 0,4 milioni erogate dal Fondo. Le prime riguardano principalmente i costi del personale (1,5 milioni di euro), le spese di utilizzazione dei locali e servizi accessori (150,83 migliaia di euro), le spese generali e informatiche (71,17 migliaia di euro), altre spese (circa 301 mila euro)⁸¹. Nelle seconde, tra le altre, si annoverano le somme erogate ai componenti il Comitato di solidarietà per le vittime dell'usura e per reati di tipo mafioso pari a 237,31 migliaia di euro⁸², quelle per pubblicità pari a 46,2 migliaia di euro, le spese legali, notarili e contabili pari complessivamente a 31,43 migliaia di euro e le spese per materiale informatico pari a 15,86 migliaia di euro.

Per quanto concerne l'attività di recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento delle somme oggetto di decreti di revoca e degli importi per i quali Consap esercita la surroga nei confronti degli autori di reato, al 31 dicembre 2014, risultano formalizzati n. 337 ruoli esattoriali per il recupero coattivo di 72 milioni di euro.

L'esercizio 2014 chiude con un avanzo di 20,7 milioni di euro. Ciò in relazione ad entrate per 82,9 milioni di euro (52,3 milioni di euro nel 2013) ed uscite per 62,2 milioni di euro (80,9 milioni di euro nel 2013) con un patrimonio netto al 31 dicembre 2014 pari a 141,2 milioni di euro.

Nel corso del 2014, Consap ha stipulato 100 contratti di mutuo per 11,7 milioni di euro; ha disposto delegazioni di pagamento per 11,8 milioni di euro; ha erogato, in favore delle vittime dell'estorsione, la somma di 9,4 milioni di euro per n. 85 elargizioni e ha disposto 704 ordinativi di pagamento in favore delle vittime della mafia, per la somma complessiva di 36,1 milioni di euro.

2.11. *MedioCredito Centrale S.p.A.*

2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese – MEF

⁷⁹ Legge n. 44 del 1999, art. 18, comma 1, lettera a).

⁸⁰ Legge n. 108 del 1996, art. 14, comma 11. legge n. 512 del 1999, art. 1, comma 1, lettera a). legge n. 183 del 2011, art. 4, comma 19.

⁸¹ Nella voce è ricompresa l'onere riconosciuto al gestore determinato in via forfettaria pari a 176,79 migliaia di euro (art.8 comma 11 dell'atto di concessione).

⁸² Di cui circa 9 mila euro a titolo di premio annuale.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato dell' 11 novembre 1998, n. 491, è stato emanato il Regolamento recante condizioni e modalità di concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese, che abroga e sostituisce il precedente decreto n. 636 del 7 novembre 1996.

A seguito del decentramento amministrativo le risorse previste dall'art. 2, comma 2, del DL 20 maggio 1993, n. 149, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 19 luglio 1993, n. 237, sono confluite nei Fondi unici regionali, ma allo stato nessuna Regione ha avviato l'operatività, e pertanto il Fondo è rimasto inutilizzato. La titolarità in capo al MEF afferisce esclusivamente alle residue competenze dello Stato afferenti alle regioni Sicilia e Valle d'Aosta che non hanno ancora aderito al decentramento amministrativo.

Alla data del 31 dicembre 2014 il saldo del conto di Tesoreria Centrale dello Stato, pari a 5,47 milioni di euro, rimane invariato rispetto agli anni precedenti.

2.11.2. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese – MISE

L'intervento del Ministero dello sviluppo economico a sostegno del mercato del Capitale di rischio è stato previsto dalla legge finanziaria per il 2001; tale intervento ha ad oggetto la concessione di anticipazioni finanziarie a banche e intermediari finanziari, preventivamente accreditati presso il Ministero, da utilizzare per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di: nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo di processi produttivi, prodotti e servizi nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo innovativi e ad elevato impatto tecnologico; PMI localizzate nelle aree indicate nel regolamento n. 1.260 del 1999, a fronte di programmi pluriennali di sviluppo.

L'anticipazione pubblica è concessa in misura pari al 50 per cento del valore di acquisizione della partecipazione e comunque per un importo non superiore ai 2 milioni di euro per ogni operazione.

I soggetti intermediari, ai quali è demandata la selezione delle imprese da partecipare e la gestione della partecipazione acquisita, sono tenuti a disinvestire entro un termine massimo di sette anni dalla data di acquisizione della partecipazione.

All'atto della dismissione, tali soggetti devono restituire al Ministero il 50 per cento del valore di dismissione della partecipazione, al netto di una commissione annua di gestione.

L'art. 4, comma 11-*octies*, del decreto-legge n. 3 del 24 gennaio 2015 "misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti" ha disposto che le partecipazioni assunte nel capitale delle imprese beneficiando dell'anticipazione finanziaria di cui agli articoli 103 e 106 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, devono essere limitate nel tempo e smobilizzate non appena consentito dal mercato. In particolare viene previsto che la cessione delle azioni o delle quote acquisite deve in ogni caso avvenire entro un periodo massimo di dieci anni dalla data di acquisizione ovvero, qualora l'investitore sia una società di gestione del risparmio, entro la data di effettiva scadenza del fondo mobiliare dalla stessa gestito che ha acquisito la partecipazione.

I soggetti accreditati possono dismettere le partecipazioni entro 10 anni dalla data di acquisizione, ovvero, nel caso di SGR, entro la data di effettiva scadenza del fondo mobiliare gestito che ha acquisito la partecipazione. Per il periodo eccedente i 7 anni, non sono previste a carico degli investitori management *fees* a favore del soggetto accreditato.

Le spese di gestione del fondo, nell'esercizio considerato, ammontano a 566,15 migliaia di euro⁸³ e il tasso di erogazione del capitale rispetto alle disponibilità iniziali risulta pari al 2,19 per cento (1,69 per cento se si considerano anche le altre entrate conseguite in corso d'anno).

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993

3.1. Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea

3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie è stato istituito dall'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, concernente il coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.

Dal 1993 il Fondo si è avvalso di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 23209 e finanziamenti CEE c/c n. 23211).

Per facilitare la gestione dei programmi complementari alla programmazione comunitaria (*Piano di Azione Coesione* del 2011 e successivi interventi di cui all'art. 1, comma 242 della legge di stabilità 2014, n. 147 del 2013), nel 2013 è stato aperto presso la tesoreria centrale dello Stato il conto corrente infruttifero n. 25051, denominato "MEF Interventi complementari alla programmazione comunitaria".

I complessivi movimenti finanziari posti in essere dal Fondo di rotazione nel corso dell'anno 2014 portano alle seguenti risultanze:

TAVOLA 1

MOVIMENTI FINANZIARI

(in milioni)

Numero conto corrente	Disponibilità iniziale all'1/1/2014	Erogazioni 2014	Rientri 2014	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2014	Disponibilità finale al 31/12/2014
25051	7.698	246	769	-	8.221
23209	15.318	4.482	5.539	5.103	16.375
23211	1.669	5.981	5.569	-	1.256
Totali	24.685	10.710	6.774	5.103	25.852

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione europea

⁸³ Il gestore dichiara che l'importo si riferisce al pagamento delle commissioni di gestione maturate, sia nell'anno 2014 che in anni precedenti, ai sensi del punto 23 delle disposizioni del decreto Ministero attività produttive del 19.01.2004.

Il “Fondo per l’attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali” (c/c n. 23209) è alimentato dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977 (legge non più operante), dai contributi, sovvenzioni e rimborsi erogati dall’Unione europea a favore dell’Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e da recuperi vari e restituzioni.

A valere sulle proprie disponibilità, il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche e agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l’attuazione dei programmi di politica comunitaria; ad erogare, ai titolari delle azioni di cui ai programmi sopradetti, anticipazioni a fronte dei contributi facenti carico al bilancio dell’Unione europea; ad alimentare il conto corrente 25051 per finanziare gli interventi complementari alla programmazione comunitaria 2007/2013.

Per quanto attiene invece il “Fondo per l’attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti CEE” (c/c n. 23211), questo è alimentato dalle somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell’Italia e dalle restituzioni delle somme non utilizzate dagli assegnatari.

Infine, in relazione al “Fondo per l’attuazione delle politiche comunitarie: MEF Interventi Complementari alla Programmazione Comunitaria” (c/c n. 25051), allo scopo di garantire una gestione efficace e trasparente dei programmi complementari alla programmazione comunitaria, sono state trasferite risorse dal conto 23209 al conto 25051 e imputate ai singoli programmi.

3.2. Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro

3.2.1. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento

Nel 2014 è stato istituito⁸⁴ nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze un fondo di rotazione con dotazione pari a 75 milioni di euro, sia in termini di competenza che di cassa, per la concessione a favore delle Fondazioni lirico-sinfoniche di finanziamenti di durata fino a un massimo di trenta anni.

In particolare, al fine di pervenire al risanamento delle gestioni e al rilancio delle attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, gli Enti di cui al decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, e successive modificazioni, e di cui alla legge 11 novembre 2003, n. 310 e successive modificazioni, che versino nelle condizioni di cui all’art. 21 del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, ovvero non possano far fronte ai debiti certi ed esigibili da parte di terzi, ovvero che siano stati in regime di amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi, ma non abbiano ancora terminato la ricapitalizzazione, presentano, entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge 7 ottobre 2013, n. 112, al commissario straordinario⁸⁵, un piano di risanamento che intervenga su tutte le voci di bilancio strutturalmente non compatibili con la necessità di assicurare gli equilibri strutturali del bilancio stesso, sia sotto il profilo patrimoniale che economico-finanziario, entro i tre successivi esercizi finanziari.

⁸⁴ Art. 11, al comma 6, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante: “Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo” convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112.

⁸⁵ Previsto al comma 3 del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112 (in G.U. 08/10/2013, n. 236).

La dotazione del fondo è stata incrementata, per l'anno 2014, di 50 milioni di euro⁸⁶.

Con decreto n. 54921 del 10 luglio 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro, d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stato approvato lo schema di contratto tipo di finanziamento ed è stato, altresì, disposto che le Fondazioni lirico-sinfoniche si obblighino ad effettuare il pagamento di quanto dovuto, per il rimborso delle rate di ammortamento del finanziamento a titolo di capitale ed interessi alle scadenze stabilite su un apposito conto corrente infruttifero n. 25056, intestato al MEF, presso la Tesoreria centrale dello Stato⁸⁷.

Con decreti interministeriali, in data 16 settembre 2014 tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il MEF sono stati approvati i piani di risanamento presentati dalla:

- Fondazione Teatro San Carlo di Napoli per 25,3 milioni di euro;
- Fondazione Teatro Comunale di Bologna per 14,4 milioni di euro;
- Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino per 27,8 milioni di euro;
- Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste per 11 milioni di euro;
- Fondazione Teatro dell'Opera di Roma per 20 milioni di euro.

E nel mese di dicembre 2014 sono stati stipulati i relativi contratti di finanziamento tra le suddette Fondazioni e il MEF.

Con autorizzazione n. 96154 del 17 dicembre 2014, a carico del capitolo di spesa 7351, è stato disposto il versamento, a favore della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli, della somma di 21,7 milioni di euro a titolo di prima erogazione del contratto di finanziamento approvato.

Nel corso del mese di gennaio 2015, sono stati disposti, in favore delle Fondazioni sopra menzionate di Roma, Firenze, Trieste e Bologna, pagamenti in conto sospeso per 56,6 milioni di euro.

Le somme che affluiranno nel conto corrente n. 25056, a seguito del rimborso delle rate di ammortamento, saranno riversate all'Entrata del bilancio dello Stato.

Il MEF ha comunicato che non trattasi di fondo rotativo, in quanto il suddetto capitolo 7351 consente le erogazioni in conto mutuo a favore delle Fondazioni mutuarie.

3.3. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura⁸⁸

Trattasi di "gestione stralcio", che non ha più carattere di rotatività⁸⁹.

⁸⁶ Art. 5, comma 6, decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 16.

⁸⁷ Nota n. 89283 del 14 novembre 2014 MEF Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche amministrazioni.

⁸⁸ Il fondo era destinato alla concessione di prestiti per l'acquisto: di macchine agricole e attrezzature connesse ad attività di formazione professionale e assistenza tecnica; di attrezzature mobili per la copertura di colture di pregio, compresa la floricoltura; di mezzi agricoli per trasporto persone, animali e cose, a favore delle aziende Silvo-pastorali situate in zone carenti di rete viaria.

⁸⁹ Dalla nota del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, prot. 0009487 del 11/05/15, si apprende che il Fondo non ha più il carattere di rotatività.

Pertanto ad oggi rimane solo l'attività residuale di controllo contabile dei rientri delle rate dei prestiti ancora in ammortamento, nonché di erogazione delle agevolazioni richieste prima del termine del 31 dicembre 2008.

Con riguardo alla gestione, le entrate si riferiscono, per 197,52 migliaia di euro alle rate di ammortamento e per 22,89 migliaia di euro⁹⁰ ai rimborsi di somme erroneamente versate all'erario dello Stato; nelle uscite risultano pagamenti, per circa un milione di euro, relativi a ordinativi rimasti da pagare per titoli inestinti 2013 inerenti atti di pignoramento derivanti da sentenze esecutive del Tribunale di Roma.

In aggiunta, nel 2014, sono stati prelevati 10 milioni di euro e versati nel capitolo di entrata 3590/05⁹¹. In particolare sono stati prelevati dalla contabilità speciale (c/c n. 23507) 7,3 milioni di euro e dalla contabilità speciale (c/c n. 23512) 2,7 milioni di euro, al fine di potenziare il servizio fitosanitario nazionale con particolare riguardo all'emergenza provocata dal batterio "xylella" fastidiosa per 5 milioni di euro e per rifinanziare il fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolosaccarifera per i restanti 5 milioni di euro.

A fine 2014, il saldo effettivo di cassa sul c/c n. 23507 è stato pari a 980,63 migliaia di euro ed il saldo disponibile di cassa, sullo stesso conto è stato pari a 133,51 migliaia di euro in quanto incidono accantonamenti pari a 847,12 migliaia di euro per titoli inestinti. Sull'altro conto il saldo è pari a zero. Il credito residuo relativo ai mutui che i debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare, al 31 dicembre 2014, è pari a 16,61 migliaia di euro.

3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio⁹²

Trattasi di gestione stralcio, che non ha più il carattere della rotatività, con attività limitata all'erogazione delle somme residue per agevolazioni perfezionate in data anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 154 del 2004⁹³.

Relativamente all'esercizio 2014, i rientri per versamenti per rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora, estinzioni anticipate parziali o totali di mutui, sono stati di 666,70 migliaia di euro; non risultano erogati a saldo mutui a favore di mutuatari che avevano richiesto i benefici antecedentemente alla soppressione della legge n. 41 del 1982.

Al 31 dicembre 2014 il saldo effettivo di cassa risultava pari a 2,25 milioni di euro mentre il saldo disponibile di cassa, alla stessa data, ammontava a 132,32 migliaia di euro. La differenza pari a 2,11 milioni di euro è dovuta agli accantonamenti eseguiti sul c/c n. 23511 a seguito di varie sentenze esecutive del tribunale di Roma per atti di pignoramento, relativi a n. 4 titoli inestinti, ai fini della successiva erogazione dei corrispondenti atti di pignoramento.

Il credito residuo verso i beneficiari dei mutui a tasso agevolato, al 31 dicembre 2014, era pari a 855,67 migliaia di euro.

⁹⁰ Cap. di spesa 2130 della tabella 02, alla data del 4.11.2014.

⁹¹ Prelevamento disposto dall'art. 1 comma 293 e 297 della legge n. 147 del 23 dicembre 2014.

⁹² Il Fondo, veniva utilizzato ad esempio per: la promozione, lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare; la gestione di aree e sistemi di pesca; l'installazione e il funzionamento di sistemi di localizzazione e controllo satellitare delle navi da pesca nazionali.

⁹³ Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982, abrogata e sostituita dal d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154.

3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice⁹⁴

Trattasi di gestione stralcio⁹⁵, che non ha più il carattere della rotatività⁹⁶, costituita esclusivamente da somme dovute all'Erario dalle banche convenzionate per rate di ammortamento e relativi interessi di mutui già concessi e per somme versate a seguito di estinzioni anticipate di mutui.

Nell'anno 2014 sono stati versati complessivi 21,20 migliaia di euro, per rate di ammortamento e relativi interessi di pre-ammortamento. Tali somme sono state versate direttamente al capitolo 3347 del Capo X (Ministero dell'economia e delle finanze) del bilancio dello Stato.

Il debito residuo che i mutuatari sono contrattualmente obbligati a rimborsare, alla data del 31 dicembre 2014, è pari a 23,13 migliaia di euro.

In base alle rate di ammortamento rimaste da versare dai mutuatari, l'attività dei rientri dovrebbe concludersi entro il 2019.

3.4. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.4.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo⁹⁷

Il Fondo, istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978 per favorire l'accesso al Fondo Sociale europeo (FSE) ed al Fondo Regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego, ha natura solo parzialmente rotativa⁹⁸.

Le uscite, diverse dalle erogazioni di capitale, nel 2014, sono state pari a circa 19 milioni di euro, corrispondenti al 12,66 per cento del capitale erogato⁹⁹.

3.5. Ministero dello sviluppo economico

3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata

Gli interventi di cui trattasi, previsti dalla legge n. 488 del 1992, gravano su un fondo rotativo misto¹⁰⁰, mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati

⁹⁴ Il Fondo doveva dare attuazione ad iniziative relative al miglioramento ed allo sviluppo della proprietà coltivatrice mediante finanziamenti a favore dei lavoratori agricoli.

⁹⁵ Il Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice, istituito dall'art. 16, legge 26 maggio 1965, n. 590, è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e reso infruttifero dal Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1982.

⁹⁶ Nota del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, prot. 0009487 del 11/05/15.

⁹⁷ Per le connessioni con il "Fondo per la Formazione e l'Occupazione" si veda la relazione sul ministero del Lavoro e la deliberazione 4/2014/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali ed il relativo impatto economico".

⁹⁸ Con dPCM del 16 gennaio 2002 al Fondo in esame sono state riconosciute le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione, limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con Fondi INPS, nonché di quelli finanziati dalla UE e/o dalle Regioni. L'art. 9 del DL n. 148 del 1993, ha disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale. Il comma 72, dell'art. 1 della legge n. 549 del 1995, ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo.

⁹⁹ Per 14,55 milioni di euro a pignoramenti da definire; per 3,54 milioni di euro alle spese del sistema informatico, gestione e controllo programmi operativi FSE; per 869,02 migliaia di euro alle spese per attività di controllo dei fondi paritetici interprofessionali; per 52,88 migliaia di euro alle spese legali, oneri liquidazione Enti di formazione, consulenze, oneri commissioni aggiudicatrici gare d'appalto, adempimenti per gare di appalto; per 3,32 migliaia di euro all'amministrazione del Fondo, organizzazione eventi e realizzazione prodotti cartacei e per 3,24 migliaia di euro liquidazione incentivi previsti per l'attività di verifica amministrativo contabile sulla formazione professionale.

¹⁰⁰ L'art. 3 dPCM del 25 novembre 2003 ha stabilito che, per gli specifici interventi per le aree depresse (legge n. 488 del 1992 e programmazione negoziata), limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dall'Unione Europea e/o delle

dalla UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29).

Il DL n. 81 del 2007, all'art. 8-*bis* ha previsto una semplificazione delle procedure e la modifica dei criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni ai sensi della legge n. 488 del 1992.

3.5.2. Fondo per l'innovazione tecnologica (oggi Fondo crescita sostenibile¹⁰¹)

L'art. 14 della legge n. 46 del 1982 ha previsto la costituzione presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (contabilità speciale n. 1201 – Fondo crescita sostenibile; 3103 – Fondo Fit-Pia; 5643 – Fondo Fit-Start Up; 5644 – Fondo Fit-Reach; 5645 – Fondo Fit-Generalista; 5646 – Fondo Fit-Analisi Fattuale; 5850 – Contributi per investimenti in beni strumentali), per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno.

Trattasi di un fondo misto, che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili a fondo perduto¹⁰².

Le risorse finanziarie disponibili ammontano a 300 milioni di euro¹⁰³, a valere sul Fondo per la crescita sostenibile. Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato. La percentuale di copertura varia in relazione alla dimensione di impresa; il finanziamento agevolato, a un tasso pari al 20 per cento del tasso di riferimento e non inferiore comunque allo 0,8 per cento, ha una durata massima di otto anni.

Al fine di dare attuazione¹⁰⁴ allo strumento agevolativo definito in breve “Beni strumentali – Nuova Sabatini”, finalizzato ad accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese e migliorare l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI) per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature, è stata istituita, presso la Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma in Banca d'Italia e nell'ambito del Fondo per la Crescita Sostenibile, un'apposita contabilità speciale n. 5850 denominata “Contributi per Investimenti in beni strumentali”.

Per tale intervento lo stanziamento di bilancio per la corresponsione del contributo a parziale copertura degli interessi sui finanziamenti bancari, relativo agli anni 2014-2021, in base a quanto disposto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) è pari a 385,8 milioni di euro, come di seguito ripartito:

Regioni, permangono le caratteristiche proprie dei Fondi di rotazione. Con la circolare n. 29 del 30/06/2004 del MEF, la contabilità speciale 1726 è stata considerata fondo rotativo misto e pertanto mantenuta fuori bilancio.

¹⁰¹ Con l'art. 23, comma 2 del DL 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, è stato stabilito che il Fondo speciale di cui sopra, assume la denominazione di “Fondo per la crescita sostenibile”. In attuazione del citato decreto, è stato emanato in data 8 marzo 2013 il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che disciplina le modalità attuative per gli investimenti in ricerca e sviluppo di piccola e media dimensione nei settori tecnologici identificati nel Programma quadro di ricerca e innovazione comunitario per il periodo 2014-2020 “Orizzonte 2020”. L'intervento si rivolge prevalentemente alle PMI. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico 20 giugno 2013, si attua il primo intervento del nuovo Fondo per la crescita sostenibile volto al sostegno delle attività di ricerca e sviluppo delle imprese.

¹⁰² Nota del Ministero dello sviluppo economico prot. 0030392 del 20/04/2015.

¹⁰³ Decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80 convertito con legge 23 giugno 2008 n. 111.

¹⁰⁴ Art. 18 comma 9-*bis* decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91 (conv. legge 11 agosto 2014 n. 116).

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI BILANCIO

(in milioni)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
7,50	30,96	62,15	77,15	77,15	69,65	46,14	15,14

Fonte: elaborazione MISE – Direzione generale per gli incentivi alle imprese

Nell'esercizio in esame il tasso di erogazione del capitale rispetto alle disponibilità iniziali è stato pari al 7,21 per cento (5,32 per cento se si considerano anche le altre entrate conseguite in corso d'anno).

Nel 2014, le uscite diverse dalle erogazioni di capitale, corrispondenti al 10,30 per cento di quest'ultime, sono state pari a circa 12 milioni di euro¹⁰⁵.

Nelle tabelle di seguito riportate, si rappresentano i dati relativi alla movimentazione finanziaria e alla gestione amministrativa di ciascuna contabilità speciale, al fine di evidenziarne la rilevanza, sia in termini finanziari che di operatività.

TAVOLA 3

MOVIMENTI FINANZIARI

(in migliaia)

Numero di contabilità speciale	Disponibilità iniziale all'1/1/14	A) Erogazioni 2014	Altre uscite 2014 diverse da A)	B) Rientri 2014	Altri Rientri al fondo 2014 diversi da B)	Disponibilità finale al 31/12/14
1201	1.371.833	84.269	68.998	571.214	2.469	1.792.250
3103	119.304	1.678	0	-	-	117.626
5643	4.201	820	-	-	-	3.381
5644	8.354	2.349	-	-	-	6.005
5645	76.572	18.117	0	-	-	58.455
5646	39.940	9.541	0	-	-	30.399
5850	-	62	-	7.500	-	7.438
TOTALE	1.620.203	116.774	68.998	571.214	2.469	2.008.115

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MISE

TAVOLA 4

ALTRE INFORMAZIONI

CONTABILITÀ SPECIALE	NUMERO SOGGETTI BENEFICIARI DEI FINANZIAMENTI	NUMERO DOMANDE PRESENTATE PER EROGAZIONE FINANZIAMENTO	NUMERO DOMANDE AUTORIZZATE PER EROGAZIONE FINANZIAMENTO
1201	359	374	359
3103	42	48	42
5643	5	5	5
5644	6	6	6
5645	55	55	55

¹⁰⁵ Riguardano: per 7,69 milioni di euro i pignoramenti; per 245,55 migliaia di euro i compensi alle Commissioni di accertamento, Commissioni di controllo e missioni; per 3,85 milioni di euro i compensi alle Banche concessionarie e agli esperti; per 17,69 migliaia di euro il versamento al Fondo Unico Dirigenti; per 42,23 migliaia di euro le spese di funzionamento (art. 2 legge n. 696 del 1983) e la restante parte i versamenti all'Erario.

CONTABILITÀ SPECIALE	NUMERO SOGGETTI BENEFICIARI DEI FINANZIAMENTI	NUMERO DOMANDE PRESENTATE PER EROGAZIONE FINANZIAMENTO	NUMERO DOMANDE AUTORIZZATE PER EROGAZIONE FINANZIAMENTO
5646	29	29	29
5850	37	479	37
TOTALE	496	517	496

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MISE

3.6. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.6.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 il Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR) include la gestione residua del Fondo speciale ricerca applicata (FSRA).

La normativa di riferimento, consente di agevolare iniziative che prevedono interventi in forma mista (credito agevolato e contributo nella spesa) e in forma di solo contributo nella spesa¹⁰⁶.

E' continuata, anche nel 2014, l'attività del fondo, legata al recupero dei crediti accertati, nella maggior parte dei casi, a seguito della revoca dei finanziamenti conseguenti l'avvio di procedure di liquidazione volontaria o giudiziale delle imprese beneficiarie.

La situazione del recupero crediti sta assumendo, anche dal punto di vista gestionale, particolare rilevanza in conseguenza dell'attuale situazione di crisi.

Le procedure positivamente concluse al 31 dicembre 2014 sono, rispetto a quelle attivate, il 15 per cento del totale, con il recupero del 97 per cento del relativo importo richiesto (comprensivo di interessi di mora).

Nel 2014 sono stati eseguiti pagamenti a seguito di atti di assegnazione di pignoramento presso terzi, attivati da soggetti che vantavano crediti nei confronti del Ministero per 186,21 migliaia di euro. Sulla base dei pignoramenti pervenuti nel 2014, risulta accantonato sul conto di contabilità speciale 3001 un importo di 14,53 milioni di euro che sarà presumibilmente erogato nel corso del 2015¹⁰⁷.

Si evidenzia, infine, un versamento di 30 milioni di euro a favore del Tesoro dello Stato, effettuato ai sensi dell'art. 1, comma 50 della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

3.7. Ministero dell'interno

3.7.1. Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali

L'art. 4, comma 1 del DL n. 174 del 2012, con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012 ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno il "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali", con una dotazione di 30 milioni di euro per il 2012, 100 milioni per il 2013 e di 200 milioni per ciascuna

¹⁰⁶ Nella nota del MIUR, prot. 0009374 del 29 aprile 2015, si legge che "la rotatività del Fondo è di fatto assicurata sia dal rientro del credito agevolato sia dal reintegro annuale delle quote di contributo nella spesa, anticipate dal fondo stesso, attraverso l'apposito capitolo di bilancio".

¹⁰⁷ Dalla nota del MIUR, prot. 0009374 del 29 aprile 2015, si apprende che alle "erogazioni si affiancano le cosiddette spese, ossia le erogazioni per l'istruttoria e la gestione dei progetti... In particolare il riparto annuale del fondo prevede per tali tipologie di attività apposite disponibilità in termini di credito agevolato e contributo nella spesa. Ne consegue che trattandosi di compensi riconosciuti per attività di valutazione, non determinano un rientro sul conto di contabilità speciale, e potrebbero creare uno squilibrio tra entrate ed uscite del fondo".

annualità dal 2014 al 2020 alimentato, altresì, dalle somme rimborsate dagli Enti locali beneficiari, nonché, per l'anno 2012, da ulteriori risorse pari a 558 milioni.

Il Fondo¹⁰⁸ è destinato a quegli Enti che hanno deliberato la “Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale” di cui all’art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000. In particolare si stabilisce che per il risanamento finanziario degli Enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario disciplinata all’art. 243-*bis*, lo Stato concede un’anticipazione a valere sul Fondo in questione.

La concessione dell’anticipazione è disposta dal Ministero dell’interno, previa approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Come previsto dall’art. 5 del DL n. 174 del 2012, l’eventuale diniego del piano di riequilibrio da parte della citata sezione regionale di controllo comporta anche il diniego della concessione dell’anticipazione sul Fondo in questione e la restituzione dell’eventuale anticipazione straordinaria concessa.

Con decreto del Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze in data 11 gennaio 2013 sono stati stabiliti i criteri per la determinazione dell’importo massimo dell’anticipazione di cui all’articolo 243-*ter* del d.lgs. n. 267 del 2000, attribuibile a ciascun Ente locale, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione dell’anticipazione stessa. L’art. 2 del citato decreto dispone che la disponibilità annua del Fondo è determinata dalla dotazione annua stabilita dalla legge e dalle somme rimborsate dagli Enti beneficiari¹⁰⁹, nonché dalle risorse non attribuite negli anni precedenti.

In merito alle modalità di restituzione dell’anticipazione, l’art. 5 del decreto 11 gennaio 2013 stabilisce che le anticipazioni ricevute dal Fondo di rotazione devono essere restituite dall’ente locale nel periodo massimo di dieci anni, decorrenti dall’anno successivo a quello in cui viene erogata l’anticipazione, con rate semestrali di pari importo, entro il termine del 30 aprile e del 30 ottobre di ciascun anno. Inoltre lo stesso articolo precisa che la restituzione dell’anticipazione è effettuata mediante operazione di giro fondi sull’apposita contabilità speciale intestata al Ministero dell’interno, con rate semestrali di pari importo. In caso di mancata restituzione delle rate semestrali entro i termini previsti, una pari somma è recuperata dalle risorse a qualunque titolo dovute dal Ministero dell’interno, con relativo versamento sulla predetta contabilità speciale.

Nel corso del 2014 alla dotazione iniziale si è aggiunto l’importo di 120 milioni di euro. Inoltre, al fine di sostenere la grave situazione delle imprese creditrici e degli altri soggetti dei comuni dissestati e di ridare impulso ai relativi sistemi produttivi locali, per l’anno 2014, ai comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario a far data dal 1°ottobre 2009 e sino alla data di entrata in vigore della legge 6 giugno 2013, n. 64 e che hanno aderito alla procedura semplificata prevista dall’articolo 258 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è attribuita, previa apposita istanza dell’ente interessato, un’anticipazione fino all’importo massimo di 300 milioni di euro per l’anno 2014.

Nel 2014, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 hanno aderito 53 Enti dei quali 27 hanno fatto anche richiesta di accesso al Fondo di rotazione in questione. Gli Enti in dissesto finanziario

¹⁰⁸ Il Fondo è previsto e disciplinato dall’art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267 del 2000 che è stato introdotto dall’art. 3, comma 1, lett. r) del DL n. 174 del 2012.

¹⁰⁹ I soggetti beneficiari dell’anticipazione *de qua* sono i comuni, le province e le città metropolitane che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000.

che hanno fatto richiesta dell'anticipazione di cui all'art. 33 del decreto-legge n. 66 del 2014 sono stati 33. Infine gli Enti che si sono avvalsi delle disposizioni previste dall'art. 243-*quinquies* del d.lgs. n. 267 del 2000 sono stati 5.

Al 31 dicembre 2014 le anticipazioni, relative a tutte le suddette disposizioni normative, complessivamente erogate sono state 50 per un ammontare di 590 milioni di euro, riferite anche ad Enti che avevano fatto ricorso alla procedura di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 nel corso degli anni 2012 e 2013 e, che avevano conseguito nel 2014 l'approvazione del piano da parte della Corte dei conti.

Il tempo medio di erogazione delle suddette anticipazioni dipende dalla chiusura definitiva del procedimento coincidente con l'approvazione del piano di riequilibrio da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti.

Nel 2014 le somme da recuperare a titolo di mancate restituzioni da parte degli Enti sono pari a 9 milioni di euro.

Nella relazione ministeriale sulla gestione del Fondo in questione viene precisato che i tempi di definizione dei procedimenti relativi alle istruttorie dei piani di riequilibrio si sono dilatati per effetto della facoltà concessa agli Enti locali di poter accedere all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 1, comma 13 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 che al successivo comma 15 prevede che gli Enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 e che richiedono l'anticipazione di cui al suddetto comma 13, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio, da adottarsi obbligatoriamente entro 60 giorni dalla concessione dell'anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai sensi del citato comma 13.

ALLEGATO 1

INFORMAZIONI FINANZIARIE

PAGINA BIANCA

I FONDI DI ROTAZIONE
(in migliaia)

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/14	A)Erogazioni 2014	Altre uscite 2014 diverse da A)	B) Rientri 2014	Altri Rientri al fondo 2014 diversi da B)	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2014	Disponibilità finale al 31/12/14
ARTIGIANCASSA S.p.A. (legge 227/1977 e legge 49/1987, art. 6)	Fondo per la concessione di crediti finanziari ai PVS - crediti aiuto allo sviluppo	2.659.385	35.682	2.978	46.484	25.054	(*)	2.692.263
ARTIGIANCASSA S.p.A. (legge 227/1977 e legge 49/1987, art. 7)	Fondo per la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo	109.141	(*)	(*)	98	3	(*)	109.242
ARTIGIANCASSA S.p.A. (legge 49/1987, art. 7, DL 69/2013, conv. legge 98/2013)	Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
ARTIGIANCASSA S.p.A. (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28)	Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie cinematografiche	54.128	27.415	167	603	280	25.900	53.329
FINEST S.p.A. (art. 5 comma 2, lettera g), legge 21 marzo 2001 n. 84)	Fondo Venture Capital per l'area balcanica	3.743	300	154	143	76	(*)	3.509
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (art. 5, legge 179/1992)	Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni - Enti locali)	221.886	124	263	162	(*)	(*)	221.662
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (leggi 94/1982 e 118/1985 art. 3)	Fondo speciale per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni - Enti locali)	1.282	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	1.282
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (legge 549/1995 art 1 comma 54)	Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti Locali e territoriali	391.033	861	(*)	2.482	(*)	(*)	392.655

I FONDI DI ROTAZIONE

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/14	A) Erogazioni 2014	Altre uscite 2014 diverse da A)	B) Rientri 2014	Altri Rientri al fondo 2014 diversi da B)	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2014	Disponibilità finale al 31/12/14
SIMEST S.p.A. (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II ex legge n. 227/1977) [sottoconto della legge 295/1973, art. 3]	Fondo per la concessione di contributi agli interessi	1.753.204	122.991	84.247	126.925	6.137	200.000	1.879.028
SIMEST S.p.A. (art. 2 legge 394/1981, poi legge n. 133/2008 art. 6, comma 2, lett. a)	Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato	266.623	49.063	8.533	64.278	7.025	50.000	330.329
SIMEST S.p.A. (art.1 comma 932 legge n. 296/2006, LF 2007, ex legge 21-3-2001 n. 84)	Fondo unico di Venture Capital	64.386	9.763	5.355	18.427	3.193	(*)	70.889
SIMEST S.p.A. (art. 14, legge n. 99/2009, d.m. 4.3.2011, n. 102)	Fondo start up	3.800	563	15	(*)	5	(*)	3.227
UNICREDIT S.p.A. (legge n. 84/2001 art. 5 comma 3, lett. b)	Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica	2.615	623	147	1.158	89	(*)	3.091
CONSAP S.p.A. (art. 15, comma 6, del DL 2 luglio 2007, n. 81, legge di conversione 3 agosto 2007, n. 127; d.i. 19-11-10)	Fondo per il credito ai giovani	18.580	(*)	327	(*)	(*)	(*)	18.253
CONSAP S.p.A. (art. 4 commi 1 e 1- bis del DL n. 185/2008, conv. in legge 28 gennaio 2009, n. 2)	Fondo per il credito per i nuovi nati	43.160	760	37.930	(*)	(*)	40	4.510

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/14	A)Erogazioni 2014	Altre uscite 2014 diverse da A)	B) Rientri 2014	Altri Rientri al fondo 2014 diversi da B)	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2014	Disponibilità finale al 31/12/14
CONSAP S.p.A. (art.13, comma 3- bis, del DL 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dalla legge 133/2008, come mod. dall'art. 2, comma 39, della legge 191/2008)	Fondo per la casa	49.390	(*)	170	(*)	(*)	(*)	49.220
CONSAP S.p.A. (la legge 27 dicembre 2013, n. 147)	Fondo nuovi nati	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
CONSAP S.p.A. (art. 1, comma 48, lett. C) della legge 27 dicembre 2013, n. 147; d.i. 31 luglio 2014)	Fondo di garanzia per la prima casa	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
CONSAP S.p.A. (art. 2 comma 6- sexies legge n. 10/2011)	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura	142.910	57.730	3.240	(*)	2.000	79.500	163.440
MEDIOCREDITO CENTRALE S.p.A. (legge n. 237/1993 art. 2 comma 2, DL n. 149/1993 art. 2 comma 2, legge n. 782/1980 art. 2 lett. a)	Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese	5.475	(*)	0	(*)	0	(*)	5.475
MEDIOCREDITO CENTRALE S.p.A. (legge n. 388/2000 artt. 103 e 106)	Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese	22.905	501	566	1.530	5.139	(*)	28.507
Ministero dell'Economia e delle Finanze (legge 183/1987)	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie	24.684.644	10.709.727	(*)	6.774.191	(*)	5.103.291	25.852.400

I FONDI DI ROTAZIONE

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/14	A)Erogazioni 2014	Altre uscite 2014 diverse da A)	B) Rientri 2014	Altri Rientri al fondo 2014 diversi da B)	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2014	Disponibilità finale al 31/12/14
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.11, comma 6, del decreto-legge n. 91/2013)	Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento	75.000	21.731	(*)	(*)	(*)	50.000	103.269
Ministero Politiche Agricole e Forestali (legge n. 590/1965 art. 16, soppresso con d.P.R. n. 616/1977 art.110)	Fondo di rotazione per la proprietà diretta coltivatrice	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
Ministero Politiche Agricole e Forestali (legge n. 949/1952 capo III art. 5; legge n. 910/1966 art. 12; DL 377/1975 art. 7; d.P.R. 616/1977; legge 418/1989 art. 3)	Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura	10.159	(*)	11.088	220	1.690	(*)	981
Ministero Politiche Agricole e Forestali (legge n. 41/1982 abrogato da d.lgs. n. 154/2004, d.lgs. n. 100/2005)	Fondo centrale per il credito peschereccio	1.580	(*)	2.114	667	(*)	(*)	132
Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali (art.25 legge 845/1978, art.9 comma 5 DL 20 maggio 1993, n. 148, poi legge 236/1993)	Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo	972.248	150.323	19.024	11.272	23.774	(*)	837.948
Ministero dello Sviluppo Economico (legge n. 46/1982 art. 14)	Fondo per la crescita sostenibile	1.620.203	116.774	68.998	571.214	2.469	(*)	2.008.115

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/14	A) Erogazioni 2014	Altre uscite 2014 diverse da A)	B) Rientri 2014	Altri Rientri al fondo 2014 diversi da B)	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2014	Disponibilità finale al 31/12/14
Ministero dello Sviluppo Economico (DL 22 ottobre 1992, n. 415 art. 12 comma 4, poi legge n. 488/1992 - legge n. 133/2008 - legge n. 662/1996 - legge n. 296/2006 - legge n. 185/2000 - d.m. 23 luglio 2009)	Fondo per l'Innovazione Tecnologica - interventi aree depresse e programmazione negoziata	1.661.843	576.322	(*)	466.951	(*)	(*)	1.552.472
Ministero Università e Ricerca (legge n. 46/1982, legge n. 346/1988, legge n. 451/1994, legge n. 488/1992, d.lgs. n. 297/1999)	Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR)	1.020.087	465.082	30.453	503.056	103.497	(*)	1.131.105
Ministero dell'Interno (art. 243-ter del d.lgs. 18/08/2000 n. 267)	Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali	88.658	590.254	3.302	45.126	(*)	698.000	238.228

(*) dato non pervenuto o dichiarato non rilevabile dal Gestore e/o dall'Amministrazione vigilante

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei Gestori e delle Amministrazioni vigilanti

ALLEGATO 2

ULTERIORI INFORMAZIONI DI CARATTERE GESTIONALE

PAGINA BIANCA

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	costi di gestione 2014 (in migliaia)	crediti attualmente in sofferenza (in migliaia)	perdite su crediti da inizio attività del fondo (in migliaia)	tempo medio di erogazione (giorni)	numero soggetti beneficiari dei finanziamenti e/o contributi	numero domande presentate per erogazione finanziamenti e/o contributi	numero domande autorizzate per erogazione finanziamenti e/o contributi
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (leggi 94/1982 e 118/1985 art. 3)	Fondo speciale per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni - Enti locali)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (legge 549/1995 art 1 comma 54)	Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti Locali e territoriali	(*)	(*)	(*)	8	8	29	29
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (art. 1, commi 354- 361, legge n. 311/2004)	Fondo rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)	1.102	20.273	(*)	7	116	152	139
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (art. 32 comma 12, decreto-legge 30/09/2003 n. 269, poi legge 326/2003)	Fondo per le demolizioni delle opere abusive	7	(*)	(*)	8	15	37	37
CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A. (art. 1, comma 1110-1115, legge n. 296/2006)	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto sera (Fondo Kyoto)	(*)	(*)	(*)	13	39	58	40
UBI BANCA S.commap.a. (legge n. 626/1954 art. 6)	Fondo di rotazione per l'incremento della produttività	(*)	(*)	(*)	0	0	0	0
BNL S.p.A. (art. 1 legge 49/1985)	Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - FONCOOPER	159	12.757	10.823	0	0	0	0

I FONDI DI ROTAZIONE

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	costi di gestione 2014 (in migliaia)	crediti attualmente in sofferenza (in migliaia)	perdite su crediti da inizio attività del fondo (in migliaia)	tempo medio di erogazione (giorni)	numero soggetti beneficiari dei finanziamenti e/o contributi	numero domande presentate per erogazione finanziamenti e/o contributi	numero domande autorizzate per erogazione finanziamenti e/o contributi
INVITALIA S.p.A. (art.6, comma2, lett. g), legge n. 64/1986)	Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree deprese del Mezzogiorno	316	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
INVITALIA S.p.A. (d.lgs. 185/2000 e legge n. 289/2002, art. 72)	Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprendi- torialità	(*)	453.075	3	100	2949	3721	3628
INTESA SANPAOLO S.p.A. (legge n. 46/1982, Progetti autonomi d'impresa)	Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA)	(*)	(*)	(*)	0	0	0	0
SIMEST S.p.A. (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II ex legge n. 227/1977) [sottoconto della legge 295/1973, art. 3]	Fondo per la concessione di contributi agli interessi	84.217	(*)	(*)	6,1	206	3416	3190
SIMEST S.p.A. (art. 2 legge 394/1981, poi legge n. 133/2008 art.6, comma 2, lett. a)	Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato	7.370	69.550	(*)	11	181	1000	203
SIMEST S.p.A. (art.1 comma 932 legge n. 296/2006, LF 2007, ex legge 21-3-2001 n. 84)	Fondo unico di Venture Capital	5.125	40.458	1.165	65	20	20	20
SIMEST S.p.A. (art. 14, legge n. 99/2009, d.m. 4.3.2011, n. 102)	Fondo <i>start up</i>	15	(*)	(*)	41	2	3	3

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	costi di gestione 2014 (in migliaia)	crediti attualmente in sofferenza (in migliaia)	perdite su crediti da inizio attività del fondo (in migliaia)	tempo medio di erogazione (giorni)	numero soggetti beneficiari dei finanziamenti e/o contributi	numero domande presentate per erogazione finanziamenti e/o contributi	numero domande autorizzate per erogazione finanziamenti e/o contributi
UNICREDIT S.p.A. (legge n. 84/2001 art. 5 comma 3, lett. b)	Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica	147	114	538	Bosnia = 1 Bulgaria = 10,55 Romania = dato non disponibile	72	72	72
CONSAP S.p.A. (art. 15, comma 6, del DL 2 luglio 2007, n. 81, legge di conversione 3 agosto 2007, n. 127; d.i. 19-11-10)	Fondo per il credito ai giovani	265	5	(*)	15	231	424	259
CONSAP S.p.A. (art. 4 commi 1 e 1-bis del DL n. 185/2008, conv. in legge 28 gennaio 2009, n. 2)	Fondo per il credito per i nuovi nati	151	1.155	(*)	30	247	152	non è prevista attività istruttoria per l'ammissione al Fondo, le domande sono ammesse alla garanzia del Fondo con l'erogazione del finanziamento effettuata a discrezione del finanziatore
CONSAP S.p.A. (art. 13, comma 3-bis, del DL 25 giugno 2008, n. 112, conv. con mod. dalla legge 133/2008, come mod. dall'art. 2, comma 39, della legge 191/2008)	Fondo per la casa	135	(*)	(*)	dato dichiarato non rilevabile	8	61	36
CONSAP S.p.A. (la legge 27 dicembre 2013, n. 147)	Fondo nuovi nati	(*)	(*)	(*)	0	0	0	0
CONSAP S.p.A. (art. 1, comma 48, lett. C) della legge 27 dicembre 2013, n. 147; d.i. 31 luglio 2014)	Fondo di garanzia per la prima casa	(*)	(*)	(*)	0	0	0	0

I FONDI DI ROTAZIONE

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	costi di gestione 2014 (in migliaia)	crediti attualmente in sofferenza (in migliaia)	perdite su crediti da inizio attività del fondo (in migliaia)	tempo medio di erogazione (giorni)	numero soggetti beneficiari dei finanziamenti e/o contributi	numero domande presentate per erogazione finanziamenti e/o contributi	numero domande autorizzate per erogazione finanziamenti e/o contributi
CONSAP S.p.A. (art. 2 comma 6 sexies legge n. 10/2011)	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura	2.060	(*)	(*)	27	1018	1857	928
MEDIO CREDITO CENTRALE S.p.A. (legge n. 237/1993 art. 2 comma 2, DL n. 149/1993 art.2 comma 2, legge n. 782/1980 art. 2 lett. a)	Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese	0	(*)	(*)	0	0	0	0
MEDIO CREDITO CENTRALE S.p.A. (legge n. 388/2000 artt. 103 e 106)	Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese	566	(*)	10.336	15	1	0	3
Ministero dell'Economia e delle Finanze (legge 183/1987)	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie	(*)	(*)	(*)	2,9	12997 (beneficiari che hanno ricevuto almeno un pagamento)	265	265
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art. 11, comma 6, del decreto-legge n. 91/2013)	Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento	(*)	(*)	(*)	10	8	5	1

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	costi di gestione 2014 (in migliaia)	crediti attualmente in sofferenza (in migliaia)	perdite su crediti da inizio attività del fondo (in migliaia)	tempo medio di erogazione (giorni)	numero soggetti beneficiari dei finanziamenti e/o contributi	numero domande presentate per erogazione finanziamenti e/o contributi	numero domande autorizzate per erogazione finanziamenti e/o contributi
Ministero Politiche Agricole e Forestali (legge n. 590/1965 art. 16, soppresso con d.P.R. n. 616/1977 art. 110)	Fondo di rotazione per la proprietà diretta coltivatrice	(*)	(*)	(*)	0	0	0	0
Ministero Politiche Agricole e Forestali (legge n. 949/1952 capo III art. 5; legge n. 910/1966 art. 12; DL 377/1975 art. 7; d.P.R. 616/1977; legge 418/1989 art. 3)	Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura	(*)	(*)	(*)	0	0	0	0
Ministero Politiche Agricole e Forestali (legge n. 41/1982 abrogato da d.lgs. n. 154/2004, d.lgs. n. 100/2005)	Fondo centrale per il credito peschereccio	(*)	4.787	(*)	0	0	0	0
Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali (art. 25 legge 845/1978, art. 9 comma 5 DL 20 maggio 1993, n. 148, poi legge 236/1993)	Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo	19.024	(*)	(*)	0	0	0	0
Ministero dello Sviluppo Economico (legge n. 46/1982 art. 14)	Fondo per la crescita sostenibile	12.028	(*)	(*)	20 (90 - contabilità speciale 5850)	496	517	496
Ministero dello Sviluppo Economico (DL 22 ottobre 1992, n. 415 art. 12 comma 4, poi legge n. 488/1992 - legge n. 133/2008 - legge n. 662/1996 - legge n. 296/2006 - legge n. 185/2000 - d.m. 23 luglio 2009)	Fondo per l'Innovazione Tecnologica - interventi aree deprese e programmazione negoziata	(*)	(*)	(*)	25	749	759	749

I FONDI DI ROTAZIONE

Gestore ed articolo legge FONDO	Denominazione Fondo	costi di gestione 2014 (in migliaia)	crediti attualmente in sofferenza (in migliaia)	perdite su crediti da inizio attività del fondo (in migliaia)	tempo medio di erogazione (giorni)	numero soggetti beneficiari dei finanziamenti e/o contributi	numero domande presentate per erogazione finanziamenti e/o contributi	numero domande autorizzate per erogazione finanziamenti e/o contributi
Ministero Università e Ricerca (legge n. 46/1982, legge n. 346/1988, legge n. 451/1994, legge n. 488/1992; d.lgs. n. 297/1999)	Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR)	(*)	0	1.012	PON 5 GG/ FAR CA 86 GG - FAR CS 196 GG	494	1942	1400
Ministero dell'Interno (art. 243-ter del d.lgs. 18/08/2000 n. 267)	Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali	(*)	(*)	(*)	365	0	65	50

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dei Gestori e delle Amministrazioni vigilanti.

(*) dato non pervenuto o dichiarato non rilevabile dal Gestore e/o dall'Amministrazione vigilante.

€ 21,60



170140006070