ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 4

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2015)

Comunicata alla Presidenza il 23 giugno 2016

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2015

PAGINA BIANCA

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2015

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica il 23 giugno 2016 (documento XIV, n. 4)

VOLUME I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2015

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 2015

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 2015
- ***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

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

  L'ORDINAMENTO CONTABILE

  L'ORGANIZZAZIONE

  I FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2015 PER AMMINISTRAZIONE***
  - 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 i beni e delle attività culturali e del turismo
- Ministero della salute

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

  - Rendiconto dell'entrata
  - Rendiconto della spesa

- ***Appendice statistica***

INDICE

Volume I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa I

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA 1

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO 13
Le entrate dello Stato 13
Considerazioni di sintesi 13
La gestione delle entrate dello Stato nel 2015 18
Azione e risultati dell'attività di contrasto all'evasione 30
Analisi specifiche e principali criticità emerse 57

Le spese dello Stato 91
Considerazioni di sintesi 91
Le spese dello Stato nel 2015 95
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati 117
Analisi specifiche 138
Tavole 181

La gestione del patrimonio 195
Premessa 195
Conto generale del Patrimonio dello Stato 198
Analisi delle attività e passività finanziarie 199
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte 233

L'ORDINAMENTO CONTABILE 243
La riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009 243
Le modifiche alle condizioni per la tenuta del conto disponibilità presso la Banca d'Italia e di altri conti 250
Tavole 251

L'ORGANIZZAZIONE 263
Il riordino delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato 263
L'Agenda digitale 275
Lo stato di attuazione della legge n. 124 del 2015 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" 276
La revisione delle funzioni non fondamentali delle Province 281

I FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE 285
Considerazioni di sintesi 287
Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio
Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993 293
Gestioni fuori bilancio ed altri Fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993 317
Allegati 355

PREMESSA

1. *Il "giudizio" di regolarità sul Rendiconto generale dello Stato, articolato in base alla previsione normativa nelle due componenti, della Decisione in senso proprio e della Relazione al Parlamento, conclude il ciclo annuale dei controlli costituzionalmente affidati alla Corte dei conti, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Parlamento così da consentire l'adozione delle conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso. 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 2015 è sempre più orientata alla ricostruzione del contesto macroeconomico di riferimento e ad una complessiva valutazione delle politiche in materia di spesa e di entrata e si inserisce in un circuito integrato di controlli che ricomprende il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le relazioni quadrimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, le audizioni sui documenti programmatici, sulla legge di stabilità e sul contenuto delle manovre economiche.

Il Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni Riunite il 15 marzo 2016, 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.

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.

La Relazione mira, inoltre, ad offrire - anche in relazione alle riforme di norme, procedure e modelli di organizzazione e programmazione delle Amministrazioni centrali - analisi finalizzate tanto alla verifica del conseguimento degli obiettivi generali della politica di bilancio, quanto puntuali rilevazione dei risultati ottenuti nei principali programmi di intervento affidati alle singole Amministrazioni.

L'esame degli andamenti complessivi di entrate e spese si accompagna all'approfondimento dei risultati ottenuti con riguardo ai principali provvedimenti e manovre avviate fin dagli anni precedenti (misure di razionalizzazione delle spese, accelerazione dei pagamenti dei debiti, centralizzazione degli acquisti, ecc.) e di aspetti di carattere economico-finanziario, che trasversalmente riguardano tutte le Amministrazioni.

Le analisi relative alle singole Amministrazioni statali sono centrate, invece, sui risultati ottenuti nella gestione per programmi e, in particolare, sul grado di raggiungimento degli obiettivi. Tale impostazione mira non solo a fornire elementi

sulla realizzazione e coerenza delle misure attuate che riguardano le Amministrazioni centrali, ma anche a indicare le aree che appaiono più suscettibili di ulteriori interventi di razionalizzazione.

L'impianto della Relazione si presenta, quindi, sostanzialmente rivisto rispetto agli anni precedenti, con l'utilizzo di metodologie e di trattamento dei dati, differenziati in funzione della natura delle analisi condotte, su scala macro nel caso delle considerazioni generali sui conti dello Stato (contenute nel volume I della Relazione), su scala micro laddove si trattasse di pervenire a valutazioni su specifiche politiche settoriali (esaminate nel volume II della Relazione).

La Relazione si articola, come di consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato nel 2015 per Amministrazione" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili".

Il primo volume contiene, in primo luogo, un'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2015 (entrate, spese e saldi), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

***3.** In apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), fornendo a tal fine un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese.*

Il Conto dello Stato, infatti, costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, a sua volta utilizzato come esclusivo quadro di

riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

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, all'attività di contrasto all'evasione ed all'assetto del prelievo) ed alla gestione della Spesa (distinta per categorie economiche e politiche pubbliche).

Per quest'ultima la relazione intende evidenziare, in un'ottica più strutturata, la risposta data dalle amministrazioni centrali alle misure di contenimento e razionalizzazione, alle misure indirizzate a sostenere la crescita ed alle misure destinate ad interventi di carattere sociale.

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, alla luce della ridefinizione delle competenze tra livelli di governo, nonché dei principi sottesi alla recente riforma della pubblica amministrazione.

Particolare attenzione viene dedicata alle dimensioni, al ruolo e alle attribuzioni degli uffici, ridisegnati dai nuovi regolamenti di organizzazione diretti ad un migliore svolgimento dei compiti assegnati, valutandone la razionalità anche alla luce delle attuali politiche per il personale pubblico.

Nella parte generale vengono, inoltre, trattati altri aspetti di rilievo in materia di riforma del bilancio, quali i decreti legislativi di attuazione della riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009: è infatti prevista una nuova struttura del bilancio dello Stato e il potenziamento del bilancio di cassa.

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.

In linea con il nuovo impianto della Relazione, le analisi si concentrano prioritariamente sulla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, definiti negli atti di programmazione e declinati nell'ambito delle missioni e dei programmi affidati al Ministero.

Ad una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni Amministrazione, si è proceduto ad una selezione ragionata dei programmi più significativi, per i quali si dà conto dei risultati gestionali e delle eventuali criticità emerse, evidenziando, laddove presenti, quelle di carattere contabile particolarmente rilevanti nella realizzazione dei Programmi di spesa.

Le analisi compiute si sono avvalse di istruttorie condotte sulla gestione del bilancio, sorrette anche da un'intensa attività di collaborazione con i Ministeri.

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 analizzare gli avviati percorsi di ripensamento dell'organizzazione stessa delle pubbliche funzioni.

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 utilizzano metodologie campionarie ed applicazioni informatiche ispirate a criteri condivisi a livello europeo ed internazionale.

Sull'esito degli accertamenti le Sezioni riunite riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni al fine di adottare correttivi utili al miglioramento dello svolgimento dell'azione amministrativa.

***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, 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 rappresentare un elemento cruciale del sistema.*

La Corte svolge ormai in modo sistematico ed organico molteplici attività di controllo e compie valutazioni, 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 quadrimestrali 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 regolarità sul 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. 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 nell'attuale situazione della finanza pubblica che impone una riduzione complessiva delle risorse disponibili con un ridisegno del perimetro dei servizi da rendere alla collettività.

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

1.

La Relazione che accompagna il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato è principalmente destinata ad offrire, in primo luogo al Parlamento, una lettura ragionata delle risultanze della gestione 2015, con riguardo tanto alle categorie economiche delle entrate e delle spese, quanto ai risultati conseguiti dalle Amministrazioni ministeriali nell'attuazione delle missioni e dei programmi ad esse affidati.

L'ampiezza delle informazioni rese disponibili dal sistema integrato RGS-Corte dei conti – e che si estendono dai dati di bilancio aggregati a quelli per singole Amministrazioni – permette, a consuntivo, un esame molto analitico della gestione di bilancio e un utile confronto con le risultanze degli esercizi precedenti.

Si tratta di un esame del Rendiconto che utilizza i dati della gestione della competenza e quelli della gestione della cassa e dei residui. L'intera Relazione sul Rendiconto generale dello Stato espone risultati e valutazioni che si muovono, naturalmente, nel solco della contabilità finanziaria, con riguardo sia alle analisi generali sulle tendenze delle entrate e delle spese dello Stato, sia alla gestione delle risorse assegnate a ciascun Ministero: una scelta imposta dalla necessità di coerenza con il quadro contabile che è alla base della decisione di parificazione del Rendiconto.

Come già ripetutamente osservato in apertura delle Relazioni degli ultimi anni, va tuttavia osservato che la rappresentazione del bilancio dello Stato offerta dal Rendiconto finanziario non è immediatamente utilizzabile per la costruzione del quadro generale di finanza pubblica, nella definizione valida per la verifica annuale dell'andamento delle entrate e delle spese dell'intera Amministrazione pubblica e, soprattutto, del rispetto degli obiettivi concordati in sede europea con riguardo ai saldi.

Per consentire una corretta integrazione del Conto dello Stato nel più generale Conto delle Amministrazioni pubbliche è indispensabile sottoporre le risultanze del rendiconto a trattamenti contabili piuttosto complessi, affidati principalmente all'ISTAT e che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC).

Le operazioni a tal fine necessarie 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.

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 esame 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 nel Conto economico dello Stato.

In questo capitolo sono illustrate, in forma sintetica, le tendenze che, nel 2015, emergono dall'esame del Conto dello Stato secondo la contabilità nazionale, segnalando – per le maggiori categorie economiche di entrata e spesa e per i saldi - le principali differenze tra tale conto e il rendiconto oggetto di parificazione. Differenze da attribuire, in generale, all'esigenza di individuare il momento contabile che, a partire dalle risultanze finanziarie, meglio "approssimi" la rappresentazione del consuntivo per competenza economica.

Gli andamenti di entrate, spese e saldi dello Stato, così ricostruiti, sono, nei paragrafi seguenti, valutati nel riscontro con i risultati conseguiti negli ultimi anni e posti a confronto con la più generale evoluzione della finanza pubblica.

2.

Come appena ricordato, la rielaborazione del Conto economico dello Stato richiede la costruzione di un analitico "quadro di raccordo" con il Rendiconto che, in una versione aggregata ma completa, è esposto nelle tavole seguenti.

TAVOLA 1

TRANSCODIFICA DELLE CATEGORIE ECONOMICHE DI BILANCIO NELLE CLASSIFICAZIONI SEC2010
ANNO 2015

(in milioni)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		*Rendiconto (Competenza)*	*Rendiconto (Cassa)*	*Classificazione economica SEC 2010*	*Competenza*	*Cassa*
ENTRATE						
	TRIBUTARIE	**477.178**	**449.786**	**TRIBUTARIE**	**388.921**	**362.691**
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	259.462	249.634	Imposte dirette	226.460	216.819
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	217.715	200.152	Imposte indirette	162.461	145.871
	EXTRATRIBUTARIE	**83.603**	**53.441**	**EXTRATRIBUTARIE**	**76.585**	**46.147**
CAT VI	Proventi speciali	664	655	Vendita beni e servizi	12.876	12.893
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	26.708	19.822			
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	379	356	Redditi da capitale	6.482	3.830
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.623	1.623			
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.183	2.554			
				Trasferimenti correnti da AA.PP.	16.774	16.762
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	46.632	26.038	Trasferimenti correnti diversi	40.453	12.662
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.413	2.393	Poste correttive e compensative	-0	-0
Totale entrate correnti		**560.781**	**503.227**	**Totale entrate correnti**	**465.506**	**408.837**
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	6.620	6.620	Altri trasferimenti in conto capitale	14.832	14.831
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	366	366	Ammortamento	366	366
				Imposte in conto capitale	942	875
Totale entrate in conto capitale		**6.986**	**6.985**	**Totale entrate in conto capitale**	**16.140**	**16.072**
TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti		**567.766**	**510.212**	**TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti**	**481.646**	**424.909**
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.799	1.775	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.799	1.775
TITOLO IV	Accensione prestiti	259.542	259.542	Accensione prestiti	259.542	259.542
TOTALE ENTRATE		**829.108**	**771.529**	**TOTALE ENTRATE**	**742.987**	**686.226**
USCITE						
TITOLO I SPESE CORRENTI				**TITOLO I SPESE CORRENTI**		
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	86.966	86.953	Redditi da lavoro dipendente	87.129	87.110
CAT II	Consumi intermedi	12.866	11.722	Consumi intermedi	13.595	12.461
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.718	4.722	Imposte indirette	12.242	12.246
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	271.213	254.147	Trasferimenti correnti a AA.PP.	245.977	228.911
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	13.800	19.345			
5.1	*Prestazioni sociali in denaro*	9.837	15.121	Prestazioni sociali	10.546	15.792
5.2	*Trasferimenti sociali in natura*	1.252	1.301	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.899	1.942
5.3	*Altri trasferimenti correnti a famiglie*	2.711	2.923	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.204	2.475
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	7.670	7.001	Contributi alla produzione	4.969	4.261
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.860	1.868	Aiuti internazionali	2.132	1.868
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	16.785	16.785	Risorse proprie della UE	14.488	14.488
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	74.523	74.563	Interessi	74.523	74.563
CAT X	Poste correttive e compensative	77.571	76.754	Poste correttive e compensative	-0	0
CAT XI	Ammortamenti	366	366	Ammortamento	366	366
CAT XII	Altre uscite correnti	1.464	838	Altre uscite correnti	735	108
Totale uscite correnti		**569.801**	**555.063**	**Totale uscite correnti**	**470.805**	**456.590**
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				**TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE**		
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.417	4.918	Investimenti fissi lordi	14.581	14.082
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	20.750	18.873	Contributi agli investimenti a AA. PP.	20.750	18.873
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	10.269	10.974	Contributi a imprese, famiglie ed estero	8.363	9.362
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	3.374	3.514	Altri trasferimenti in conto capitale	8.991	9.132
Totale uscite in conto capitale		**39.810**	**38.280**	**Totale uscite in conto capitale**	**52.685**	**51.449**
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		**609.611**	**593.343**	**TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie**	**523.491**	**508.040**
Indebitamento netto		**-41.845**	**-83.131**	**Indebitamento netto**	**-41.845**	**-83.131**
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	1.500	6.919	Acquisizione di attività finanziarie	1.500	6.919
Saldo netto da finanziare		**-41.545**	**-88.275**	**Saldo netto da finanziare**	**-41.545**	**-88.276**
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	215.520	212.642	Rimborso passività finanziarie	215.520	212.642
TOTALE USCITE		**826.631**	**812.904**	**TOTALE USCITE**	**740.510**	**727.601**
Saldo complessivo di bilancio		**2.477**	**-41.375**	**Saldo complessivo di bilancio**	**2.477**	**- 41.375**

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto

La predisposizione di elementi di passaggio dai dati finanziari a quelli di contabilità nazionale costituisce, da pochi anni, un elemento di novità informativa proposto dalla Corte in sede di consuntivo, mentre una specifica disposizione normativa (legge n. 196 del 2009, art. 11, comma 9) ne prescrive la pubblicazione, in sede di previsione, nella Nota tecnico- illustrativa della legge di stabilità, in occasione della presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

Il raccordo, che è l'esito di un lavoro condotto d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato e con l'ISTAT, 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 SEC2010, 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).

TAVOLA 2

RACCORDO TRA RENDICONTO E CONTO DELLO STATO DI CONTABILITÀ NAZIONALE. ANNO 2015

(in milioni)

Classificazione SEC2010	*Competenza*	*Cassa*	*Ag.Fiscali, PCM, CdS, TAR, Org. Costituzionali*	*Raccordo per il passaggio al conto economico di CN*	*Stima Comparto Stato (CN)*
		a	*b*	*c*	*d=a+b+c*
ENTRATE					
Imposte dirette	*226.460*	216.819	0	-10.373	206.446
Imposte indirette	*162.461*	145.871	0	34.582	180.453
Produzione vendibile e per uso proprio	*12.876*	12.893	0	-7.691	5.202
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	*16.774*	16.762	0	-8.252	8.510
Trasferimenti correnti diversi	*40.453*	12.662	0	-1.769	10.893
Aiuti internazionali	*0*	0	0	310	310
Redditi da capitale	*6.482*	3.830	0	3.114	6.944
Contributi sociali figurativi	*0*	0	0	2.085	2.085
Totale entrate correnti	*465.506*	408.837	0	12.006	420.843
Imposte in conto capitale	*942*	875	0	155	1.030
Ammortamento					
Altri trasferimenti in conto capitale	*14.832*	14.831	0	-8.001	6.830
Totale entrate in conto capitale	*15.774*	15.706	0	-7.846	7.860
TOTALE ENTRATE	*481.280*	424.543	0	4.160	428.703
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	*87.129*	87.110	3.108	-594	89.624
Consumi intermedi	*13.595*	12.461	1.658	2.868	16.987
Imposte Indirette	*12.242*	12.246	199	-7.509	4.936
Trasferimenti correnti ad Enti pubblici	*245.977*	228.911	-5.883	-3.348	219.680
Prestazioni sociali	*10.546*	15.792	0	-2.155	13.637
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil prestazioni sociali in natura	*1.899*	1.942	0	-445	1.497
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	*2.204*	2.475	377	105	2.957
Contributi alla produzione	*4.969*	4.261	115	-584	3.792
Aiuti internazionali	*2.132*	1.868	-1	-128	1.739
Risorse proprie della UE	*14.488*	14.488	0	-1.395	13.093
Interessi	*74.523*	74.563	0	-7.753	66.810
Ammortamento					
Premi di assicurazione	*735*	108	0	-80	28
Totale uscite correnti	*470.439*	456.225	-427	-21.018	434.780
Investimenti fissi lordi	*14.581*	14.082	414	-2.221	12.275
Contributi agli investimenti ad Enti pubblici	*20.750*	18.873	605	-13.255	6.223
Contributi a imprese, famiglie ed estero	*8.363*	9.362	-10	443	9.796
Altri trasferimenti in conto capitale	*8.991*	9.132	-581	1.829	10.379
Totale uscite in conto capitale	*52.685*	51.449	427	-13.204	38.673
TOTALE USCITE	*523.125*	507.674	0	-34.221	473.453
INDEBITAMENTO NETTO	*-41.845*	-83.131	0	38.381	-44.750

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto e dati ISTAT

3.

Anche con riguardo all'esercizio 2015, come ben emerge dai quadri di raccordo, si ripropongono differenze non trascurabili tra rendiconto finanziario e contabilità nazionale, attribuibili sia alle modifiche di mera classificazione delle entrate e delle spese che all'applicazione dei principi della competenza economica ("*accrual basis*") nella costruzione dei conti.

In primo luogo, 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 europea e della gestione della politica economica – non coincidono con i saldi finanziari del Rendiconto dello Stato, oggetto di parificazione.

Nel 2015, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 44.750 milioni (poco più di 5 miliardi in meno rispetto al 2014), a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 41.845 milioni e, in termini di cassa, di 83.131 milioni.

L'avanzo primario, che nella definizione di contabilità nazionale raggiunge i 22.060 milioni è, invece, nel Rendiconto pari a 32.978 in termini di competenza e a 13.713 milioni in termini di cassa (tavola 3).

TAVOLA 3

I SALDI DEL BILANCIO DELLO STATO: RENDICONTO GENERALE E CONTABILITÀ NAZIONALE

(in milioni)

Saldi	Rendiconto generale				Conto dello Stato (contabilità nazionale)	
	competenza		cassa			
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
	milioni di euro					
Saldo netto da finanziare	-52.839	-41.545	-78.809	-88.275	-	-
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	18.446	-9.021	-24.841	-51.836	-23.680	-13.937
Indebitamento (-) o accreditamento netto (+)	-17.596	-41.845	-53.844	-83.131	-49.890	-44.750
Avanzo primario	28.235	32.978	2.183	-13.713	22.207	22.060
	in % Pil					
Saldo netto da finanziare	-3,3	-2,5	-4,9	-5,4	-	-
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	1,1	-0,6	-1,5	-3,2	-1,5	-0,9
Indebitamento (-) o accreditamento netto (+)	-1,1	-2,6	-3,3	-5,1	-3,1	-2,7
Avanzo primario	1,8	2,0	0,1	-0,8	1,4	1,3

Fonte: elaborazione su dati SIRGS-CDC e ISTAT

4.

Il Conto economico dello Stato per il 2015 presentato nella tavola 4 e coerente con il "raccordo", costituisce una anticipazione dei conti per sottosettori che l'ISTAT pubblicherà, nella versione completa e definitiva, nel prossimo autunno[1].

Con riguardo alle entrate, nel 2015, se si osservano le grandezze di contabilità nazionale, la crescita delle entrate tributarie è stata, sia per le imposte dirette che per le indirette, di circa il 2 per cento, rispetto al 2014 con una elasticità di circa 1,3 punti rispetto al Pil nominale.

Le differenze rispetto alle risultanze del Rendiconto sono da attribuire, in primo luogo, ai criteri utilizzati per fornire una rappresentazione "per competenza economica" del prelievo tributario. In linea generale, questi criteri consistono nel "nettizzare" alcuni dati di entrata registrati "al lordo" nel rendiconto e nel ricorrere, alternativamente, ai dati di competenza

[1] Il conto dello Stato qui presentato è coerente con la versione dei conti pubblici pubblicati dall'ISTAT a maggio e basati sulla versione preliminare del Bilancio dello Stato disponibile a marzo.

giuridica (accertamenti) o a quelli sugli incassi, in relazione al grado di certezza circa l'acquisizione effettiva del gettito della tipologia di entrata considerata.

Da tener presente che gli accertamenti del bilancio dello Stato registrano, per la quasi totalità, le somme riscosse dalla struttura di gestione tramite modello F24. Trattandosi di somme versate direttamente dal contribuente al concessionario è implicita la certezza della riscossione. Per tutte le imposte, invece, per le quali non c'è certezza della riscossione, come i ruoli o gli accertamenti per adesione, la contabilità nazionale utilizza un metodo che ricorre in larga misura ai dati di cassa del Rendiconto (talvolta, il criterio adottato può essere una via intermedia tra le due opzioni indicate).

Lo scostamento che, anche nel 2015, si può osservare nel confronto rendiconto/contabilità nazionale – particolarmente ampio nel caso delle imposte indirette – dipende, inoltre, da alcune altre correzioni contabili richieste dal SEC2010 e che operano, in questo caso, tutte in riduzione dei dati registrati nel Rendiconto finanziario: i rimborsi e le compensazioni (non inferiori a 20 miliardi tanto per le imposte dirette, quanto per le indirette); le regolazioni contabili tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale (anch'esse non distanti dai 20 miliardi); le entrate da canoni Rai (circa 1,6 miliardi nel 2015); le vincite e gli aggi che nel bilancio dello Stato sono ricompresi nella registrazione del gettito lordo delle imposte sui giochi e scommesse (per circa 5,5 miliardi nel 2015), e che, invece, in contabilità nazionale sono scorporati dalle imposte indirette.

5.

Se si passa ad esaminare l'andamento della spesa, - escludendo dall'analisi i trasferimenti ad altri Enti dell'Amministrazione pubblica e, quindi, concentrando l'attenzione, da un lato, sulle risorse statali destinate direttamente ai servizi collettivi e alle infrastrutture e, dall'altro, sull'attività di intermediazione nei confronti del mercato (sostanzialmente, nei confronti di imprese) - si possono evidenziare alcuni dei principali fattori di scostamento tra Rendiconto e Conto dello Stato.

TAVOLA 4

CONTO DELLO STATO 2012-2015

VOCI ECONOMICHE	2012	2013	2014	2015	2013/12	2014/13	2015/14	2012	2013	2014	2015
	milioni di euro				*variazioni %*			*% di Pil*			
ENTRATE											
Imposte indirette	173.916	169.454	176.787	180.453	-2,6	4,3	2,1	10,8	10,6	11,0	11,0
Imposte dirette	204.681	205.681	202.312	206.446	0,5	-1,6	2,0	12,7	12,8	12,6	12,6
Contributi sociali effettivi	*54*	*78*	*75*	*72*	44,4	-3,8	-4,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali figurativi	2.099	2.116	2.072	2.013	0,8	-2,1	-2,8	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	26.016	29.355	32.035	31.859	12,8	9,1	-0,5	1,6	1,8	2,0	1,9
Totale entrate correnti	**406.766**	**406.684**	**413.281**	**420.843**	**0,0**	**1,6**	**1,8**	**25,2**	**25,3**	**25,6**	**25,7**
Imposte in conto capitale	1.470	4.101	1.534	1.030	179,0	-62,6	-32,9	0,1	0,3	0,1	0,1
Altre entrate in conto capitale	7.962	8.452	8.200	6.830	6,2	-3,0	-16,7	0,5	0,5	0,5	0,4
Totale entrate in conto capitale	**9.432**	**12.553**	**9.734**	**7.860**	**33,1**	**-22,5**	**-19,3**	**0,6**	**0,8**	**0,6**	**0,5**
Totale entrate complessive	**416.198**	**419.237**	**423.015**	**428.703**	**0,7**	**0,9**	**1,3**	**25,8**	**26,1**	**26,2**	**26,2**
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	90.128	89.891	90.028	89.624	-0,3	0,2	-0,4	5,6	5,6	5,6	5,5
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori *market*	644	589	767	1.497	-8,5	30,2	95,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Consumi intermedi	15.125	17.013	16.375	16.987	12,5	-3,8	3,7	0,9	1,1	1,0	1,0
Prestazioni sociali	3.962	4.141	10.349	13.637	4,5	149,9	31,8	0,2	0,3	0,6	0,8
Altre spese correnti	237.253	244.106	247.345	246.225	2,9	1,3	-0,5	14,7	15,2	15,3	15,0
di cui trasferimenti ad Enti pubblici	*208.089*	*213.395*	*218.045*	*219.680*	2,5	2,2	0,7	12,9	13,3	13,5	13,4
Spese correnti al netto interessi	**347.112**	**355.740**	**364.864**	**367.970**	**2,5**	**2,6**	**0,9**	**21,5**	**22,2**	**22,6**	**22,5**
Interessi passivi	80.418	74.892	72.097	66.810	-6,9	-3,7	-7,3	5,0	4,7	4,5	4,1
Totale spese correnti	**427.530**	**430.632**	**436.961**	**434.780**	**0,7**	**1,5**	**-0,5**	**26,5**	**26,8**	**27,1**	**26,6**
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	13.983	12.239	13.212	12.273	-12,5	7,9	-7,1	0,9	0,8	0,8	0,8
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	0	0	2	2			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	21.953	18.346	14.248	15.878	-16,4	-22,3	11,4	1,4	1,1	0,9	1,0
Altri trasferimenti in c/capitale	5.135	4.100	8.482	10.520	-20,2	106,9	24,0	0,3	0,3	0,5	0,6
Totale spese in conto capitale	**41.071**	**34.685**	**35.944**	**38.673**	**-15,5**	**3,6**	**7,6**	**2,5**	**2,2**	**2,2**	**2,4**
Totale spese al netto interessi	**388.183**	**390.425**	**400.808**	**406.643**	**0,6**	**2,7**	**1,5**	**24,1**	**24,3**	**24,9**	**24,9**
Totale spese finali	**468.601**	**465.317**	**472.905**	**473.453**	**-0,7**	**1,6**	**0,1**	**29,0**	**29,0**	**29,3**	**28,9**
SALDI											
Saldo corrente	-20.764	-23.948	-23.680	-13.937	15,3	-1,1	-41,1	-1,3	-1,5	-1,5	-0,9
Saldo primario	28.015	28.812	22.207	22.060	2,8	-22,9	-0,7	1,7	1,8	1,4	1,3
Indebitamento netto	-52.403	-46.080	-49.890	-44.750	-12,1	8,3	-10,3	-3,2	-2,9	-3,1	-2,7
Pil nominale	*1.613.265*	*1.604.478*	*1.611.884*	*1.636.372*	-0,5	0,5	1,5				

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Per i redditi da lavoro dipendente, i criteri di registrazione sono sostanzialmente sovrapponibili, essendo il maggior importo (circa 3 miliardi) che il Conto dello Stato espone rispetto al Rendiconto 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.

Nel merito, tanto la contabilità nazionale quanto quella finanziaria segnalano come, dal 2008 al 2015, non vi sia stata alcuna sostanziale variazione di livello per questa categoria di spesa (sempre intorno ai 90 miliardi): un andamento che è da ascrivere tanto al blocco della contrattazione e a quello dei trattamenti accessori, quanto ai vincoli alle assunzioni e al *turn over,* dai quali è derivata una riduzione del numero dei dipendenti pubblici dell'ordine dell'1 per cento l'anno tra il 2008 e il 2015.

Quanto ai consumi intermedi, nel 2015 risultano aumentati del 3,7 per cento in termini di contabilità nazionale, a fronte di un incremento del 4,7 per cento nel Rendiconto (con riguardo agli impegni consuntivati).

Consumi intermedi	*milioni di euro*				*variazioni %*			*composizione %*			
	2012	2013	2014	2015	2013/12	2014/13	2015/14	2012	2013	2014	2015
Rendiconto dello Stato	10.527	12.183	12.284	12.866	15,7	0,8	4,7	69,6	71,6	75,0	75,7
Correzioni di contabilità nazionale	4.598	4.830	4.091	4.121	5,0	-15,3	0,7	30,4	28,4	25,0	24,3
Conto economico dello Stato	15.125	17.013	16.375	16.987	12,5	-3,8	3,7	100,0	100,0	100,0	100,0

In termini assoluti, il divario tra Rendiconto e Conto dello Stato – che registra, nella contabilità nazionale, un più alto livello di questa categoria di spesa - è rilevante: in questi ultimi anni costantemente intorno o oltre i 4 miliardi, pari ad un'incidenza tra il 25 e il 30 per cento sul livello dei consumi intermedi risultanti dal rendiconto. Uno scostamento che è spiegato da molteplici fattori. Nel 2015, per richiamare solo i principali, poco meno di 2,5 miliardi sono imputabili allo Stato "allargato" (Agenzie fiscali, Organi di rilievo costituzionale, ecc.); ai SIFIM (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) sono riferibili circa 1,5 miliardi aggiuntivi e alle spese per la scuola (non registrate nel bilancio dello Stato) poco meno di 900 milioni circa. Altre riclassificazioni, che invece operano in senso riduttivo rispetto al rendiconto, ammontano complessivamente a circa 1 miliardo.

Tanto nelle risultanze del Rendiconto quanto nel Conto economico, i consumi intermedi dello Stato segnano, nel 2015, una accelerazione rispetto al 2014, anno nel quale il dato di contabilità nazionale aveva registrato una riduzione di quasi il 4 per cento. L'aumento è principalmente connesso ai dati di Rendiconto (+4,7 per cento) e, guardando alle diverse tipologie di spesa, riguarda essenzialmente gli oneri di funzionamento dell'Amministrazione. Più in dettaglio, le maggiori risorse impegnate attengono a corsi di formazione, con particolare riferimento a quelli a carico del MIUR per aggiornamento dei docenti di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado tramite la carta elettronica, (quest'ultima voce, peraltro, in contabilità nazionale è classificata nei trasferimenti correnti alle famiglie), e a quelli dei Ministeri della giustizia, relativi ai tirocini presso gli uffici giudiziari, e della difesa.

6.

Per quanto attiene alle spese in conto capitale, va innanzitutto ricordato che, in linea generale, nel passaggio tra Rendiconto e Conto dello Stato il dato che meglio approssima la competenza economica è ritenuto l'effettivo pagamento disposto nell'anno di riferimento. Più precisamente, le spese per investimenti fissi lordi in opere pubbliche dovrebbero, secondo il

SEC, essere registrate sulla base degli stati di avanzamento dei lavori; ma di fatto tali informazioni sono largamente insufficienti, soprattutto presso le Amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria e, di conseguenza, si ricorre ai più ordinari dati di cassa.

A seguito dell'introduzione del SEC2010, la revisione delle serie storiche degli investimenti dello Stato pone in immediata evidenza come, nella contabilità nazionale, il livello degli investimenti fissi lordi risulti quasi raddoppiato rispetto al rendiconto (nel 2015, in particolare, dai 4,9 miliardi di pagamenti del rendiconto ai circa 12 miliardi). Ma, in questo caso, la ragione principale risiede nella regola di contabilizzazione della produzione, per propri usi finali, delle spese per "ricerca e sviluppo" (effettuate per l'Amministrazione pubblica soprattutto da Università ed Enti di ricerca) che, secondo il SEC2010, è riconosciuta come bene di investimento e registrata in capo allo Stato, quale soggetto che la finanzia. Al riguardo, è opportuno sottolineare che tale rilevante aumento dei livelli di spesa in conto capitale non si riflette in un pari peggioramento del saldo di bilancio, in quanto il criterio di contabilizzazione prescritto dal SEC2010 prevede che, a fronte della maggiore spesa per investimenti in ricerca, siano registrati in entrata trasferimenti in conto capitale allo Stato di pari importo provenienti dal comparto Università ed Enti di ricerca.

Non tutte le attività che generano nuove conoscenze rientrano tra gli investimenti per ricerca e sviluppo considerati nei conti nazionali, ma soltanto quelle che sono esercitate in maniera sistematica e che richiedono l'impiego di risorse ad essa dedicate per le quali si sostengono delle spese (ovvero spese per l'impiego di lavoro, di capitale e di beni e servizi utilizzati come *input* intermedi). Nel settore delle Amministrazioni pubbliche, le istituzioni produttrici di ricerca e sviluppo sono le Università e gli Enti di ricerca, enti finanziati quasi esclusivamente dallo Stato che di fatto è anche il principale utilizzatore dei prodotti della ricerca (ricevuti, come detto, in forma di "cessione gratuita"). Per tale ragione, la contabilità nazionale registra il bene d'investimento in ricerca e sviluppo prodotto da università ed enti di ricerca come componente degli investimenti dello Stato.

Nel merito, l'andamento della spesa in conto capitale dello Stato nel 2015 riconferma un tratto noto, ma non per questo meno critico della politica di bilancio di questi ultimi anni: la progressiva decelerazione dell'accumulazione pubblica e la caduta degli investimenti in infrastrutture.

Nel Conto dello Stato, gli investimenti fissi lordi che, dopo anni di flessione, avevano segnato un modesto recupero nel 2014, tornano a diminuire ancora nel 2015 (-7,4 per cento). La riduzione è di intensità sovrapponibile a quella registrata nel dato di consuntivo del Rendiconto (-7,0 per cento in termini di pagamenti). Il risultato è ancora più negativo (-34 per cento circa) se la variazione è calcolata al netto degli investimenti in ricerca e beni militari (che, insieme, pesano per circa tre quarti sul totale degli investimenti fissi lordi e che, nel 2015, hanno registrato una crescita di quasi il 7 per cento).

7.

Nel 2015, la spesa finale diretta - che esclude tanto contributi e trasferimenti ai settori istituzionali esterni all'Amministrazione pubblica, quanto i trasferimenti ad Enti pubblici, e che rappresenta poco meno del 30 per cento della spesa totale al netto degli interessi - ha seguitato, dunque, a segnare un andamento molto controllato, con redditi da lavoro e investimenti fissi ancora in flessione e consumi intermedi in moderata crescita.

Molto più articolata è la valutazione che può essere avanzata con riguardo all'attività di intermediazione nei confronti del "mercato", con particolare riguardo ai trasferimenti destinati alle imprese.

Nella parte corrente del bilancio, i contributi alla produzione sono una categoria di spesa sottoposta ad un complesso trattamento contabile nel raccordo tra il rendiconto e la contabilità nazionale. In primo luogo, va precisato che i "contributi alla produzione" sono una definizione tipica della contabilità nazionale e che, nel bilancio dello Stato, corrispondono alla somma di

trasferimenti ad aziende di pubblici servizi (registrati in base agli impegni di bilancio), trasferimenti a imprese e altre spese correnti (contabilizzati per cassa).

Questo primo parziale disallineamento tra il dato di contabilità pubblica e il dato di contabilità nazionale risulta per il 2015 di importo relativamente contenuto.

Invece, le riclassificazioni SEC per questa categoria di spesa si riferiscono principalmente ai "crediti d'imposta" (agevolazioni alle imprese via sistema fiscale), riclassificati come contributi agli investimenti a imprese e quindi sottratti ai contributi alla produzione. Tra il 2014 e il 2015 il loro importo è notevolmente aumentato per la componente relativa alle imposte differite, che passa dai 500 milioni del 2014 ai circa 2,2 miliardi del 2015.

Alla base di tale correzione classificatoria vi è la più generale modifica - richiesta dal SEC2010 - dei criteri di registrazione delle imposte differite (*Deferred Tax Assets*) trasformate in crediti di imposta 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).

Nel conto capitale, le risorse statali trasferite alle imprese sono classificate sia come "contributi agli investimenti" che come "altri trasferimenti in conto capitale". Entrambe le categorie di spesa subiscono non irrilevanti correzioni in sede di raccordo tra rendiconto e contabilità nazionale.

Sempre al netto dei trasferimenti ad altri Enti pubblici, i contributi agli investimenti, che nel biennio 2013-2014 avevano registrato una forte riduzione (dell'ordine del 33 per cento) segnalano, nel 2015, un rimbalzo di quasi il 37 per cento, trainato proprio dai contributi alle imprese (+39 per cento).

I contributi agli investimenti a imprese sono dati dalla somma delle voci di bilancio dello Stato "contributi agli investimenti a imprese" e "trasferimenti ad aziende di pubblici servizi". Per entrambe le voci indicate, la traduzione dei dati finanziari in aggregati di contabilità nazionale avviene con l'utilizzo delle risultanze della gestione di cassa, ritenute la migliore approssimazione alla competenza economica. E' da sottolineare che in questo caso – e non solo per il 2015 - assume particolare rilievo la considerazione non della sola gestione di bilancio, ma anche della gestione di Tesoreria.

Infatti, se il confronto con i dati di contabilità nazionale muove dalla cassa del bilancio dello Stato, si evidenziano i seguenti fattori di scostamento (prevalentemente di segno riduttivo):

- la correzione della cassa attraverso l'integrazione della gestione di tesoreria, per tener conto delle minori effettive erogazioni (- 2 miliardi circa);
- la riclassificazione delle spese militari MISE in spesa per investimenti fissi (-1,6 miliardi circa);
- altre riclassificazioni SEC di minore entità, tra le quali, come già indicato, la quota di spesa proveniente dai contributi alla produzione e relativa agli oneri gravanti sugli autotrasportatori.

Quanto, infine, agli "altri trasferimenti in conto capitale", ampi sono gli scostamenti tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato. Al netto dei trasferimenti ad altri Enti dell'Amministrazione pubblica, nel 2015 ad un dato di cassa del Rendiconto di circa 2,5 miliardi corrisponde una rappresentazione di contabilità nazionale di oltre 10 miliardi di trasferimenti. Si tratta, peraltro, di una categoria di spesa sulla quale, nel rispetto delle regole del SEC, finiscono per essere contabilizzate operazioni di diversa natura, spesso con caratteri di straordinarietà e la cui quantificazione si basa, per lo più, su fonti informative extra-bilancio. Quando, come nel 2015, lo scostamento tra bilancio e contabilità nazionale è pari a circa quattro volte la spesa rendicontata, si evidenzia uno degli aspetti più complessi per una lettura ragionata

dei conti dello Stato; ed anche un elemento di forte aleatorietà in sede di costruzione dei quadri previsionali previsti dalla legge di contabilità.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale" vanno registrati anche i rimborsi di tributi (o di altre somme percepite) a favore dei quali vi siano pronunce giurisdizionali (come per le sentenze della Corte di giustizia europea): così, avviene per i rimborsi di IRES e di 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 dalla legge n. 214 del 2011) ha riconosciuto ammissibile il rimborso, prevedendone anche l'efficacia retroattiva. Secondo le regole SEC2010 il momento di registrazione corrisponde al periodo nel quale è riconosciuto l'obbligo e definito l'ammontare.

Gli effetti sul Conto dello Stato hanno determinato un onere di circa 900 milioni nel 2014 e 2 miliardi nel 2015.

Le nuove regole SEC prevedono la classificazione nel medesimo aggregato dei crediti fiscali richiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente.

Al riguardo, l'elemento di gran lunga più importante è costituito dal già descritto trattamento delle imposte differite (DTA), ma in questo caso di natura diversa da quelle connesse ai crediti d'imposta che il bilancio classifica come trasferimenti correnti alle imprese. I DTA sono registrati negli altri trasferimenti in conto capitale, per un importo pari alle imposte differite quali risultano dalle dichiarazioni fiscali delle imprese beneficiarie. Gli importi imputati in spesa sono, dunque, di fonte extra-bilancio (oltre 6 miliardi nel 2014 e oltre 4,5 miliardi nel 2015).

8.

In conclusione, il Conto dello Stato per il 2015 registra una significativa riduzione dell'indebitamento netto rispetto al 2014 (quasi 45 miliardi contro 50 miliardi circa), per effetto di una dinamica molto contenuta della spesa ed un recupero nella crescita delle entrate.

In particolare, sul fronte delle entrate, il rimbalzo positivo delle imposte dirette (che si erano, invece, ridotte nel biennio precedente) ha consentito di segnare nel 2015 un aumento delle entrate correnti di poco inferiore al 2 per cento, comunque superiore al ritmo di crescita del prodotto nominale, contenuto entro l'1,5 per cento.

Come illustrato nel capitolo "Le entrate dello Stato", anche i dati del Rendiconto -pur nella diversità delle definizioni - indicano per il 2015 una buona ripresa delle entrate (+3,5 per cento nell'accertato finale e +4,5 per cento nelle riscossioni).

Nei paragrafi precedenti, con riguardo alle principali categorie delle entrate e delle spese, sono stati descritti i più rilevanti fattori di scostamento tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato.

Ma ciò che, alla fine, merita di essere evidenziato è che il giudizio che può essere tratto dall'osservazione della dinamica di entrate e spese è molto diverso (talvolta persino divergente) a seconda che si faccia riferimento al Rendiconto o alla contabilità nazionale.

Come si avverte più avanti, nel capitolo "Le spese dello Stato", il quadro di Contabilità nazionale è, peraltro, quello di riferimento ai fini della valutazione del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, anche con riguardo alle verifiche in sede europea.

Ebbene, per il 2015, con particolare attenzione alla spesa, i risultati a confronto mostrano una dinamica assolutamente difforme. Se si fa riferimento alla competenza giuridica (impegni) per la parte corrente e alla cassa (pagamenti) per il conto capitale (un criterio che, grosso modo, corrisponde al metodo impiegato per costruire la contabilità nazionale), si possono rilevare tendenze quasi opposte: la spesa corrente primaria (al netto delle regolazioni contabili), infatti, cresce nel 2015 del 10 per cento nei dati di Rendiconto, ma di solo lo 0,9 per cento nel Conto dello Stato.

La spesa in conto capitale, poi, diminuisce di più del 27 per cento nel Rendiconto, mentre aumenta di oltre il 7 per cento nel Conto dello Stato.

Dunque, il giudizio sull'andamento della spesa, così come registrata in contabilità economica, può essere riassunto in queste principali conclusioni.

Si segnala, in primo luogo, la sostanziale stabilizzazione delle spese totali sui livelli del 2014: un risultato sul quale, tuttavia, si riflette ancora una volta positivamente l'ulteriore flessione delle spese per interessi passivi (-7,3 per cento), peraltro ormai in atto dal 2012.

Ma anche guardando alla spesa al netto degli interessi, risalta la tendenza verso un forte controllo di tutti i principali aggregati. La spesa corrente primaria, infatti, cresce nel 2015 di solo lo 0,9 per cento (+2,6 per cento nel 2014), mentre in una ridefinizione che escluda il "*bonus*" alle famiglie (convenzionalmente registrato nelle "Prestazioni sociali in denaro", per un importo di circa 5,8 miliardi per il 2014 e di oltre 9 miliardi per il 2015) anche il livello della spesa primaria corrente risulterebbe fermo rispetto al 2014. La stessa collocazione normativa (comma 1-*bis* dell'art. 13 del TUIR) indurrebbe, del resto, a considerare il *bonus* di 80 euro disposto dal DL n. 66 del 2014 come una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati.

L'incremento che il Conto dello Stato segnala per le spese in conto capitale (7,6 per cento, a fronte di una flessione cumulata di circa di circa il 12 per cento nel biennio precedente) non appare, invece, un indicatore rappresentativo di una inversione di tendenza nell'ormai pluriennale declino dell'attività di accumulazione e di investimento da parte di tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica. Si tratta, infatti, di un dato di sintesi che racchiude dinamiche molto difformi, oltre all'operare di fattori di natura meramente contabile. Osservando il conto capitale, infatti, si evidenzia una ricaduta del livello degli investimenti fissi lordi (-7,4 per cento rispetto al 2014, un andamento che, in questo caso, è sostanzialmente in linea con il dato del rendiconto), particolarmente pronunciata negli investimenti in beni e solo in parte bilanciata dalla crescita degli investimenti in ricerca e in beni militari, sul cui trattamento ci si è in precedenza soffermati.

Gli aumenti di spesa in conto capitale sono, pertanto, concentrati su contributi ed altri trasferimenti diretti alle imprese: nel caso dei contributi, la crescita non lontana dal 40 per cento nel 2015 risente largamente delle maggiori erogazioni alle Ferrovie dello Stato dovute al pagamento di residui provenienti dagli esercizi precedenti; l'aumento del 24 per cento circa degli "Altri trasferimenti alle imprese" riflette, con una estrema variabilità negli anni, i nuovi criteri – già prima ricordati – che il SEC2010 detta per il trattamento dei crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset,* DTA) che, nel solo 2015, sono risultati di poco inferiori ai 5 miliardi.

9.

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 del bilancio dello Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni.

A tal fine, nella tavola 5 sono riportati gli andamenti dei maggiori aggregati della spesa pubblica e statale, con riferimento a tre distinte periodizzazioni: il decennio precedente la crisi economica internazionale ed interna e i due più recenti trienni, 2010-2012 e 2013-2015, durante i quali le esigenze pressanti di risanamento dei conti pubblici hanno dovuto misurarsi anche con un forte rallentamento della crescita economica e del tasso d'inflazione.

TAVOLA 5

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

(variazioni percentuali medie annue)

Voci	*Amministrazioni pubbliche*			*Stato*		
	2000-2009	2010-2012	2013-2015	2000-2009	2010-2012	2013-2015
Spesa corrente	3,7	1,5	0,2	3,7	0,9	0,6
Interessi passivi	-0,5	6,5	-6,4	-1,0	7,0	-6,0
Spesa corrente primaria	4,3	0,9	1,0	5,0	-0,3	2,0
Investimenti fissi lordi	5,2	-8,5	-3,2	6,4	-11,5	-3,9
Spesa in conto capitale	6,8	-7,3	1,7	13,4	-6,8	-1,4
Spesa totale primaria	4,4	0,0	1,0	5,1	-1,2	1,6
Spesa complessiva	3,8	0,6	0,3	3,9	0,0	0,3
Spesa corrente primaria (al netto "bonus" e aggi giochi)	4,3	0,9	0,4	5,0	-0,3	0,9
Spesa in conto capitale (al netto degli "altri trasferimenti in conto capitale")	6,2	-8,7	-2,8	11,5	-9,3	-7,5
Spesa totale primaria (al netto "bonus", aggi giochi e "altri trasferimenti in conto capitale")	4,3	0,0	0,1	5,0	-1,3	0,1
Spesa complessiva (al netto "bonus", aggi giochi e "altri trasferimenti in conto capitale")	3,8	0,5	-0,5	3,8	-0,1	-0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

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 più intenso riaggiustamento dei conti pubblici - nei dati cumulati, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche resta sostanzialmente invariata, mentre per lo Stato la riduzione raggiunge l'1,2 per cento;
- il triennio 2013-2015, nei valori medi di periodo, segnala una moderata inversione di tendenza, con una crescita della spesa primaria dello Stato dell'1,6 per cento (1 per cento medio annuo per l'intera Amministrazione pubblica).

Va, tuttavia, evidenziato che, nel confronto intertemporale, il dato medio dell'ultimo triennio è alterato da un "effetto scalino" nella serie storica dei "consumi intermedi" e delle "prestazioni sociali in denaro", per l'inclusione in tali categorie di spesa delle due componenti già menzionate, di peso rilevante ma di impatto meramente contabile:

- la registrazione nel bilancio dello Stato, a partire dal 2013, sia in entrata che in uscita, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, che si traduce in maggiori spese per consumi intermedi a titolo di aggi per i concessionari e per i rivenditori (quasi 1 miliardo nel 2013 e circa 2,5 miliardi sia nel 2014 che nel 2015);
- la già commentata iscrizione tra le spese (nelle prestazioni sociali in denaro) del *bonus* da 80 euro.

Se si escludono dal calcolo tali fattori distorsivi, anche la variazione della spesa corrente primaria del triennio 2013-2015 risulta molto contenuta (+0,9 per cento medio annuo per lo Stato e addirittura +0,4 per l'intera Amministrazione pubblica).

Da quanto esposto in precedenza, un'altra categoria di spesa sulla quale, nella contabilità nazionale, si concentrano correzioni meramente contabili – e non soltanto con riguardo all'ultimo triennio – è quella degli "altri trasferimenti in conto capitale", tra i quali, nel tempo,

PAGINA BIANCA

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

LE ENTRATE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2015: *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'Agenzia delle entrate relativi al settore 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. La tassazione degli immobili;* Riquadro – La cedolare secca sugli affitti; *3.2. I proventi da giochi; 3.3. La fiscalità petrolifera; 3.4. L'attività di riscossione; 3.5. Il contenzioso tributario; 3.6. Compensazioni e rimborsi; 3.7. Dipendenti dell'amministrazione fiscale coinvolti in procedimenti penali; 3.8. La gestione degli adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti*

Considerazioni di sintesi

Nel 2015, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal progressivo indebolimento dell'attività di controllo e dagli aumentati vincoli ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

La dinamica delle entrate, che pure ha risentito dei primi segnali di ripresa dell'economia, ha beneficiato di interventi legislativi che hanno comportato un'accelerazione del naturale profilo del gettito. L'accertato finale (poco meno di 570 miliardi) ha registrato un significativo aumento (+3,5 per cento, rispetto al 2014). Ancora più positivo il risultato segnato dalla riscossione che, con oltre 549 miliardi, segnala una marcata crescita (+4,5 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2011 ha visto aumentare il gettito di oltre il 14 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile al corposo aumento delle riscossioni in conto competenza, solo in parte frenato dalla sostanziale invarianza delle riscossioni in conto residui.

Peraltro, i risultati di consuntivo fanno emergere anche un'accentuazione dello scostamento fra accertamenti e previsioni di entrata. Un fenomeno che coinvolge sia le previsioni iniziali di competenza che quelle definitive e che sembra ricollegabile, da un lato, alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e, dall'altro, alla quantificazione di provvedimenti il cui "rendimento" soggiace alle reazioni di comportamento dei contribuenti.

Le entrate da accertamento e controllo (poco più di 66 miliardi) segnalano una flessione rispetto al 2014, riportandosi ai livelli di inizio decennio. Un risultato non positivo ma che, comunque, non altera una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito. Un ruolo che, d'altra parte, risulta evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Erario: il significativo aumento registrato nel 2015, sia dalle riscossioni di competenza che dai versamenti di competenza, porta vicino al 20 per cento l'accelerazione registrata nell'ultimo quinquennio su entrambi i versanti.

La significatività dei risultati del 2015 risulta accentuata anche dall'elevata quota espressa dalle entrate di natura ricorrente: il 98 per cento delle entrate finali totali, che aumenta fino al 99 per cento per il segmento delle entrate tributarie.

Meno confortanti sono le evidenze che emergono sul versante delle entrate riassegnate (oltre 16 miliardi nel 2015): sia perché si è in presenza di risorse che implicano 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, in specie per ciò che concerne l'individuazione di una correlazione fra risorse (le entrate riassegnabili) e impieghi (le entrate riassegnate).

Alla fine del 2015, i residui attivi mostrano una consistenza (poco più di 208 miliardi) in ulteriore ridimensionamento (-0,4 per cento). Per quanto limitato, tale risultato conferma la decisa tendenza (-20 per cento) manifestatasi l'anno scorso, anche se l'evoluzione del 2015 appare riconducibile ad una diversa componente: i residui da versamento (in flessione del 10 per cento), laddove nel 2014 l'imponente caduta risultava concentrata fra i residui da riscossione (-25 per cento) che, invece, registrano nel 2015 una sorta di effetto di "rimbalzo" che ne riporta lo *stock* al di sopra dei 100 miliardi.

Si tratta di un risultato che discende sia da una minore formazione di nuovi residui, sia da un processo di smaltimento dei vecchi, 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. Anche per il 2015, sulla base di quanto proposto dall'Agenzia, è stato adottato un fortissimo abbattimento (95,2 per cento), nel presupposto di una presunta "incassabilità" dei ruoli nella misura del 4,8 per cento.

L'attività di contrasto all'evasione fiscale si caratterizza nel 2015 per il progressivo indebolimento che coinvolge sia il numero dei controlli sia i risultati finanziari conseguiti.

Le due evidenze appaiono significative nel segmento principale, di competenza dell'Agenzia delle entrate. Il numero complessivo degli interventi eseguiti (poco più di 621 mila) segnala una flessione superiore di quasi il 4 per cento rispetto al 2014 e di oltre il 16 per cento rispetto al 2012 (quando il numero di controlli risultò superiore di 120 mila unità).

Alla flessione dell'attività posta in essere si sono accompagnate cadute non meno significative sui versanti della maggiore imposta accertata (-17,7 per cento) e dei risultati finanziari conseguiti (-3,9 per cento rispetto al 2014). Si tratta di risultati in stretta correlazione con la progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività di accertamento e controllo (-6,5 per cento nell'arco dell'ultimo quinquennio). Una tendenza aggravata, nel 2015, dalle incertezze prodotte dalla sentenza (n. 37/2015) con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che davano la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della Terza area.

La distribuzione degli accertamenti fra le diverse tipologie di contribuenti mette in luce l'accentuata flessione prodottasi nel 2015, sia numerica che in termini di maggiore imposta accertata (MIA), di quelli operati nei confronti dei grandi contribuenti (rispettivamente -12,2 per cento e -38,2 per cento). Ma diminuiscono anche gli accertamenti nei confronti delle imprese di medie dimensioni e dei professionisti.

La MIA del 2015 relativa ai grandi contribuenti e alle imprese di medie dimensioni rappresenta poco meno del 39 per cento di quella complessivamente accertata (era oltre il 41 per cento nel 2014), mentre la MIA concernente gli accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti costituisce, da sola, il 47,5 per cento (era il 44,8 per cento nel 2014). La minore concentrazione della MIA 2015, rispetto a quella del 2014, può essere valutata positivamente in termini di maggiore potenziale proficuità dell'attività svolta.

Nell'insieme, il numero complessivo dei controlli sostanziali eseguiti nel 2015 nei confronti dei soggetti ricompresi negli studi di settore ha coinvolto il 2,4 per cento del totale dei soggetti considerati.

Una valutazione complessiva della proficuità ed efficacia dell'azione di accertamento sostanziale lascia emergere indicazioni preoccupanti. Appare anomalo, innanzitutto, il numero (oltre 88 mila, pari quasi al 29 per cento) e le imposte relative (ben il 37 per cento dell'imposta totale accertata) degli accertamenti che si sono definiti per inerzia del contribuente, ossia senza ricorrere alle modalità agevolate accordate dall'ordinamento (acquiescenza, adesione, definizione del verbale) e senza imboccare la via del contenzioso. Ancora più preoccupante è rilevare che la grande massa degli accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni (il 40 per cento del numero di accertamenti ordinari eseguiti nei loro confronti, con una maggiore imposta pari al 55 per cento del totale accertato). Si tratta, in entrambi i casi, di evidenze che suggeriscono quanto sia alto il rischio che una parte rilevante dell'attività di accertamento posta in essere dall'Amministrazione possa non produrre effetti positivi per l'Erario, traducendosi solo in costi gestionali e in future quote inesigibili.

Va poi rilevato, in ordine alle diverse tipologie di attività di accertamento, il carattere del tutto residuale assunto dall'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'IRPEF (il cd. redditometro), sia in termini di numero di prodotti realizzati (-47,5 per cento rispetto al 2014), sia in termini di ricadute finanziarie (quasi il 30 per cento in meno): esiti molto lontani dagli obiettivi fissati dal legislatore (con il DL n. 112 del 2008 e il DL n. 78 del 2010).

E, ancora, in netta caduta risulta il numero delle indagini finanziarie autorizzate nel 2015: dimezzato rispetto al 2014 e, addirittura, crollato a circa un quarto nell'arco di un quinquennio. Un fenomeno, questo, che conferma ulteriormente il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, anche alla luce dell'enorme potenziale informativo assicurato dall'anagrafe dei rapporti finanziari.

Marginale appare il contributo dei Comuni all'attività di accertamento 2015, il cui numero si è ridotto del 27 per cento rispetto al 2014 e del 43 nell'arco dell'ultimo quadriennio. Per contro, l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è aumentato di oltre il 22,7 per cento, passando da 17,7 a 21,7 milioni. Del tutto preminenti gli introiti assegnati nel 2014 a Comuni ubicati nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna che, nell'insieme, costituiscono nell'anno il 67 per cento del totale.

Pure in sensibile riduzione il numero dei controlli da liquidazione (da 7,3 a 6,7 milioni nel 2015), anche se ad essa si accompagna un incremento del gettito pari a 783 milioni rispetto al 2014 (+12,8 per cento). L'incremento degli introiti derivanti dalla liquidazione automatizzata delle dichiarazioni conferma indirettamente, come da tempo segnalato dalla Corte, il crescente rilievo assunto dal fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie). Un fenomeno che coinvolge ormai oltre un milione e mezzo di soggetti per somme in progressivo, preoccupante aumento (complessivamente oltre 15 miliardi nel periodo di imposta 2013) e che, ormai, è divenuto una diffusa e impropria forma di finanziamento delle attività economiche, quando non, addirittura, una modalità di arricchimento illecito, anche attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

Le dimensioni raggiunte dal fenomeno delle imposte dichiarate ma non versate si colgono anche guardando all'elevato e crescente numero di posizioni interessate ai pagamenti dilazionati. Alla fine del 2015, il carico richiesto in rateazione ha ormai superato i 105 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente di quasi 22 miliardi (+26,4 per cento). Alla stessa data, le rateazioni concesse ammontano a 38,4 miliardi, con un incremento di 6.9 miliardi rispetto alla situazione a fine 2014. I dati delle rateazioni mettono in luce, da un lato l'anomalo ruolo ormai

assunto da Equitalia, quale ente di concessione di credito e, dall'altro, l'elevata probabile inesigibilità di buona parte delle dilazioni in essere, considerata l'assenza di garanzie e i limiti frapposti alle procedure di riscossione coattiva.

Meno omogenea la dinamica registrata nel 2015 dall'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza. A fronte di una sostanziale stabilità del volume complessivo di produzione destinato al contrasto dell'evasione, risulta in flessione la componente delle "verifiche" e quella dei "controlli strumentali", mentre segnano un aumento i "controlli" e le "altre verifiche e controlli". Quanto alle indagini finanziarie eseguite, anche per la Guardia di Finanza emerge un ricorso limitato e complessivamente in decremento rispetto al 2014.

In controtendenza, infine, risulta l'attività di controllo dell'Agenzia delle dogane: la crescita complessiva dell'ordine del 5 per cento, appare imputabile all'aumento dei controlli sulle importazioni e ad un più intenso utilizzo della modalità di controllo tramite *scanner*.

La gestione delle entrate ha risentito nel 2015 anche delle scelte del Legislatore, come pure delle incertezze e delle criticità che investono diversi aspetti del sistema impositivo.

La tassazione degli immobili coinvolge tutte e tre i temi, in un contesto in cui la varietà delle forme impositive converge verso un livello (quasi 44 miliardi nel complesso, pari a 2,7 punti di Pil) e una dinamica del gettito (+37 per cento nell'ultimo quinquennio) che proprio nel 2015 hanno trovato la massima espressione. A tali evidenze se ne aggiunge una terza: la crescente rilevanza del prelievo sugli immobili nel finanziamento dei Comuni e nell'assicurare un progressivo aumento del grado di autonomia degli Enti locali. Almeno fino al 2015, insomma, il legislatore è sembrato conformarsi alle indicazioni della teoria economica, secondo cui nell'ottica del decentramento fiscale, le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale. Un orientamento che, d'altra parte, trova ampia attuazione nella realtà internazionale: nell'area Ocse, imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare sono previste in 27 paesi (su 34). E' in questo panorama che si inseriscono alcune fra le più importanti problematiche del settore. Alcune presentano caratteri strutturali: anche il settore immobiliare soffre di fenomeni di evasione e di erosione che, secondo talune stime, determinano una consistente "evaporazione" di base imponibile (fra il 15 e il 29 per cento dell'imponibile potenziale) e significative perdite di gettito (fra i 4 e i 5,5 miliardi l'anno). Più recente, invece, è la questione della sottrazione a prelievo della casa di abitazione che, sul versante patrimoniale (oggi Tasi, ieri ICI), finisce per impattare pesantemente sul finanziamento e sul grado di autonomia impositiva degli Enti locali. C'è, infine, un interrogativo più specifico che discende dall'ampia diffusione del regime della cedolare secca nella tassazione degli affitti: quello relativo al conseguimento del più importante obiettivo ad esso affidato, ossia la riduzione dell'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare.

Nel 2015, le entrate da giochi hanno fatto registrare una significativa crescita (6 per cento) rispetto all'anno precedente, ritornando - dopo un quinquennio segnato da ripetute flessioni - al massimo livello di gettito (8,8 miliardi) toccato nel 2009. Trova conferma, dunque, il consolidamento dell'affidabilità di una fonte di entrata che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà.

Ma il risultato del 2015 ripropone anche un fenomeno apparentemente paradossale: nell'ultimo quinquennio, nonostante un aumento delle giocate dell'ordine di 27 miliardi (+ 44 per cento), l'utile erariale ha segnato una caduta dell'ordine di 300 milioni (-4 per cento). E, nel più ampio arco temporale 2004-2015, per ottenere un aumento di 1,1 miliardi del gettito da giochi (+15 per cento), il valore delle giocate è dovuto crescere di 63,5 miliardi (+256 per cento). Si tratta di andamenti che riflettono un progressivo mutamento nelle scelte dei consumatori, più orientati verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. *payout*) e implicano un breve lasso di tempo tra la giocata e il corrispondente evento/partita: è il caso dei c.d. apparecchi da intrattenimento (*new slot* e *video lottery*), verso i quali si concentra ormai il 54,9 per cento della spesa complessiva dei giocatori (nel 2004 era stato il 18 per cento) e il 51,7 per cento delle entrate erariali (nel 2004 era stato il 7 per cento). I fenomeni di sostituzione che hanno interessato il mercato dei giochi hanno comportato un significativo ridimensionamento della resa media dell'intero settore (utili netti per

l'Erario), attestatasi nel 2015 al 9,6 per cento, un terzo rispetto a dieci anni prima. E' questo il risultato di un livello di tassazione fortemente differenziato da gioco a gioco, e della quota predominante assunta dagli apparecchi di intrattenimento che, con un'incidenza del prelievo pari al 9,3 per cento, finiscono per condizionare il gettito dell'intero settore. Peraltro, va aggiunto, la progressiva saturazione del settore e la crescente sensibilità per le "perdite" economiche e sociali che la diffusione delle nuove tipologie di gioco possono determinare, sembrano suggerire che i risultati di gettito assicurato dal settore difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro.

Nel 2015, il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha superato i 25 miliardi, con un incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2014, invertendo una dinamica decrescente che durava dal 2013. Un gettito di tali dimensioni riflette una ripresa dei consumi di prodotti petroliferi, e un livello di tassazione che resta elevato, come testimonia il confronto europeo, che identifica l'Italia come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo di vendita. A fronte di un prezzo industriale sostanzialmente in linea con quello degli altri Paesi, l'incidenza del prelievo fiscale risulta in Italia fra i più elevati: il 70,4 per cento del prezzo alla pompa nel caso della benzina (il 4° posto in Europa, con un divario di 2,1 punti rispetto al livello medio); il 69,7 per cento (il 2° posto in Europa, con una differenza di 4,7 punti rispetto al prezzo medio europeo), nel caso del gasolio per autotrazione. Peraltro, il comparto dei consumi petroliferi resta privilegiato nella tendenza ad acquisire volumi aggiuntivi di gettito: negli ultimi anni, 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, dell'ordine di 1,2 miliardi.

Lo scorso anno l'attività di riscossione ha registrato un'ulteriore crescita (+11,2 per cento gli incassi da ruoli), a conferma della tendenza avviata nel 2014, nonostante il perdurare di un quadro socio-economico condizionato da una non positiva fase congiunturale e gli effetti prodotti da una legislazione che, nell'intento di accrescere le tutele dei debitori, ha finito per incidere sull'operatività degli agenti della riscossione.

Tale risultato si confronta con il crescente livello di rigidità del sistema della riscossione che, a fronte di un carico netto affidato al concessionario Equitalia crescente nel tempo (77 miliardi il volume 2015, quattro volte il livello del 2002), produce riscossioni limitate: nei confronti del livello del 2002 - l'anno di minimo, con 19,3 miliardi - il carico risulta quadruplicato. Peraltro, il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2015, è risultato pari a 92,3 miliardi, a fronte di un carico netto di 815,0 miliardi (appena l'11,3 per cento); un indicatore, quest'ultimo, che non tiene conto dell'abbattimento di residui attivi registratosi negli ultimi anni e che investe in misura massiccia le annualità più "anziane".

Nel 2015 il contenzioso tributario conferma, in parte, le tendenze messe in evidenza nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi due anni. Da un lato, infatti, si assiste alla riduzione dello *stock* dei ricorsi in carico a fine anno (530 mila, -7 per cento rispetto al 2014); dall'altro, invece, si riscontra un'inversione di tendenza sul fronte dei nuovi ricorsi totali pervenuti i quali, dopo quattro anni di discesa, fanno segnare complessivamente un sostanzioso incremento (+9 mila). A determinare tale esito hanno contribuito anche gli effetti deflativi degli istituti del reclamo e della mediazione tributaria che, nel 2015, ha dato luogo alla presentazione di circa 119 mila istanze da parte dei contribuenti. Il numero delle sentenze emesse in corso d'anno risulta in diminuzione, soprattutto in virtù della riduzione del numero di quelle emesse nei giudizi di primo grado (-5 per cento). Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinnanzi alle Commissioni tributarie, le evidenze del 2015 indicano che le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,1 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 38 per cento, con un'inversione della tendenza andatasi affermando nell'ultimo quinquennio.

Alla fine del 2015, i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 47 miliardi complessivi, con una crescita del 49 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2009. Ancora più sostenuta è risultata la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione: +83 per cento nel corso dell'ultimo quinquennio, anche se il livello raggiunto nel 2015 (15,7 miliardi) si commisura appena ad un terzo di quello delle compensazioni. A determinare i descritti andamenti hanno contribuito, accanto all'evoluzione dell'economia e dei

parametri della tassazione, almeno altri tre fattori. Il primo è rappresentato dall'estensione della casistica idonea a generare crediti d'imposta: se, in passato, il fenomeno era ristretto all'ambito fiscale e al livello di governo centrale (crediti relativi a IVA e imposte dirette), successivamente ne sono stati interessati ulteriori ambiti, caratterizzati da finalità agevolative (rimborsi "Iva auto", "bonus incapienti", rimborso canone RAI, "*bonus* 80 euro", ecc.). Il secondo è costituito dalla progressiva entrata a regime della nuova normativa in materia di rimborsi e compensazioni, varata alla fine dello scorso secolo e imperniata sul sistema unitario di versamento, a mezzo principalmente del mod. F24. Il terzo fattore, infine – che, diversamente dai due precedenti, ha operato da contenimento del fenomeno in esame – è rappresentato dai ripetuti interventi del legislatore che, al fine di contrastare gli abusi nella compensazione dei crediti d'imposta, ha introdotto una serie di vincoli (alcuni di portata generale, altri riguardanti specificamente l'ambito IVA).

In occasione della predisposizione del Rendiconto annuale sul bilancio statale, l'Agenzia delle entrate ha fornito un'ampia rendicontazione circa l'attività svolta dalla sua Struttura di Gestione, dando puntuale riscontro a una delle raccomandazioni espresse dalla Corte in occasione dell'*Audit* svolto – su designazione del MEF e della Commissione europea - per individuare la metodologia da impiegare nel calcolo di due componenti (rimborsi e compensazioni IVA) rilevanti nell'ambito della predisposizione del *Relevé*, ai fini della determinazione del contributo italiano al bilancio comunitario.

Questi stessi elementi, peraltro, consentono alla Corte – in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato – di acquisire elementi di trasparenza e di conoscenza su un importante segmento del fenomeno delle contabilità speciali, da molto tempo "escluso" dall'annuale parifica.

Le ricorrenti notizie fornite dagli organi di informazione su casi di patologia comportamentale riscontrati tra i dipendenti dell'amministrazione fiscale hanno indotto la Corte a richiedere all'Amministrazione finanziaria elementi conoscitivi circa i casi registrati e le misure di controllo e prevenzione adottate. Dalle risposte fornite è emerso che nel quinquennio 2011-2015 il numero di dipendenti interessati da indagini penali risulta in progressivo aumento, (dai 412 del 2011 agli 833 del 2015). Circa la metà dell'aumento del numero di indagati, tuttavia, è riferito a indagini per reati comuni che, nel 2015, costituiscono oltre il 52 per cento degli indagati complessivi. Se, invece, si prendono in considerazione i soli reati propri si rileva una tendenza stabile nei primi tre anni del quinquennio osservato (circa 230 indagati per anno) e una repentina crescita negli ultimi due (309 indagati per reati propri nel 2014 e ben 399 nel 2015).

Relativamente ai servizi offerti ai contribuenti per facilitare l'adempimento degli obblighi tributari, la principale iniziativa assunta nel 2015 concerne l'introduzione del modello 730 precompilato reso disponibile *on line*. Nel 2015, primo anno di sperimentazione dell'iniziativa, l'obiettivo può dirsi conseguito solo in parte, considerato che degli oltre 20 milioni di modelli predisposti, soltanto 1,4 milioni di contribuenti hanno direttamente trasmesso in via telematica il modello (generalmente con modifiche), mentre circa 17,8 milioni hanno fatto ricorso a CAF e professionisti, in non pochi casi con aggravio delle tariffe praticate e, in via ormai del tutto marginale, al sostituto d'imposta.

1. La gestione delle entrate dello Stato nel 2015

1.1. Andamenti generali

Con oltre 569 miliardi (+3,5 per cento), le entrate finali accertate nel 2015 hanno ripreso la crescita interrotta l'anno scorso, portando al 13 per cento l'aumento cumulato nell'ultimo quinquennio (tavola 1.1).

Tale risultato è il frutto di diversi fattori.

L'analisi per titoli riportata nelle tavole allegate rivela il ruolo determinante delle entrate tributarie (+3,7 per cento), trainate soprattutto dalla dinamica positiva delle imposte dirette (+6 per cento, rispetto all'anno precedente), laddove le imposte indirette si sono fermate ad un +1,1 per cento. Fra le prime, si segnala l'accelerazione determinata dall'Irpef (+7 per cento), anche a

seguito del diverso meccanismo di contabilizzazione del gettito introdotto dal d.lgs. n. 175/2014 (al lordo dei rimborsi maturati dai contribuenti, con un aumento contestuale delle compensazioni d'imposta): il confronto omogeneo con l'accertato 2014 rivela, invece, un tasso di crescita molto più contenuto (+1,9 per cento). E ancora più contenuta sarebbe risultata la *performance* di cui è accreditata la principale imposta del nostro sistema tributario se non si fosse proceduto ad integrare (anzitempo, rispetto alle correlate regolazioni contabili, da operare nel 2016) il gettito delle ritenute operate dai sostituti d'imposta del settore pubblico dell'importo (1,5 miliardi) destinato all'erogazione del "*bonus*" da 80 euro. Più trasparente è invece risultata la dinamica segnata da talune forme di tassazione sostitutiva, interessate da aumenti di aliquota (imposte sulle rendite finanziarie, imposta sul risultato netto di gestione dei fondi pensione) o dall'ampliamento della base imponibile derivante da un aumento della platea dei contribuenti optanti (si veda, nella terza sezione di questo capitolo, il Riquadro dedicato a "La cedolare secca sugli affitti"). Tra le imposte indirette, invece, primeggia la crescita dell'Iva (+3,2 per cento), nonostante la frenata registrata dalla componente relativa alle importazioni. Ma anche la nostra principale imposta indiretta mostra un profilo alterato, per effetto dell'anticipazione di gettito che caratterizza il nuovo meccanismo dello "*split payment*". E lo stesso può dirsi per l'altro segmento impositivo che mostra nel 2015 una dinamica positiva: il 6,7 per cento di cui sono accreditati i "Proventi del lotto", esprimono non solo l'evoluzione delle entrate erariali correlata alle giocate, ma anche l'introduzione di forme di prelievo straordinario (come quello operante nel 2015 a carico di concessionari e gestori degli "apparecchi di intrattenimento" – si veda il paragrafo 3.2, dedicato a "I proventi da giochi").

Per contro, il Titolo II "Entrate extra-tributarie" registra, per il secondo anno consecutivo, una lieve flessione (-1 per cento), portando a poco meno di tre punti la perdita di gettito rispetto al 2013.

Infine, il Titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti" segna un consistente aumento rispetto al 2014 (+ 60 per cento), elevando al 170 per cento la crescita cumulata rispetto all'inizio del decennio.

TAVOLA I.1

LE ENTRATE FINALI

(in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015
Previsioni Iniziali Competenza	480.648	528.530	548.641	545.411	544.156
Previsioni Definitive Competenza	493.239	536.786	548.855	557.936	559.157
Previsioni Iniziali Cassa	441.724	478.998	495.679	491.037	495.703
Previsioni Definitive Cassa	454.343	487.003	495.891	503.561	510.641
Accertato	521.742	545.791	553.992	550.187	569.566
Riscosso Competenza	452.457	472.420	481.848	478.547	501.957
Da Riscuotere Competenza	69.285	73.371	72.144	71.640	67.608
Versamenti Competenza	433.241	448.069	458.517	453.622	474.213
Da Versare Competenza	19.216	24.351	23.331	24.925	27.744
Riscosso Residui (lordo da versare)	30.865	35.447	41.158	47.268	47.319
Da Riscuotere Residui	115.257	133.718	149.639	95.978	103.362
Versamenti Residui	19.416	23.610	25.148	30.684	37.773
Da Versare Residui	11.449	11.837	16.010	16.584	9.546
Riscosso Totale	483.322	507.867	523.006	525.815	549.276
Da Riscuotere Totale	184.542	207.089	221.783	167.618	170.970
Versamenti Totali	452.657	471.678	483.665	484.306	511.987
Da Versare Totale	30.665	36.188	39.341	41.509	37.289
Riscosso Residui (netto)		4.782	4.970	7.927	5.810
Riscossioni dell'anno		477.202	486.818	486.474	507.767
Δ Accertamenti (in %)		4,61%	1,50%	-0,69%	3,52%
Δ Riscossioni competenza (in %)		4,41%	2,00%	-0,69%	4,89%
Δ Versamenti competenza (in %)		3,42%	2,33%	-1,07%	4,54%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

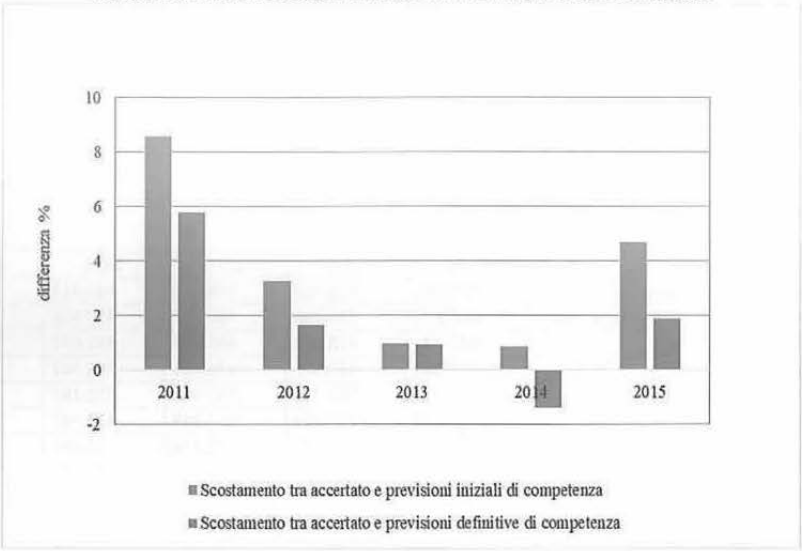
Va peraltro considerato che sull'accertato hanno influito in modo considerevole le insussistenze che, fra il 2014 e il 2015, risultano più che dimezzate (da 118 a 59 miliardi), dopo il raddoppio segnato l'anno precedente. Un fenomeno, questo, che si è distribuito in misura pressoché equivalente fra le entrate extra-tributarie (-26,7 miliardi) e quelle tributarie (-31,6 miliardi).

In passato, la Corte ha avuto più volte modo di sottolineare gli scostamenti registrati fra accertamenti e previsioni di entrata. Nel 2015, tale fenomeno è risultato significativamente accentuato, sia rispetto alle previsioni iniziali (4,7 per cento, cinque volte il differenziale 2014), sia rispetto alle previsioni definitive, superate di circa 2 punti (grafico 1.1). Tali risultati, segnalano una difficoltà di previsione che, come nel 2011, si concretizza in una sottostima dell'evoluzione attesa delle poste di entrata; difficoltà che, anche per il 2015, sembra ricollegabile, da un lato, alle incertezze del quadro macroeconomico di riferimento e, dall'altro, alla quantificazione di provvedimenti la cui efficacia è condizionata dalle reazioni di comportamento dei contribuenti.

Anche in questo caso, il dato di sintesi sottintende esiti di dimensioni diverse per i tre titoli di bilancio. Da un lato, le entrate tributarie, leggermente sottostimate in sede previsiva (-0,5 per cento) dopo che per anni hanno sofferto di fenomeni di sovrastima. Dall'altro le extra-tributarie, per le quali il grado di sottostima delle previsioni arriva nel 2015 fino al 24 per cento.

GRAFICO 1.1

ENTRATE FINALI: LO SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI E ACCERTAMENTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

Sul fronte della riscossione, il risultato del 2015 (oltre 549 miliardi, nel complesso), segnala una significativa crescita rispetto al 2014 (4,5 per cento), a conferma di un *trend* che dal 2011 ha visto crescere il gettito di oltre il 14 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile al corposo aumento delle riscossioni in conto competenza (+4,9 per cento), solo in parte frenato dalla sostanziale invarianza delle riscossioni in conto residui.

Pur in presenza di un simile andamento, la 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, insomma, 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 1.2

LA RISCOSSIONE TOTALE

(in milioni)

ENTRATE FINALI	2011	2012	2013	2014	2015	Δ 2015/2014	NI (2011:100)
Riscosso competenza:	452.457	472.420	481.848	478.547	501.957	4,9%	111
Titolo I	416.780	428.244	426.806	422.760	442.890	4,8%	106
Titolo II	32.442	36.287	51.688	50.362	50.316	-0,1%	155
Titolo III	3.236	7.889	3.354	5.425	8.751	61,3%	270
Riscosso residui (lordo da versare):	30.865	35.447	41.158	47.268	47.319	0,1%	153
Titolo I	28.075	32.493	37.395	41.223	41.244	0,1%	147
Titolo II	2.788	2.945	3.759	6.030	6.065	0,6%	218
Titolo III	3	8	4	15	9	-37,6%	310
Riscosso Residui (netto):	4.169	4.782	4.970	7.927	5.810	-26,7%	139
Titolo I	2.717	3.288	2.664	4.924	2.848	-42,2%	105
Titolo II	1.454	1.486	2.302	2.990	2.954	-1,2%	203
Titolo III	-1	7	4	14	8	-42,9%	-800
Riscosso Totale:	483.322	507.867	523.006	525.815	549.276	4,5%	114
Titolo I	444.854	460.737	464.201	463.984	484.134	4,3%	109
Titolo II	35.230	39.233	55.446	56.392	56.382	0,0%	160
Titolo III	3.239	7.897	3.359	5.440	8.761	61,1%	271
Riscossioni dell'anno:	456.626	477.202	486.818	486.474	507.767	4,4%	111
Titolo I	419.496	431.532	429.469	427.684	445.738	4,2%	106
Titolo II	33.895	37.773	53.989	53.351	53.270	-0,2%	157
Titolo III	3.235	7.896	3.359	5.439	8.759	61,0%	271

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della cassa evidenzia la crescita dei versamenti totali: di poco meno del 6 per cento rispetto al 2014, ma di oltre il 13 per cento nel più ampio arco quinquennale (2011-2015). Se, però, si depura dell'importo 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 un aumento dei versamenti totali (+5,7 per cento), imputabile soprattutto ai quelli in conto residui (+27 per cento), laddove i versamenti in conto competenza registrano un aumento di poco superiore al 4 per cento.

Le entrate extra-tributarie, a loro volta, rilevano una sostanziale stabilità in termini di cassa (0,3 per cento), distribuita uniformemente fra i versamenti in conto competenza e 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 introiti riferibili a forme di "condono" e comprendono gli 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 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 1.3) offrono le seguenti indicazioni.

Gli accertamenti, pari a poco più di 66 miliardi, segnalano una flessione rispetto al 2014, riportandosi ai livelli di inizio decennio. Si conferma, in ogni caso, una linea di tendenza in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito.

TAVOLA 1.3

LE ENTRATE DA ACCERTAMENTO E CONTROLLO

(in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015
Residui al 31/12	132.006	145.257	153.059	103.649	105.859
Residui iniziali	155.433	132.006	145.260	153.059	103.649
Previsioni Iniziali Competenza	45.994	53.795	54.524	54.506	50.993
Previsioni Definitive Competenza	46.297	53.080	54.495	54.111	50.673
Accertato	65.628	66.432	65.346	66.907	66.178
Riscosso Competenza	8.337	8.261	8.716	9.401	9.809
Da Riscuotere Competenza	57.291	58.170	56.631	57.506	56.369
Versamenti Competenza	7.778	7.752	8.208	8.794	9.234
Da Versare Competenza	560	509	508	607	575
Riscosso Residui (lordo da versare)	3.809	3.857	3.705	3.960	4.357
Da Riscuotere Residui	73.476	85.933	95.261	44.777	48.118
Versamenti Residui	3.130	3.213	3.046	3.201	3.560
Da Versare Residui	680	644	659	759	797
Riscosso Totale	12.147	12.118	12.421	13.361	14.166
Da Riscuotere Totale	130.767	144.103	151.891	102.283	104.487
Versamenti Totali	10.907	10.965	11.254	11.995	12.794
Da Versare Totale	1.240	1.153	1.167	1.366	1.372

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tale ruolo, d'altra parte, risulta più evidente alla luce delle entrate effettivamente affluite all'Erario: nel 2015, infatti, risultano aumentate sia le riscossioni di competenza, che si attestano a circa 9,8 miliardi, che i versamenti di competenza, pari a oltre 9,2 miliardi. In entrambi i casi, si segnala la forte accelerazione (dell'ordine del 20 per cento) registrata nell'ultimo quinquennio.

L'indice di riscuotibilità di competenza (rapporto fra il riscosso di competenza e l'accertato) segnala un livello (prossimo al 15 per cento) che, anche se non elevato, segnala comunque un deciso miglioramento rispetto al 2014 (14 per cento) e, soprattutto, rispetto al 2011 (13 per cento).

La riscossione in conto residui evidenzia un'ulteriore accelerazione (+10 per cento), che si va ad aggiungere a quella registrata nel 2014, portando la crescita nel biennio prossima al 18 per cento: un esito che riflette sia una minore formazione dei residui sia, come si specificherà oltre, un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione.

La riscossione totale completa il quadro positivo: collocatasi a oltre 14 miliardi, con un aumento del 6 per cento, conferma la tendenza al rialzo manifestatasi nel 2014 (+7,5 per cento), portando a oltre 2 miliardi (+17 per cento) il volume degli introiti aggiuntivi conseguiti dall'inizio del quinquennio.

1.3. Entrate ricorrenti e non ricorrenti

Nel 2015, le entrate finali di natura ricorrente rappresentano il 98 per cento delle entrate finali totali: un risultato riconducibile in larga parte alla componente *entrate tributarie*, nell'ambito della quale la quota delle entrate ricorrenti esprime la quasi totalità (99 per cento) del titolo (tavola 1.4).

Per contro, le entrate tributarie non ricorrenti che, nell'insieme, registrano un forte ridimensionamento rispetto al 2014 (-40 per cento), spiegano appena il 2 per cento delle entrate tributarie complessive.

Meno pronunciato è il divario che si rileva sul versante delle entrate extra-tributarie, in cui la quota di entrate non ricorrenti (il 6 per cento sul totale del Titolo) sconta l'imputazione di capitoli che, almeno in parte, riguardano proventi di natura non ricorrente.

Tali andamenti riflettono le modalità di classificazione adottate.

In proposito, va innanzitutto chiarito che il criterio seguito dalla Ragioneria generale dello Stato prevede l'imputazione alle 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 adottato un diverso criterio di classificazione a proposito di una particolare tipologia di entrate: in sostanza, nel caso delle entrate eventuali e diverse, classificate fra le entrate ricorrenti, la ricorrenza è stata valutata in base alla continuità 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 indagini[1], 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.

TAVOLA 1.4

ENTRATE RICORRENTI E NON RICORRENTI: RISCOSSIONI PER TITOLO DI ENTRATA

(in milioni)

	Entrate ricorrenti	Entrate non ricorrenti	Totale Titolo	Entrate ricorrenti/Totale	Entrate Non ricorrenti/Totale
I	481.009	3.125	484.134	99%	1%
II	52.799	3.582	56.382	94%	6%
III		8.761	8.761	0%	100%
Entrate Finali	*533.808*	*15.468*	*549.276*	*97%*	*3%*
IV	259.542		259.542	100%	0%
Totale	**793.351**	**15.468**	**808.819**	**98%**	**2%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

[1] 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.

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" potrebbe rivelarsi fuorviante, essendo le "eventuali" di fatto solo "non ricorrenti", mentre le "diverse" possono rientrare in entrambe le partizioni.

1.4. Entrate riassegnabili ed entrate eventuali e diverse

Nella configurazione 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 (dove risulta indicato "zero" o "per memoria"), acquistano evidenza contabile in corso d'anno ed offrono dimensione compiuta solo a consuntivo. E' solo successivamente alla loro effettiva acquisizione in entrata, infatti, che si creano i presupposti per la riassegnazione su capitolo di spesa (mediante l'adozione di appositi decreti di variazione di bilancio del MEF): 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 2015, la Ragioneria ha rilevato riassegnazioni di entrata per un importo pari a oltre 16,1 miliardi, di cui 7,3 miliardi sono stati riassegnati alla spesa, mentre la quota più rilevante (8,8 miliardi) è stata destinata al rimborso prestiti (tavola 1.5).

TAVOLA 1.5

ENTRATE RIASSEGNATE PER MINISTERI E DESTINAZIONI DI SPESA

(in milioni)

Amministrazione	Spese correnti	Spese in c/capitale	Rimborso spese passività finanziarie	Totale
Ministero dell'economia e delle finanze	2.614,4	401,9	8.816,9	11.833,2
Ministero dello sviluppo economico	326,9	560,0	-	886,9
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	171,4	0,0	-	171,4
Ministero della giustizia	156,4	0,7	-	157,1
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	76,5	0,1	-	76,6
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	459,4	0,0	-	459,4
Ministero dell'interno	1.510,5	30,4	-	1.540,9
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	16,1	261,9	-	278,0
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	59,1	324,3	-	383,4
Ministero della difesa	145,2	2,2	-	147,4
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	29,0	5,7	-	34,6
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	64,1	12,8	-	76,9
Ministero della salute	56,7	0,0	-	56,7
Totale generale	**5.685,5**	**1.600,1**	**8.816,9**	**16.102,5**

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

In ordine all'utilizzo delle risorse riassegnate, gli elementi forniti dalla RGS offrono le seguenti indicazioni:

- la quota maggiore è stata riassegnata al Ministero dell'economia e delle finanze (11,8 miliardi), seguito, con una quota pari a poco più di 1,5 miliardi, dal Ministero dell'interno e dal Ministero dello sviluppo economico (poco meno di 1 miliardo). Sono marginali, invece, le risorse assegnate agli altri ministeri;
- le riassegnazioni sono state destinate, soprattutto, al rimborso dei prestiti (+46 per cento rispetto all'anno scorso) e alle spese correnti (+12 per cento), mentre il finanziamento di spesa

di parte capitale si è ridotto ad un terzo, passando da 4,5 a 1,6 miliardi rispetto ai livelli del 2014;

- fra le spese correnti, prevalgono la riassegnazioni per interessi passivi e redditi da lavoro dipendente. Fra le spese in conto capitale, invece, spicca la categoria "acquisizione di attività finanziarie", anche se con un drastico ridimensionamento (- 90 per cento, circa) rispetto al picco segnato l'anno scorso.

La Corte ha da tempo prestato attenzione al fenomeno delle riassegnazioni di entrata[2], segnalando talune problematiche.

La prima attiene al prodursi di una vera e propria 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. Tale problematica sembra in via di parziale soluzione, considerando che la procedura di contabilizzazione registra un cambiamento a partire dal 2016: con la legge di bilancio per il triennio 2016-2018, *"al fine di favorire la piena operatività delle amministrazioni già da inizio anno"*[3], sono state iscritte come previsioni iniziali in termini di competenza e cassa sugli stati di previsione dei Ministeri interessati quota parte delle risorse rivenienti nel corso dell'anno da disposizioni legislative che destinano alla spesa talune entrate di scopo, i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile nel tempo e sono agevolmente monitorabili (tramite capitoli e/o articoli di entrata dedicati). Le somme in entrata (e in spesa) stabilizzate corrispondono a proventi incassati per un ammontare annuo prevalentemente costante nel tempo.

La seconda problematica si concentra sulla consuetudine di prevedere l'utilizzo di entrate riassegnabili - per loro natura aleatorie - per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili, oltre che certe nel loro ammontare quali, in particolare, il rimborso di passività finanziarie (8,8 miliardi nel 2015) e il pagamento dei relativi interessi (1,3 miliardi). Si tratta di una scelta che, presumibilmente, trova spiegazione nella necessità di assicurare gli equilibri della finanza pubblica e che, d'altra parte, non ha riflessi sotto il profilo della copertura di spesa, se non per quanto attiene la limitata efficacia temporale. Altre sarebbero le conclusioni ove si ritenesse più opportuno destinare entrate provenienti dalla prestazione di determinati servizi pubblici al miglioramento qualitativo e quantitativo dell'offerta.

Una terza problematica sottolineata dalla Corte riguarda 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 la pianificazione di apposite funzionalità di sistema.

Va richiamata, infine, una quarta problematica: l'inadeguatezza dei sistemi informativi a disposizione della RGS di fronte all'esigenza – manifestata dalla Corte – di individuare una puntuale correlazione fra le entrate "riassegnabili" e quelle effettivamente "riassegnate". Un'esigenza che trova spiegazione sia ai fini di una valutazione dell'offerta di determinati servizi da parte delle diverse amministrazioni (prestazioni, costi di gestione e relative entrate), sia nell'ottica di una fissazione delle priorità che dovrebbero guidare i criteri di riassegnazione alla spesa.

Se, come evidenzia RGS, in risposta ai quesiti istruttori posti dalla Corte, *"i sistemi informativi attualmente a disposizione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato,*

---

[2] 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"*.

[3] Come si sottolinea nella Circolare MEF-RGS n. 1 del 19 gennaio 2016. Ciò che non ha escluso, come ancora precisa l'Amministrazione, la formulazione di una *prudente previsione iniziale.*

non consentono di quantificare con apposite funzionalità le entrate riassegnabili, ma soltanto di consuntivare quelle effettivamente riassegnate", va anche rilevato, tuttavia, che l'esigenza di rendere di immediata percezione il legame fra entrate riassegnabili ed entrate riassegnate è affermata dalla stessa Amministrazione allorquando dirama istruzioni per garantire il monitoraggio delle entrate [riassegnabili] oggetto di stabilizzazione[4].

D'altra parte, le singole Amministrazioni non hanno avuto difficoltà a corrispondere alle puntuali richieste della Corte in materia: a cominciare dalla Guardia di Finanza, per finire a quasi tutti gli altri Ministeri di spesa (tavola 1.6).

TAVOLA 1.6

ENTRATE PROVENIENTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI PUBBLICI E RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Entrate derivanti da servizi resi			Entrate riassegnate ai capitoli di spesa	
	Versato 2015	Riassegnabile	Versato 2014, riassegnabile nel 2015, co. 2	Variazione a seguito di riassegnazione	*di cui co. 2*
Economia e finanze (Guardia di Finanza)	8,1	3,2	1,0	2,0	0,5
Sviluppo economico	37,5	27,7	41,5	35,6	5,1
Lavoro e politiche sociali	0,3	0,2	0,0	7,9	1,1
Giustizia	2,8	2,8	0,0	5,3	0,8
Affari esteri e cooperazione Internazionale	1,6	1,5	0,2	1,5	0,0
Istruzione, università e ricerca	1,3	1,3	0,0	1,3	0,0
Interno	263,4	204,8	56,6	568,7	46,6
Ambiente, tutela del territorio e del mare	536,4	265,2	1,5	264,0	1,3
Infrastrutture e trasporti	265,9	109,7	259,6	369,3	259,6
Difesa	226,5	135,6	77,7	160,0	70,7
Politiche agricole, alimentari e forestali	14,2	9,1	3,5	9,8	0,9
Beni e attività culturali e turismo	41,8	41,8	2,6	33,7	2,6
Salute	29,9	29,9	4,1	14,1	0,6
Totale	**1.429,9**	**832,8**	**448,3**	**1.473,3**	**389,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati e informazioni delle Amministrazioni dello Stato

Certo, si tratta di informazioni che presentano alcune criticità[5], a conferma della diversità dei criteri e delle procedure seguiti da ciascuna Amministrazione in ossequio a specifiche disposizioni normative. Ma, allo stato dei fatti, non si dispone di altro, in attesa che le novità preannunciate dalla Ragioneria consentano di rilevare in maniera esaustiva l'esatta natura e composizione delle entrate riassegnabili e la loro assegnazione alle diverse tipologie di spesa.

[4] Nella citata Circolare n. 1 del 19 gennaio 2016, il MEF-Ragioneria generale dello Stato sottolinea che: "*al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di stabilizzazione, deve essere garantita l'affluenza delle predette somme in appositi capitoli/articoli di entrata e la loro corrispondenza con capitoli/piani gestionali di spesa. E' necessario, quindi, che le entrate riassegnabili siano versate sul corretto capitolo/articolo di entrata*".

[5] Non di rado, ad esempio, entrate rivenienti da servizi resi non sono classificate nell'apposito capitolo delle Entrate extra-tributarie (2.1.2) ma, in ragione della loro aleatorietà, sono fatte rientrare fra le entrate non ricorrenti e di carattere straordinario. Altre volte, è emerso che talune Amministrazioni, nel computo dei proventi da riassegnare, includono capitoli di entrata di pertinenza del MEF. Senza considerare, poi, che non sempre è ravvisabile una corrispondenza puntualmente definita tra provenienza dell'entrata e destinazione alla spesa: come nel caso in cui l'entrata riassegnata su un capitolo di spesa provenga da più capitoli di entrata o, viceversa, quello in cui un capitolo di entrata destini risorse a più capitoli di spesa.

Le "entrate eventuali e diverse" identificano un ulteriore limite 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'art. 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 2015 si è rilevato un significativo aumento delle entrate eventuali e diverse: alla fine dell'anno, ne sono state accertate per 5,9 miliardi, oltre 1 miliardo in più (+22 per cento) rispetto al 2014. Peraltro, il confronto fra le due annualità consente di evidenziare una tendenza alla concentrazione nel MEF di tale tipologia di entrate: con un livello triplicato rispetto all'anno precedente (3,7 rispetto a 1,2 miliardi) il MEF ne spiega circa i due terzi dell'ammontare complessivo.

Pur riconoscendo lo sforzo compiuto dall'Amministrazione per individuare il contenuto di questo segmento di entrate, 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 rilevante dell'aggregato (i quattro quinti), mentre la seconda vi concorre in misura marginale.

Il consuntivo 2015 evidenzia un accertato (30,7 miliardi) di gran lunga maggiore sia delle previsioni iniziali di competenza (18,5) che delle previsioni definitive di competenza (18,9), 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 poco più di 2,9 miliardi, esprimono la vischiosità che frena la traduzione dell'attività di accertamento in incassi effettivi. Riprende così a crescere, dopo la flessione registrata nel 2014, lo *stock* dei residui, nel complesso pari a oltre 72 miliardi.

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

Dopo il forte smaltimento evidenziato nel 2014 (-20 per cento), la massa complessiva dei residui attivi ha registrato un'ulteriore riduzione anche nel 2015, fermandosi a 208,3 miliardi (-0,4 per cento). Si tratta di un risultato che, per quanto limitato, conferma la tendenza manifestatasi l'anno scorso, anche se l'evoluzione del 2015 appare riconducibile ad una diversa componente: i residui da versamento (in flessione del 10 per cento), laddove nel 2014 l'imponente caduta risultava concentrata fra i residui da riscossione (-25 per cento).

Questi ultimi, in effetti, registrano nel 2015 una sorta di effetto di "rimbalzo": con un aumento di poco più di 7 miliardi concentrato sulla componente in conto residui, recuperano in parte la caduta segnata nel 2014, riportando lo *stock* dei residui da riscuotere in conto residui al di sopra dei 100 miliardi. La correlazione che lega le tre variabili – residui totali, residui da riscossione in conto residui e residui da versamento in conto residui – è ravvisabile nell'andamento del fenomeno dei residui attivi negli ultimi anni (grafico 1.2).

Il fenomeno 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.

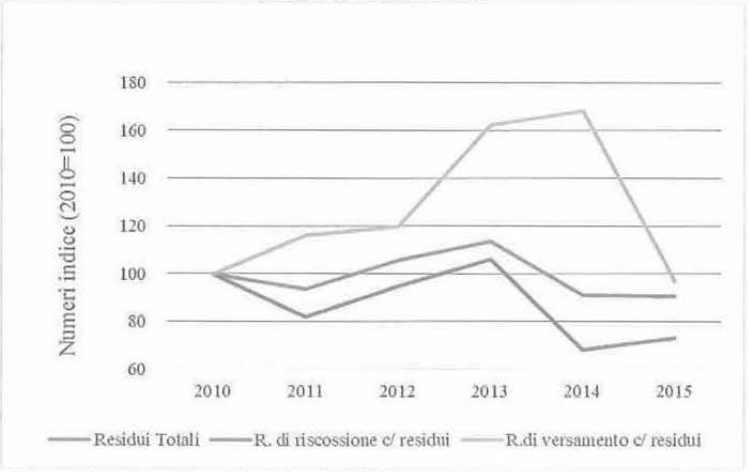
Per valutare in che misura i residui potranno trasformarsi in incassi, sono stati utilizzati alcuni indicatori diretti, da un lato, a misurare l'incidenza che sul totale residui hanno il "da riscuotere residui" e il "da versare residui", e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale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

L'analisi ha evidenziato:

- il ruolo determinante svolto dai residui "da riscuotere in conto residui", la componente che, da sola, identifica quasi la metà dell'intero fenomeno, anche se nell'ultimo quinquennio ha perso progressivamente quota (dal 61,3 per cento del 2010 al 49,6 per cento del 2015);
- il ruolo relativamente limitato esercitato da una componente relativamente minore come i residui "da versare in conto residui" (4,6 per cento sul totale, nel 2015), anche se con la loro accelerazione (in particolare nel biennio 2013-2014, quando ha quasi raddoppiato l'incidenza registrata nel 2010) hanno in passato concorso a frenare la flessione in atto del fenomeno nel suo complesso;
- una comunque limitata capacità di riscossione sui residui, che, ferma per lungo tempo su livelli esigui di poco superiori al 2 per cento, ha toccato il 4,7 per cento nel 2014, per poi ritornare su valori più contenuti (3,4 per cento nel 2015).

GRAFICO 1.2

LA DINAMICA DEI RESIDUI



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 2015 dalle contabilità finali delle Amministrazioni (797.408 milioni), si perviene a determinare l'importo da iscrivere nel Rendiconto in 208.260 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 1.957 milioni, a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi;
- altre rettifiche minori ("SICR caricamento Allegati 23 e 24") che hanno inciso sul da riscuotere per -33 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 anni[6], richiesti dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (riduzioni Allegato 24 al Rendiconto), che nel 2015 sono risultati pari a -534.196 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 (tavola 1.7):

[6] Gli abbattimenti di resti da riscuotere, pari a -64.226 milioni nel 2003, erano cresciuti fino a -212.070 nel 2010, collocandosi nel 2014 a -483.135 milioni.

- posizioni relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali e ditte fallite, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 97,5 per cento;
- soggetti deceduti o ditte cessate, per le quali il valore di presunto realizzo del credito è stato stimato in circa 1.660 milioni, ossia il 2,4 per cento del carico netto, con una percentuale di abbattimento del credito residuo dell'ordine del 97,6 per cento;
- nullatenenti e soggetti verso i quali sono state esperite, invano, azioni esecutive/cautelari, per le quali il valore di rettifica, per stimata irrecuperabilità, è stato fissato pari al 100 per cento;
- soggetti solvibili, per i quali il valore di presunto realizzo del credito relativo ai ruoli emessi a carico risulta essere pari a 8.093 milioni, con una percentuale di abbattimento pari al 74,1 per cento.

Nel complesso, dunque, il valore di presunto realizzo del credito relativo al carico affidato al 31 dicembre 2015 dall'Agenzia delle entrate si commisurerebbe a poco più di 27 miliardi, pari al 4,8 per cento dello stesso carico, con una corrispondente quota di abbattimento pari al 95,2 per cento[7].

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.

TAVOLA 1.7

RESIDUI DA RISCOSSIONE SUI RUOLI EMESSI DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE: RIDUZIONI E INCASSI FUTURI

(in milioni)

	Totale	Falliti	Deceduti o Ditte cessate	Altri soggetti			*Rate a scadere su dilazioni non revocate*
				Esecutiva/cautelare e Solo cautelare	Anagrafe tributaria negativa	Posizioni solvibili	
Totale complessivo carico ruoli affidato	795.042	141.108	82.827	346.666	95.672	128.769	
(-) Sgravi per indebito	175.016	17.816	14.907	67.004	15.732	59.556	
Carico netto	620.026	123.292	67.920	279.662	79.940	69.212	
(-) Riscosso	35.377	3.059	1.666	17.662	2.001	10.988	
Residuo lordo	584.649	120.232	66.255	262.000	77.939	58.224	
(-) Sospensioni	17.537	2.532	771	10.037	1.566	2.629	
(-) Rateazioni	14.487	98	180	9.077	502	4.631	
RESIDUO NETTO	**552.625**	**117.602**	**65.303**	**242.886**	**75.870**	**50.964**	*14.487*
Incassi futuri stimati	**27.097**	**2.917**	**1.600**	-	-	**8.093**	*14.487*
in %	**4,8**	**2,5**	**2,5**	-	-	**15,9**	**100,0**
Riduzioni	**525.528**	**114.685**	**63.703**	**242.886**	**75.870**	**42.871**	-
in %	**95,2**	**97,5**	**97,5**	**100,0**	**100,0**	**84,1**	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e RGS

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

Per una più precisa valutazione dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2015 occorre distinguere i risultati dell'attività di accertamento e controllo sostanziale, da quelli conseguiti attraverso l'attività di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni e degli atti, gestita sulla base di procedure informatiche centralizzate. La prima, infatti, riflette in modo specifico e diretto l'attività di contrasto all'evasione sostanziale svolta dagli uffici dell'Agenzia, anche con la collaborazione dalla Guardia di Finanza, mentre la seconda consegue in modo sostanzialmente automatico al comportamento non corretto tenuto dai contribuenti in sede di quantificazione e versamento del tributo dovuto sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Sul piano degli introiti monetari, l'attività di controllo e accertamento sostanziale ha comportato nel 2015 entrate per complessivi 7.753 milioni, con una flessione rispetto all'anno

[7] Dato fornito dal Direttore dell'Agenzia delle entrate con nota del 12 maggio 2015.

precedente del 3,9 per cento. La diminuzione degli introiti interessa sia i controlli sostanziali (-3,9 per cento), sia i controlli c.d. "documentali" di cui all'art. 36-*ter* del d.P.R. n. 600 del 1973 (-3,2 per cento).

TAVOLA 2.1

ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO E DI CONTROLLO SOSTANZIALE
(INTROITI)

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015*
Entrate da **"controlli documentali"** (art. 36-*ter* d.P.R n. 600 del 1973)	418	386	368	356
Entrate da **"controlli sostanziali"** (da versamenti diretti e da ruolo)	6.772	7.154	7.697	7.397

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Quanto al volume delle attività di accertamento sostanziale svolte nel 2015, la produzione risulta in flessione rispetto all'anno 2014 dell'4,4 per cento, essendo passata da 650.213 accertamenti a 621.214.

TAVOLA 2.2

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
(NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI)

ATTIVITA'	2012	2013	2014	2015
Accertamenti Imposte dirette IRAP- IVA- REGISTRO	**741.331**	**713.313**	**650.213**	**621.214**
di cui:				
Imposte dirette. IRAP e IVA ORDINARI	343.652	329.457	317.276	301.996
Accertamenti parziali automatizzati (art. *41-bis* d.P.R n. 600 del 1973)	339.646	331.556	289.277	286.015
Accertamenti Registro	58.033	52.300	43.660	33.203

Fonte: Agenzia delle entrate

Pure in flessione (-22,5 per cento) si presentano le attività di controllo documentale *ex* art-36-*ter* del d.P.R. n. 600 del 1973 svolte nel 2015, passate da 572.288 nel 2014 a 467.158 nel 2015.

TAVOLA 2.3

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

Attività relativa ai **"controlli documentali"** (art. 36-*ter*)	Periodo d'imposta			
	2009	2010	2011*	2012**
Numero comunicazioni degli esiti dei controlli emesse nel quinquennio 2012-2015	595.202	605.431	572.288	467.158
*di cui incassate**	425.660	424.199	396.766	285.709

*Anno di imposta 2011 aggiornati a febbraio 2016: numero comunicazioni per le quali risulta effettuato almeno un versamento diretto con delega mod. F24 a febbraio 2015

**Anno di imposta 2012: numero comunicazioni per le quali risulta effettuato almeno un versamento diretto con delega mod. F24 a febbraio 2016; la lavorazione relativa all'anno d'imposta 2012, avviata nel 2015, sarà ultimata entro la fine dell'anno 2016

Fonte: Agenzia delle entrate

L'attività di accertamento e controllo sostanziale in particolare

Nelle tavole che seguono è riepilogata l'attività di accertamento e controllo sostanziale realizzata nel 2015 dall'Agenzia delle entrate, ponendola a confronto con i risultati conseguiti nel triennio precedente.

In merito alla articolazione dei controlli effettuati per fascia di maggiore imposta accertata, nella tavola seguente si riporta la distribuzione degli accertamenti eseguiti nel 2015 ai fini delle

Imposte sui redditi e dell'IVA per le diverse tipologia di contribuenti, 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 276.412 controlli (inclusi un non trascurabile numero di accertamenti con esito negativo e di accertamenti annullati in autotutela) su un totale complessivo di 588.011, pari al 45 per cento, hanno dato luogo ad un recupero (potenziale) di maggiore imposta non superiore a 1.549 euro.

TAVOLA 2.4

DISTRIBUZIONE DEL NUMERO DI ACCERTAMENTI IMPOSTE DIRETTE E IVA ESEGUITI NEL 2015 PER FASCIA DI MIA

FASCIA DI MIA	GRANDI CONTRIBUENTI	IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	IMPRESE DI PICCOLE E PROFESSIONISTI	ENTI NON COMMERCIALI	DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	ALTRI	VOLUNTARY DISCLOSURE	TOTALE ACCERTAMENTI ORDINARI	ACCERTAMENTI PARZIALI AUTOMATIZZATI	Totale
	281	885	7.865	176	672	9.792	35	19.706	58.043	77.749
01 - 516	28	252	3.538	174	38	8.352	3.724	16.106	8.840	24.946
6,01 - 1.549	73	435	7.634	346	220	19.556	4.017	32.281	132.436	164.717
549,01 - 2.582	72	438	7.208	302	300	18.667	2.905	29.892	51.161	81.053
582,01 - 5.164	126	800	15.942	544	694	20.765	4.163	43.034	28.003	71.037
164,01 - 10.329	155	1.130	23.205	792	963	14.469	2.964	43.678	6.241	49.919
.329,01 - 15.494	105	771	15.123	575	617	6.167	1.092	24.450	769	25.219
.494,01 - 25.823	150	1.118	17.637	744	774	5.576	752	26.751	381	27.132
.823,01 - 36.152	117	835	9.790	495	426	2.712	234	14.609	82	14.691
.152,01 - 51.646	107	884	8.296	425	402	2.074	125	12.313	32	12.345
.646,01 - 103.291	248	1.633	11.063	570	418	2.503	163	16.598	20	16.618
3.291,01 - 154.937	176	791	4.138	141	144	921	38	6.349	5	6.354
4.937,01 - 185.925	76	324	1.443	51	46	312	9	2.261	1	2.262
5.925,01 - 309.874	186	801	3.115	68	64	681	22	4.937		4.937
9.874,01 - 413.165	94	335	1.261	24	16	274	6	2.010		2.010
3.165,01 - 516.457	82	204	793	12	14	146	4	1.255		1.255
6.457,01 - 1.549.371	351	923	2.207	35	17	356	9	3.898		3.898
549.371,01 - 2.582.284	86	315	368	3	2	70		844		844
582.284,01 - 5.164.569	121	230	237	4		38		630		630
164.569,01 - 15.493.707	64	125	91			17		297	1	298
.493.707,01 - 25.822.845	23	18	6	1		4		52		52
LTRE 25.822.845,01	13	15	12	1		4		45		45
OTALE	2.734	13.262	140.972	5.483	5.827	113.456	20.262	301.996	286.015	588.011

Compresi gli accertamenti con esito negativo e gli accertamenti annullati in autotutela
onte: Agenzia delle entrate

Nella tavola 2.5 si riportano i dati riepilogativi della maggiore imposta complessivamente accertata (MIA) nell'esercizio 2015, distintamente per settore impositivo. Gli accertamenti ai fini delle Imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP sono del tutto prevalenti quanto al potenziale rilievo finanziario. Nel 2015 la MIA complessiva risulta in grave flessione (-16,4 per cento rispetto al 2014). Tale risultato deriva da una riduzione netta di tutte le tipologie di accertamenti sostanziali. La MIA si riduce sia con riguardo agli accertamenti ordinari ai fini delle Imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP (-18 per cento), che relativamente agli accertamenti parziali nelle Imposte dirette (-6,36 per cento) e agli accertamenti nel settore del Registro (-16 per cento).

TAVOLA 2.5

MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015
MIA accertamenti ai fini Imposte dirette, IVA e IRAP	27.765	24.001	25.373	20.817
MIA accertamenti parziali imposte dirette	432	474	440	412
MIA accertamenti in materia di imposte di registro e altre imposte correlate	363	392	307	258
Totale MIA	**28.560**	**24.867**	**26.120**	**21.487**

Fonte: elaborazione Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle entrate

Meno rilevante, come accennato in precedenza, ma non meno significativa sul piano della tendenza in atto, la progressiva e costante riduzione del numero 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 nel 2015 (n. 621.214) si presenta in flessione del 4,5 per cento rispetto all'anno precedente (n. 650.213) e del 16,2 per cento rispetto al 2012, primo anno del quadriennio osservato (n. 741.331).

Anche sul piano strettamente numerico, quindi, si conferma un progressivo indebolimento della complessiva attività di controllo posta in essere, indebolimento le cui cause appaiono correlate soprattutto alla progressiva riduzione delle risorse umane destinate all'attività. Dai dati forniti dall'Agenzia delle entrate si desume, infatti, che il personale non dirigente complessivamente in servizio nel ramo Entrate è passato da 41.961 unità del 31 dicembre 2010 a 39.245 unità del 31 dicembre 2015, con una flessione del 6,5 per cento nel quinquennio. Oltre a ciò, per quanto specificamente concerne l'andamento dell'attività nel 2015, il grave perturbamento alle attività conseguente alla sentenza n. 37 del 2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme che davano la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari della Terza area. Ciò ha determinato, a decorrere dal mese di marzo del 2015, la improvvisa caducazione di complessivi 874 incarichi di funzioni dirigenziali che costituivano l'asse portante dell'organizzazione centrale e territoriale dell'Agenzia, in primo luogo per le attività di controllo fiscale. A causa di ciò, pertanto, l'apparato operativo ha subito un drastico e rilevantissimo depauperamento i cui riflessi sono evidenti nei risultati conseguiti nell'anno in esame.

TAVOLA 2.6

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

ATTIVITA'	2012	2013	2014	2015
Accertamenti Imposte dirette- IRAP- IVA- REGISTRO	741.331	713.313	650.213	621.214
di cui:				
Imposte dirette, IRAP e IVA ordinari	343.652	329.457	317.276	301.996
di cui:				
controlli sui crediti d'imposta (incremento occupazionale - investimenti)	*171*	*1.717*	*989*	*576*
controlli dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24	*3.267*	*4.291*	*6.968*	*10.195*
accertamenti da studi di settore	*13.230*	*10.950*	*12.277*	*8.149*
accertamenti sintetici				*5.827*
Accertamenti parziali automatizzati (art. 41-*bis* d.P.R. 600)	339.646	331.556	289.277	286.015
Accertamenti Registro	58.033	52.300	43.660	33.203

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 4,8 per cento (da 317.276 nel 2014 a 301.996 nel 2015). All'interno di tale categoria di controlli gli accertamenti da studi di settore diminuiscono drasticamente (-33,6 per cento, passando da 12.277 nel 2014 a 8.149 nel 2015), confermandosi strumento del tutto marginale ai fini dell'azione di diretta rettifica delle basi imponibili dichiarate. Rilevante l'incremento del numero dei controlli sui crediti di imposta indebitamente compensati mediante mod. F24, che passano da 6.968 nel 2014 a 10.195 nel 2015. In flessione, più contenuta rispetto al numero dei controlli sostanziali ordinari, il numero dei controlli sostanziali automatizzati, che diminuiscono dell'1,13 per cento, passando da 289.277 nel 2014 a 286.015 nel 2015. Tali controlli, basati direttamente su incroci dei dati presenti nell'Anagrafe tributaria, sono generalmente di agevole esecuzione anche se di minore rilevanza e significatività. Al riguardo si deve rilevare la urgente necessità, allo scopo di indurre significativi effetti migliorativi della *tax compliance*, che i diversi strumenti di informazione e di incrocio

realizzabili sulla base dei dati che affluiscono all'Anagrafe tributaria, come quelli relativi ai rapporti tra clienti e fornitori (attuale *spesometro*), vengano in primo luogo utilizzati per favorire l'adempimento spontaneo, così come prevedono le disposizioni contenute nella Legge di stabilità per il 2015[8].

Anche relativamente al settore del Registro i controlli sostanziali continuano a diminuire nell'ultimo quadriennio, essendo passati dai 58.033 del 2012 ai 33.203 del 2015. La flessione del 2015 rispetto all'anno precedente è stata del 24per cento.

Sempre in ordine agli aspetti quantitativi dell'attività di controllo sostanziale, dai dati emerge nel 2015 una netta flessione dell'attività istruttoria esterna (nella quale rientrano i controlli mirati e le verifiche fiscali). I controlli esterni passano complessivamente da 52.876 nel 2014 a 36.551 nel 2015, con una preoccupante diminuzione del -31 per cento. La flessione interessa tutte le tipologie di indagini esterne: -11,1 per cento nel caso delle verifiche e controlli mirati sui soggetti di grandi dimensioni; -4,8 per cento relativamente alle verifiche e ai controlli mirati nei confronti degli altri soggetti e, addirittura -36,6 nel caso degli accessi mirati.

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 2.7

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

ATTIVITÀ ISTRUTTORIA ESTERNA

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti			
	2012	2013	2014	2015
Attività istruttoria esterna	54.424	54.281	52.876	36.551
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni	382	361	344	306
Verifiche e controlli mirati nei confronti di altri soggetti	9.511	9.344	9.222	8.778
Accessi brevi [1]	44.531	44.576	43.310	27.467
di cui:				
Accessi brevi per il controllo dei dati per gli studi di settore	*36.456*	*33.606*	*33.518*	*21.096*

[1] Macroprocesso "Riscontrare la conformità delle dichiarazioni fiscali e degli atti"

Fonte: Agenzia delle entrate

Quanto alla distribuzione tra le diverse tipologie di contribuenti del numero di accertamenti e della relativa maggiore imposta accertata (MIA), il confronto con i risultati dell'anno precedente mette in luce nel 2015 una accentuata flessione, sia numerica che in termini di MIA, degli accertamenti nei confronti dei grandi contribuenti (rispettivamente -12,2 per cento e -38,2 per cento). Diminuiscono anche gli accertamenti nei confronti delle imprese di medie dimensioni (rispettivamente -6,7 per cento in termini numerici e -11,1 per cento in termini di MIA) e gli accertamenti nei confronti delle imprese di piccole dimensioni e dei professionisti (-11,9 per cento la riduzione numerica e -13 in termini di MIA). Unico dato che fa registrare un incremento, sia

[8] Va, a questo riguardo, richiamato 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).

pure marginale, è quello relativo al numero di controlli nei confronti degli enti non commerciali (+3,1 per cento).

La MIA del 2015 relativa ai grandi contribuenti e alle imprese di medie dimensioni costituisce il 38,7 di quella complessivamente accertata (era il 41,1 per cento nel 2014), mentre la MIA concernente gli accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti costituisce, da sola, il 47,5 per cento (era il 44,8 per cento nel 2014). La minore concentrazione della MIA nel 2015 rispetto a quella del 2014 può essere valutata positivamente in termini di maggiore potenziale proficuità dell'attività svolta.

TAVOLA 2.8

DISTRIBUZIONE ACCERTAMENTI PER TIPOLOGIA

Distribuzione accertamenti II.DD., IVA e IRAP per tipologia e relativa MIA	n. accertamenti 2014	n. accertamenti 2015	MIA 2014 *(in milioni)*	MIA 2015 *(in milioni)*	Valore mediano MIA 2015 *(migliaia)*
Grandi contribuenti	3.112	2.734	4.542	2.806	80
Imprese di medie dimensioni	14.211	13.262	5.895	5.242	36
Imprese di piccole dimensioni e professionisti	160.007	140.972	11.362	9.889	12
Determinazione sintetica del reddito	11.091	5.827	238	169	11
Enti non commerciali	5.318	5.483	293	280	14
Altri accertamenti diversi da quelli su redditi di impresa e lavoro autonomo	115.580	113.456	3.043	2308	3
Accertamenti *voluntary disclosure*		20.262		123	2
Totale	309.319	301.996	25.373	20.817	158

Fonte: Agenzia delle entrate

Particolarmente significativo, ai fini della valutazione dell'effettivo rilievo che l'azione di accertamento sostanziale dovrebbe esercitare sul comportamento dei contribuenti, è il rapporto tra la numerosità dei contribuenti e il numero dei controlli effettivamente eseguiti dall'amministrazione fiscale.

A tal fine si è ritenuto di utilizzare il dato numerico dei contribuenti inclusi nei diversi studi settore, che tiene conto dei soggetti effettivamente attivi nel settore, per confrontarlo con il numero di accertamenti, di tutte le tipologie, eseguiti nel quadriennio 2012–2015.

Nella tavola che segue sono evidenziati i dati relativi ai contribuenti inclusi nelle dieci attività più numerose interessate dagli studi e il totale generale.

TAVOLA 2.9

FREQUENZA DEI CONTROLLI SOSTANZIALI IN RAPPORTO ALLA NUMEROSITÀ DEI CONTRIBUENTI

Descrizione studio	N. contribuenti a cui si applicano*	Anno di esecuzione dei controlli				Incidenza % su platea			
		2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili propri	190.246	4.247	3.818	3.146	2.936	2,2%	2,0%	1,7%	1,5%
Costruzioni	185.669	11.478	9.490	7.588	7.021	6,2%	5,1%	4,1%	3,8%
Intonacatura, rivestimento e tinteggiatura	141.799	6.650	4.394	3.962	3.478	4,7%	3,1%	2,8%	2,5%
Installazione di impianti elettrici e idraulici-sanitari	134.823	5.315	3.271	2.971	2.727	3,9%	2,4%	2,2%	2,0%
Studi medici	110.076	1.446	1.717	1.508	1.194	1,3%	1,6%	1,4%	1,1%
Attività degli studi legali	108.431	2.030	1.912	1.436	1.373	1,9%	1,8%	1,3%	1,3%
Bar e caffe', gelaterie	105.086	3.090	2.882	3.895	3.500	2,9%	2,7%	3,7%	3,3%
Intermediari del commercio di prodotti vari	100.008	2.464	2.297	2.267	2.426	2,5%	2,3%	2,3%	2,4%
Servizi di ristorazione	94.724	3.375	2.932	3.664	3.860	3,6%	3,1%	3,9%	4,1%
Servizi contabili e consulenze del lavoro	89.075	1.622	1.936	1.388	1.288	1,8%	2,2%	1,6%	1,4%
Totale soggetti interessati agli studi di settore	**3.454.706**	**105.019**	**91.268**	**88.148**	**84.299**	**3,0%**	**2,6%**	**2,6%**	**2,4%**

*Il numero dei contribuenti è riferito al periodo d'imposta 2011 mentre il numero di controlli eseguiti è riferito ai soli controlli consuntivati nei confronti delle imprese minori e professionisti in relazione ai quali per l'anno d'imposta oggetto del controllo e per l'attività svolta è stato approvato il relativo studio di settore

Fonte: Agenzia delle entrate

Da quanto emerge, sulla base delle attuali potenzialità operative dell'Agenzia delle entrate, le probabilità di essere sottoposti a controllo sono alquanto limitate: i controlli eseguiti nel 2015 costituiscono il 2,4 per cento del totale dei soggetti considerati.

E' evidente che con le frequenze registrate nel quadriennio considerato la deterrenza esercitata dall'azione di accertamento nei confronti dell'evasione di massa risulta del tutto insufficiente, tenuto anche conto della sostanziale tenuità delle sanzioni concretamente applicabili in caso di violazioni.

Non può non segnalarsi, pertanto, la urgente necessità di un significativo incremento delle risorse preposte all'attività di controllo fiscale senza il quale anche l'auspicato uso preventivo e persuasivo delle informazioni che affluiscono all'Anagrafe Tributaria risulterà scarsamente efficace.

Passando all'esame dei 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 2.10

ENTRATE DA ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO SOSTANZIALE PER TIPO DI DEFINIZIONE

(in milioni)

Anno		2012	2013	2014	2015
Incassi da controlli sostanziali		**6.772**	**7.154**	**7.697**	**7.397**
di cui:	adesione ai verbali	543	558	524	548
	adesione all'accertamento*	2.475	2.670	2.432	2.392
	% adesione su totale	*45%*	*45%*	*38%*	*40%*
	Acquiescenza	963	1.082	1.616	1.265
	% istituti definitori su totale	*59%*	*60%*	*59%*	*57%*
	conciliazione giudiziale	229	266	350	511
	Registro	411	438	442	218
	% registro su totale	*6%*	*6%*	*6%*	*3%*
	Ruoli	1.800	1.608	1.674	1.763
	% ruoli su totale	*27%*	*22%*	*22%*	*24%*
	altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo	351	532	659	700
	% altre modalità di definizione e altre tipologie di controllo su tot.*	*5%*	*7%*	*9%*	*9%*

* Comprende i versamenti dalla *Voluntary disclousure*

Fonte: Agenzia delle entrate

Anche i dati concernenti gli introiti complessivi conseguiti evidenziano una flessione rispetto all'anno precedente, passando da 7.697 milioni nel 2014 a 7.397 milioni nel 2015 (-300 milioni, pari a -3,9 per cento). La flessione è stata determinata essenzialmente dall'acquiescenza agli accertamenti (-351 milioni e -21,7 per cento rispetto al 2014, anno nel quale, tuttavia, si era registrato un notevole aumento rispetto al *trend* storico) e dall'attività di accertamento nel settore Registro (-224 milioni, corrispondenti a -50,7 per cento). Si incrementano, viceversa, gli introiti derivanti dalla conciliazione giudiziale (+161 milioni, pari a +46 per cento) e dai ruoli (+89 milioni, pari a +5,3 per cento). Pure in incremento gli introiti da definizione diretta dei verbali (+24 milioni e +4,6 per cento) e quelli da altre modalità di definizione e tipologie di controllo (+41 milioni e +6,2 per cento).

Particolarmente significativa ai fini di una valutazione complessiva della proficuità ed efficacia dell'azione di accertamento sostanziale è l'analisi, in termini numerici e finanziari, delle modalità di definizione degli accertamenti, distinguendo la dimensione economica e la natura giuridica del soggetto controllato.

Secondo quanto emerge nelle due tavole che seguono, risulta davvero anomalo e preoccupante il numero e le imposte relative degli accertamenti che si sono definiti per inerzia

del contribuente i quali, dunque, non sono stati definiti né con le modalità agevolate previste dall'ordinamento (acquiescenza, adesione, definizione del verbale) né sono stati impugnati. Complessivamente tali accertamenti sono 88.474, pari al 29 per cento del totale degli atti emessi, mentre la relativa imposta costituisce ben il 37 per cento dell'imposta totale accertata.

La grande massa di tali accertamenti definiti per inerzia riguarda le imprese di minori dimensioni per le quali costituisce nel 2015 il 40 per cento del numero di accertamenti ordinari eseguiti con una maggiore imposta pari al 55 per cento del totale accertato nei loro confronti.

E' di tutta evidenza come, con ogni probabilità, una parte rilevante di tale massa imponente di attività, pur doverosa per l'amministrazione sul piano giuridico, non produrrà effetti positivi per l'Erario e si tradurrà successivamente, dopo ulteriori costi gestionali, in quota inesigibile.

TAVOLA 2.11

NUMERO DEGLI ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE DEL CONTROLLO– ANNO 2015*

Soggetti accertati	Numero	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		ALTRO		PERSONA FISICA		TOTALE	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
GRANDI CONTRIBUENTI	**numero accertamenti**	**2.895**	**2.547**	**20**	**6**	**203**	**181**	**-**	**-**	**3.118**	**2.734**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	1.789	1.480	6	1	105	118	-	-	1.900	1.599
	impugnati	870	765	14	3	71	34	-	-	955	802
	definiti per inerzia del contribuente	56	41	0	2	20	5	-	-	76	48
	altro	*180*	*261*	-	-	7	24	-	-	187	285
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	**numero accertamenti**	**12.976**	**12.124**	**417**	**366**	**678**	**619**	**153**	**153**	**14.224**	**13.262**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	7.355	6.900	224	215	395	338	69	58	8.043	7.511
	impugnati	3.774	3.288	114	89	180	154	60	59	4.128	3.590
	definiti per inerzia del contribuente	1.285	1.011	58	36	78	83	20	23	1.441	1.153
	altro	562	925	21	26	25	44	4	13	612	1.008
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	**numero accertamenti**	**40.204**	**37.630**	**22.460**	**20.759**	**5.274**	**5.022**	**90.833**	**77.561**	**158.771**	**140.972**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	11.397	10.631	10.100	9.669	1.706	1.629	28.601	23.878	51.804	45.807
	impugnati	8.783	7.569	4.071	3.357	947	836	12.120	9.393	25.921	21.155
	definiti per inerzia del contribuente	17.826	14.293	6.906	5.489	2224	1847	45.531	35.200	72.487	56.829
	altro	*2.198*	*5.137*	*1.383*	*2.244*	397	710	4.581	9.090	8.559	17.181
ENTI NON COMMERCIALI	**numero accerta-menti**	**66**	**77**	**26**	**17**	**5.196**	**5.381**	**19**	**8**	**5.307**	**5.483**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	19	23	8	3	2.149	2.171	3	-	2.179	2.197
	impugnati	19	19	9	6	1.430	1.353	7	3	1.465	1.381
	definiti per inerzia del contribuente	25	29	7	7	1.449	1324	9	3	1.490	1.363
	altro	*3*	*6*	*2*	*1*	168	533	-	2	173	542
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	**numero accertamenti**							**11.182**	**5.827**	**11.182**	**5.827**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi							3.849	2.140	3.849	2.140
	impugnati							1.732	865	1.732	865
	definiti per inerzia del contribuente							4.320	1.711	4.320	1.711
	altro							1.281	1.111	1.281	1.111
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	**numero accertamenti**	**2.147**	**2.276**	**613**	**598**	**824**	**911**	**111.669**	**109.671**	**115.253**	**113.456**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	511	578	195	162	403	405	53.303	54.085	54.412	55.230
	impugnati	392	387	71	66	110	107	18.050	14.876	18.623	15.436
	definiti per inerzia del contribuente	1.086	1.022	256	225	248	261	31.539	25.862	33.129	27.370
	altro	158	289	91	145	63	138	8.777	14.848	9.089	15.420
VOLUNTARY DISCLOSURE	**numero accertamenti**	**-**	**26**	**-**	**21**	**-**	**21**	**256**	**20.194**	**256**	**20.262**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	-	26	-	21	-	21	252	20.162	252	20.230
	impugnati	-		-		-		-	10	-	10
	definiti per inerzia del contribuente	-		-		-		-		-	-
	altro							4	22	4	22
Totale soggetti accertati	**numero accertamenti**	**58.288**	**54.680**	**23.536**	**21.767**	**12.175**	**12.135**	**214.112**	**213.414**	**308.111**	**301.996**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	**21.071**	**19.638**	**10.533**	**10.071**	**4.758**	**4.682**	**86.077**	**100.323**	**122.439**	**134.714**
	impugnati	**13.838**	**12.028**	**4.279**	**3.521**	**2.738**	**2.484**	**31.969**	**25.206**	**52.824**	**43.239**
	definiti per inerzia del	**20.278**	**16.396**	**7.227**	**5.759**	**4.019**	**3.520**	**81.419**	**62.799**	**112.943**	**88.474**
	altro	**3.101**	**6.618**	**1.497**	**2.416**	**660**	**1.449**	**14.647**	**25.086**	**19.905**	**35.569**

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.12

IMPORTI DEGLI ACCERTAMENTI ORDINARI PER TIPOLOGIA PRODUTTIVA, NATURA GIURIDICA E MODALITÀ DI DEFINIZIONE – ANNO 2015*

(in milioni)

Soggetti accertati	Valore	SOCIETA' DI CAPITALI		SOCIETA' DI PERSONE		ALTRO		PERSONA FISICA		TOTALE	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
GRANDI CONTRIBUENTI	**importo accertamenti**	**4.272,2**	**2.622,7**	**44,6**	**11,6**	**174,6**	**109,5**	**0,0**	**0,0**	**4.491,4**	**2.743,8**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	2.084,6	931,3	0,1	1,2	75,7	65,4			2.160,4	998,0
	impugnati	2.104,6	1.105,2	44,5	3,3	87,7	11,8			2.236,9	1.120,3
	definiti per inerzia del contribuente	39,2	198,6	0,0	7,1	11,2	27,4			50,3	233,1
	altro	43,8	387,6	0,0	0,0	0,0	4,8			43,8	392,4
IMPRESE DI MEDIE DIMENSIONI	**importo accertamenti**	**5.368,7**	**4.839,1**	**89,7**	**53,1**	**321,0**	**253,7**	**57,4**	**77,8**	**5.836,9**	**5.223,7**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	1.481,6	1.044,4	8,3	6,4	34,0	40,1	9,3	7,6	1.533,3	1.098,5
	impugnati	2.299,9	2.406,8	34,5	28,7	207,8	73,0	32,4	35,6	2.574,6	2.544,1
	definiti per inerzia del contribuente	1.486,6	1.090,1	45,5	17,2	78,2	124,7	15,7	28,0	1.626,0	1.259,9
	altro	100,6	297,8	1,4	0,7	1,0	16,0	0,0	6,7	103,0	321,2
IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	**importo accertamenti**	**6.343,0**	**5.925,7**	**495,0**	**476,3**	**655,4**	**521,2**	**3.658,1**	**2.848,9**	**11.151,5**	**9.772,1**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	511,7	462,7	80,3	76,6	32,0	23,2	526,0	399,6	1.150,0	962,2
	impugnati	1.606,2	1.280,8	148,2	162,2	183,1	100,5	885,3	542,2	2.822,7	2.085,6
	definiti per inerzia del contribuente	3.901,8	3.233,4	259,3	200,9	431,2	333,0	2.191,7	1.620,7	6.783,9	5.387,9
	altro	*323,4*	*948,8*	*7,3*	*36,6*	9,1	64,5	55,1	286,5	394,8	1.336,4
ENTI NON COMMERCIALI	**importo accertamenti**	**3,8**	**3,9**	**1,0**	**0,8**	**275,7**	**272,4**	**1,3**	**0,4**	**281,8**	**277,4**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	1,0	1,0	0,1	0,0	62,6	113,3	0,0	0,0	63,7	114,4
	impugnati	1,5	1,7	0,3	0,6	146,9	85,7	0,9	0,1	149,7	88,0
	definiti per inerzia del contribuente	1,3	1,0	0,6	0,2	62,7	51,0	0,4	0,3	64,9	52,5
	altro	0,0	0,2	0,0	0,0	3,4	22,4	0,0	0,0	3,4	22,6
CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO	importo accertamenti							233,6	164,5	233,6	164,5
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi							67,5	47,2	67,5	47,2
	impugnati							55,1	41,6	55,1	41,6
	definiti per inerzia del contribuente							107,8	53,9	107,8	53,9
	altro							3,1	21,7	3,1	21,7
DIVERSI DA QUELLI SU REDDITI D'IMPRESA E LAVORO AUTONOMO	importo accertamenti	88,3	225,2	2,1	2,3	17,3	15,8	2.814,2	2.029,8	2.921,9	2.273,1
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	34,5	184,8	0,4	0,7	2,3	3,2	658,5	480,9	695,8	669,5
	impugnati	29,4	18,5	0,4	0,3	8,6	4,4	1.190,8	791,1	1.229,2	814,3
	definiti per inerzia del contribuente	23,6	15,9	1,2	1,0	6,2	6,5	926,2	576,5	957,2	599,9
	altro	0,8	6,0	0,0	0,3	0,2	1,7	38,6	181,3	39,6	189,3
VOLUNTARY DISCLOSURE	**importo accertamenti**	**0,0**	**2,6**	**0,0**	**0,7**	**0,0**	**1,8**	**6,4**	**118,5**	**6,4**	**123,5**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	0,0	2,6	0,0	0,7	0,0	1,8	6,4	118,2	6,4	123,2
	impugnati	0,0		0,0		0,0		0,0	0,2	0,0	0,2
	definiti per inerzia del contribuente	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	0,0
	altro							0,0	0,1	0,0	0,1
Totale soggetti accertati	**importo accertamenti**	**16.076,1**	**13.619,1**	**632,4**	**544,8**	**1.444,0**	**1.174,2**	**6.770,9**	**5.239,9**	**24.923,3**	**20.578,0**
	di cui:										
	definiti mediante istituti deflativi	**4.113,4**	**2.626,8**	**89,1**	**85,7**	**206,7**	**247,0**	**1.267,8**	**1.053,4**	**5.677,0**	**4.012,9**
	impugnati	**6.041,7**	**4.813,0**	**228,0**	**195,1**	**634,2**	**275,3**	**2.164,5**	**1.410,8**	**9.068,3**	**6.694,1**
	definiti per inerzia del	**5.452,4**	**4.539,0**	**306,6**	**226,4**	**589,5**	**542,6**	**3.241,8**	**2.279,4**	**9.590,3**	**7.587,3**
	altro	**468,6**	**1.640,4**	**8,7**	**37,7**	**13,6**	**109,4**	**96,8**	**496,3**	**587,7**	**2.283,7**

Fonte: Agenzia delle entrate

TAVOLA 2.13

(in milioni)

Tipologia Soggetto*	Distribuzione degli introiti per classi di recupero CONTROLLI SOSTANZIALI Anno 2015						
	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	Totale
Persone Fisiche e Società di Persone	**1.176**	**288**	**163**	**106**	**67**		**1.800**
di cui:							
Imposte dirette	*735*	*177*	*92*	*67*	*58*		*1.129*
IVA	*102*	*17*	*9*	*5*			*133*
IRAP	*34*	*2*	*1*				*37*
Altri tributi	*305*	*92*	*61*	*34*	*9*		*501*
Persone Giuridiche	**396**	**295**	**432**	**767**	**1.132**	**70**	**3.092**
di cui:							0
Imposte dirette	*126*	*124*	*181*	*364*	*710*		*1.505*
IVA	*79*	*53*	*77*	*107*	*59*		*375*
Altri tributi	*191*	*118*	*174*	*296*	*363*		*1.142*
Altro**	485	210	259	453	789	89	2.285
Totale	2.057	793	854	1.326	1.988	159	7.177

* Gli importi riportati nella tavola non comprendono gli 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 2015 costituiscono oltre il 43 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 2014, in ordine al fatto che la parte più rilevante dell'incremento di entrate effettive da attività di accertamento conseguito nel quinquennio 2011-2015 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, confermano 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.

Passando in rassegna più specificamente alcune tipologie di attività di accertamento, nella tavola che segue si riportano i dati relativi al numero di accertamenti sintetici effettuati ai fini dell'IRPEF nel quadriennio 2012-2015, ai sensi dell'art. 38, commi dal quarto al settimo, del d.P.R. n. 600, e i correlati introiti conseguiti.

Nel 2015 sono stati eseguiti 5.827 accertamenti sintetici, con un decremento del 47,5 per cento rispetto al 2014 e addirittura del 72,9 per cento rispetto al 2013. In dettaglio, gli accertamenti sintetici del reddito complessivo svolti nei confronti di persone fisiche titolari di reddito d'impresa risultano in diminuzione del 52,9 per cento rispetto all'anno precedente, essendo passati da 2.916 nel 2014 a 1.373 nel 2015. La riduzione è ancora più netta se si confronta il numero di controlli del 2015 con quello del 2013 (-74,9 per cento). Naturalmente nel 2015 la quasi totalità 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 sempre più modesti risultati quantitativi e finanziari conseguiti negli ultimi anni (gli introiti conseguiti nel 2015 con tale metodologia di accertamento ammontano a soli 6 milioni) si può affermare il carattere del tutto marginale che tale strumento ha assunto nella complessiva strategia di contrasto dell'evasione fiscale.

TAVOLA 2.14

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

Numero Accertamenti Sintetici Irpef	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
n. accertamenti eseguiti	**37.191**	**21.535**	**11.091**	**5.827**
di cui (per periodo di imposta):				
Relativi a periodi d'imposta fino al 2008	*37.091*	*21.493*	*3.263*	*30*
Relativi a periodi d'imposta dal 2009	*100*	*42*	*7.828*	*5.797*
di cui (per tipologia contribuente):				
Numero Accertamenti sintetici su soggetti titolari di Reddito professionale o d'impresa	9.241	5.478	2.916	1.373
Risultati finanziari conseguiti al 31/12/2015 *(in milioni)*	182	100	26	6

Fonte: Agenzia delle entrate

Come emerge dalle tavole che seguono, per l'Agenzia delle entrate si è più che dimezzato nel 2015 il numero delle indagini finanziarie autorizzate, già in forte diminuzione dal 2013. Pure in rilevante diminuzione è la maggiore imposta accertata per effetto delle stesse indagini. Si tratta di un fenomeno che conferma ulteriormente il progressivo indebolimento dell'attività di controllo fiscale, considerato che l'enorme potenziale informativo dell'anagrafe dei rapporti finanziari, nella quale come è noto confluiscono tutte le informazioni sulle movimentazioni finanziarie realizzate, risulta solo marginalmente utilizzato.

TAVOLA 2.15

AGENZIA DELLE ENTRATE
INDAGINI FINANZIARIE AUTORIZZATE E MAGGIORE IMPOSTA ACCERTATA

(in milioni)

Anno	**Numero contribuenti sottoposti ad indagine finanziaria autorizzata**	**Numero Accertamenti Imposte dirette, IRAP, IVA assistiti da Indagini finanziarie**	**Maggiore Imposta Accertata (Imposte dirette, IRAP, IVA)**
2011	16.628	10.869	1.129
2012	19.076	11.872	1.201
2013	14.773	12.069	1.134
2014	11.644	11.460	1.078
2015	4.498	5.426	409

Fonte: Agenzia delle entrate

A fronte di un numero di contribuenti che hanno applicato gli studi di settore sostanzialmente stabile dal 2006 al 2014 (circa 3,6 milioni di soggetti), nel 2014 si è ulteriormente ridotto il numero di contribuenti "congruo", passato dal 71,4 per cento nel 2013 al 65,7 per cento nel 2014. Tale diminuzione risente certamente anche del persistente andamento negativo del ciclo economico registratosi nell'anno.

Quanto agli esiti finanziari correlati all'applicazione degli studi in sede di dichiarazione, nel 2014 si registra un lieve incremento della maggiore base imponibile emersa, passata da 2,2 miliardi circa nel 2013 ad un ammontare di poco superiore a 2,3 miliardi nel 2014.

Si tratta, comunque, di risultati alquanto limitati, che trovano ragione in parte nella provenienza 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 capacità che gli studi stessi hanno di misurare le grandezze economiche 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 2.16

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]
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
2014	3.613.884	2.376.808	65,77%	363.729	10,1	2.320.108	6.379

(1) Per contribuente con adeguamento in dichiarazione

Fonte: Agenzia delle entrate.

Quanto al ruolo esercitato dai Comuni nell'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 ulteriormente diminuiti, nel 2015, rispetto al 2014 (-27,1 per cento). Considerando l'intero quadriennio 2012-2015 la diminuzione degli accertamenti realizzati con il concordo dei Comuni raggiunge il 43 per cento. Nel 2015 i Comuni della Calabria hanno fornito il maggior contributo numerico all'azione di accertamento, seguiti da quelli di Lombardia ed Emilia-Romagna.

TAVOLA 2.17

NUMERO ACCERTAMENTI REALIZZATI CON CONTRIBUTO DEI COMUNI*

DIREZIONI REGIONALI	2012	2013	2014	2015
ABRUZZO	38	16	27	8
BASILICATA		2	3	5
CALABRIA	65	318	486	353
CAMPANIA	27	22	19	12
EMILIA-ROMAGNA	1.061	770	475	341
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	17	69	53	36
LAZIO	5	17	28	18
LIGURIA	281	181	406	234
LOMBARDIA	1.127	851	453	345
MARCHE	113	62	49	48
MOLISE		0	1	6
PIEMONTE	177	134	109	69
PUGLIA	2	13	8	20
SARDEGNA	12	12	7	11
SICILIA	22	37	267	220
TOSCANA	369	209	150	140
TRENTINO-ALTO ADIGE		3	8	1
UMBRIA	19	13	9	0
VALLE D' AOSTA	4	3	7	1
VENETO	116	184	136	102
TOTALE	3.455	2.916	2.701	1.970

* 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 relativamente agli accertamenti effettuati su segnalazione dei Comuni, nella tavola che segue sono riportati i dati degli incassi generati negli anni 2012, 2013 e 2014. 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 dal 2012 al 2017 (art. 1, comma 12-*bis*, del DL n. 138 del 2011 come modificato dall'art. 10, comma 12-*duodecies*, DL n. 192 del 2014[9].

Rispetto all'anno precedente, nel 2014 l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è aumentato di oltre il 22,7 per cento, passando da 17,7 a 21,7 milioni. Del tutto preminenti gli introiti assegnati nel 2014 a Comuni ubicati nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna che, complessivamente considerati, costituiscono nell'anno il 66,9 per cento del totale.

[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*".

TAVOLA 2.18

ACCERTAMENTI EFFETTUATI SU SEGNALAZIONI DEI COMUNI E SOMME LORO RICONOSCIUTE

Regione (dei Comuni segnalanti)	2012		2013		2014	
	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 segnalazioni dei Comuni collegate ad accertamenti*	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta
ABRUZZO	39	85.131,19	35	162.902,59	28	119.437,28
BASILICATA						
CALABRIA	10	3.887,85	91	72.609,79	291	293.174,49
CAMPANIA	5	4.691,37	14	40.117,94	29	86.363,97
EMILIA-ROMAGNA	987	5.750.896,03	1050	6.929.501,87	1045	5.910.705,07
FRIULI-VENEZIA-GIULIA	6	1.836,45	22	27.283,83	61	81.696,65
LAZIO			2	38692,65	6	467.809,04
LIGURIA	171	778.295,83	257	1.223.537,58	384	1.446.179,81
LOMBARDIA	381	2.810.884,86	758	4.774.284,83	966	8.609.107,40
MARCHE	51	324.522,73	95	407.863,47	92	432.169,31
MOLISE			1	337,94	1	1.007,29
PIEMONTE	91	495.030,92	147	1.312.908,57	172	1.440.833,26
PUGLIA						
SARDEGNA	6	4.304,35	11	113.979,44	12	336.512,52
SICILIA						
TOSCANA	140	379.932,69	283	1.802.728,13	317	1.322.418,90
TRENTINO-ALTO ADIGE						
UMBRIA	23	140.078,54	25	202.337,06	13	55.973,91
VALLE D'AOSTA						
VENETO	74	200.835,53	155	583.098,30	190	1.111.386,91
TOTALE	1.984	10.980.328,34	2.946	17.692.183,99	3.607	21.714.775,81

*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

La liquidazione delle imposte risultanti dalle dichiarazioni e dagli atti

Come ricordato all'inizio, i risultati dell'attività di liquidazione delle dichiarazioni e degli atti conseguono in modo sostanzialmente automatico al comportamento non corretto tenuto da una parte dei contribuenti in sede di quantificazione e versamento dei tributi dovuti sulla base delle dichiarazioni fiscali e degli atti presentati.

Il numero delle comunicazioni di irregolarità emesse nel 2015 a seguito delle procedure di liquidazione automatizzata delle imposte emergenti dalle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA si è ridotto rispetto all'anno precedente, essendo passato da 7,3 milioni di comunicazioni a 6,7 milioni (-13,8 per cento). In diminuzione anche il numero delle comunicazioni annullate in autotutela (-16,4 per cento). In linea generale, la minore incidenza delle comunicazioni annullate in autotutela rispetto al totale delle comunicazioni emesse (passata dall'11,8 per cento nel 2014 al 10,8 per cento nel 2015) lascia presumere un miglioramento dei criteri adottati dall'Agenzia delle entrate per il controllo automatizzato. Ciò anche in considerazione della notevole diminuzione nel 2015 del numero di comunicazioni di irregolarità non ancora pagate e non ancora iscritte a ruolo al termine dell'esercizio, che costituivano il 26 per cento circa delle comunicazioni emesse, al netto di quelle annullate in autotutela e di quelle già iscritte a ruolo (erano il 41 per cento al termine dell'esercizio precedente).

Per completezza va, comunque, segnalato che il numero dei controlli *ex* art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600/1973 e 54-*bis* del d.P.R. n. 633/1972 eseguiti in ciascun esercizio è inevitabilmente influenzato dai tempi di lavorazione delle diverse annualità di dichiarazione.

TAVOLA 2.19

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA – NUMERO COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

Attività di **"liquidazione automatizzata"** (art. 36-*bis* e 54-*bis*)		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Comunicazioni di irregolarità emesse*		6.732.704	6.705.827	7.274.137	6.654.945
di cui:	*Incassate*	*2.821.221*	*2.836.994*	*1.943.142*	*2.091.596*
	Annullate in autotutela	*860.135*	*779.002*	*861.931*	*720.385*
	Iscritte a ruolo	*338.896*	*2.837.131*	*1.467.000*	*2.092.266*

*La differenza tra il totale delle comunicazioni emesse e la somma tra comunicazioni incassate, annullate in autotutela e iscritte a ruolo è dovuta a comunicazioni in pagamento o in attesa di iscrizione a ruolo
Fonte: Agenzia delle entrate

In ordine all'entità finanziaria dell'attività di liquidazione automatizzata, nella tavola che segue sono riportati i dati relativi al quadriennio 2012-2015.

TAVOLA 2.20

ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE – INTROITI DA COMUNICAZIONI DI IRREGOLARITÀ

(in milioni)

		2012	**2013**	**2014**	**2015****
Entrate da **"liquidazione automatizzata"** (art. 36-*bis* e 54-*bis*) e da **"liquidazione atti sottoposti a registrazione"** (versamenti diretti e ruoli)	tot.	5.280	5.589	6.104	6.887
di cui:					
Entrate da **"liquidazione automatizzata"** (art. 36-*bis* e 54-*bis*)	*da versamenti diretti F24**	2.670	3.112	3.590	4.097
	da ruolo	2.370	2.267	2.327	2.575
Entrate da **"liquidazione atti sottoposti a registrazione"**	*da versamenti diretti F23*	240	210	187	215

* 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 2015 di preconsuntivo
Fonte: Agenzia delle entrate

L'introito complessivo conseguente alla suddetta attività di liquidazione nell'anno 2015 ammonta, sulla base dei dati di preconsuntivo forniti dall'Agenzia, a 6.887 milioni, con un incremento di 783 milioni rispetto al 2014 (+12,8 per cento). Concorrono a tale aumento anche le entrate derivanti dai controlli svolti su campione unico, passate da 187 milioni nel 2014 a 215 milioni nel 2015 (+15 per cento).

L'incremento degli introiti derivanti dalla liquidazione automatizzata delle dichiarazioni conferma indirettamente, come da tempo segnalato dalla Corte, il crescente rilievo assunto dal fenomeno del mancato versamento delle imposte dichiarate (IVA, ritenute, imposte proprie), divenuto ormai diffusamente un'impropria forma di finanziamento delle attività economiche, quando non addirittura modalità di arricchimento illecito, anche attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

L'aggravamento del fenomeno medesimo sembrerebbe, peraltro, confermato dal maggiore incremento registratosi anche nel 2015 degli introiti da versamenti diretti mediante F24 a fronte della minore crescita delle somme derivanti da iscrizioni a ruolo, per loro natura risalenti a periodi d'imposta meno recenti.

Come già rilevato in passato, si tratta di un aspetto tutt'altro che secondario nella complessiva strategia di riduzione dell'evasione fiscale che richiederebbe la massima efficacia ed incisività dell'azione di riscossione dei tributi non spontaneamente versati.

A questo proposito, nella tavola che segue sono riportati, distintamente per tipologia di tributo, per numero di contribuenti e per scaglioni di ammontare delle imposte, i dati relativi alle imposte dichiarate e non versate dai contribuenti dal 2009 al 2013[10], ultimo periodo d'imposta per il quale sono al momento disponibili le informazioni. Dai dati riportati emerge la rilevanza e gravità del fenomeno, che coinvolge ormai oltre un milione e mezzo di soggetti per somme in progressivo, preoccupante aumento.

TAVOLA 2.21

MAGGIORI IMPOSTE RISULTANTI DALLA LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA*

(in milioni)

Classi / Periodo di imposta	Tributo	fino a 5.000		da 5.001 a 20.000		da 20.001 a 100.000		da 100.001 a 1.000.000		oltre 1.000.000		Totale	
		contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo	contribuenti	importo
2009	IVA	421.508	652,4	140.429	1.373,1	48.808	1.816,1	3.539	821,7	142	286,9	**614.426**	**4.950,3**
	imposte proprie	1.121.895	1.124,6	119.303	1.100,2	22.749	827,2	1.504	303,6	47	94,2	**1.265.498**	**3.449,8**
	ritenute	369.543	302,1	52.545	521,7	20.326	783,0	2.640	565,1	71	181,4	**445.125**	**2.353,4**
	totale	**1.912.946**	**2.079,2**	**312.277**	**2.995,1**	**91.883**	**3.426,3**	**7.683**	**1.690,5**	**260**	**562,5**	**2.325.049**	**10.753,5**
2010	IVA	430.912	689,7	152.682	1.491,5	51.475	1.891,1	3.166	730,4	172	369,8	**638.407**	**5.172,6**
	imposte proprie	1.161.321	1.219,3	135.963	1.262,1	27.204	998,0	2.010	412,7	54	116,5	**1.326.552**	**4.008,6**
	ritenute	393.547	319,3	56.946	566,7	22.094	856,9	2.827	618,5	83	173,8	**475.497**	**2.535,2**
	totale	**1.985.780**	**2.228,4**	**345.591**	**3.320,4**	**100.773**	**3.745,9**	**8.003**	**1.761,5**	**309**	**660,1**	**2.440.456**	**11.716,4**
2011	IVA	472.327	770,8	176.938	1.733,1	59.943	2.185,6	3.511	813,3	161	325,9	**712.880**	**5.828,7**
	imposte proprie	1.375.616	1.463,7	165.943	1.539,2	32.732	1.192,4	2.326	463,5	41	76,9	**1.576.658**	**4.735,6**
	ritenute	424.246	355,2	64.599	644,4	25.469	978,5	3.003	648,3	72	129,1	**517.389**	**2.755,4**
	totale	**2.272.189**	**2.589,7**	**407.480**	**3.916,6**	**118.144**	**4.356,6**	**8.840**	**1.925,0**	**274**	**531,8**	**2.806.927**	**13.319,8**
2012	IVA	572.704	931,3	204.740	2.003,5	68.865	2.487,9	3.459	792,8	156	303,8	**849.924**	**6.519,4**
	imposte proprie	1.379.359	1.515,1	167.888	1.553,6	32.349	1.174,8	2.292	477,2	50	93,2	**1.581.938**	**4.813,9**
	ritenute	447.951	393,5	71.765	714,5	29.463	1.138,6	3.292	715,6	108	249,2	**552.579**	**3.211,3**
	totale	**2.400.014**	**2.839,9**	**444.393**	**4.271,6**	**130.677**	**4.801,3**	**9.043**	**1.985,5**	**314**	**646,2**	**2.984.441**	**14.544,6**
2013	IVA	571.011	937,8	203.744	1.984,4	65.233	2.344,2	2.190	338,3	6	15,5	**842.184**	**5.620,3**
	imposte proprie	1.353.569	1.482,8	161.815	1.495,2	30.305	1.089,3	1.671	284,3	3	3,3	**1.547.363**	**4.354,9**
	ritenute	504.674	439,4	76.590	759,1	30.990	1.204,0	4.519	1.060,3	445	2.350,3	**617.128**	**5.813,1**
	totale	**2.429.254**	**2.860,0**	**442.059**	**4.238,7**	**126.528**	**4.637,5**	**8.380**	**1.682,9**	**454**	**2.369,2**	**3.006.675**	**15.788,3**

*Imposte dichiarate e non versate richieste a seguito del controllo automatizzato, tenuto anche conto degli interventi effettuati in sede di assistenza; per gli anni d'imposta a partire dal 2012/2013 gli importi potrebbero subire delle rettifiche in quanto le posizioni non sono ancora consolidate. Rettifiche in diminuzione, seppur di lieve entità, potrebbero essere apportate anche agli anni d'imposta precedenti

Fonte: Agenzia delle entrate

La rateazione dei crediti tributari

Notevole rilievo per una compiuta valutazione del funzionamento del sistema di gestione dei tributi assume l'andamento delle rateazioni accordate dall'Agenzia delle entrate e dalle società del Gruppo Equitalia.

Nella tavola seguente si riportano, per ciascun esercizio finanziario, gli importi, distinti per classi di valore, che hanno formato oggetto di rateazione con l'Agenzia delle entrate. Dagli stessi risulta la netta diminuzione nel 2015 delle posizioni interessate ai pagamenti dilazionati, probabilmente almeno in parte conseguenza della flessione che si è registrata nell'attività di accertamento nell'anno, e la prevalenza delle rateizzazioni rientranti nelle fasce di importo superiori a 20.000 euro. In particolare va segnalato che i crediti superiori a 1 milione costituiscono il 22,3 per cento del totale rateizzato nel 2015.

[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.

TAVOLA 2.22

RATEAZIONI OPERATE DALL'AGENZIA DELLE ENTRATE PER CLASSI DI IMPORTO

(in milioni)

Importi rateizzati al 31/12	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	Totale
2012	86,4	373,9	651,3	708,5	674,2	242,4	2.736,8
2013	86,2	347,2	593,0	655,4	495,4	-	2.177,2
2014	85,2	321,8	523,6	593,7	685,7	82,6	2.292,7
2015	69,2	214,5	352,6	388,1	293,6	-	1.318,0

Fonte: Agenzia delle entrate

Secondo quanto emerge dalla tavola seguente, di entità ben più consistente risultano i dati relativi alle rateazioni in essere presso Equitalia. Il carico richiesto in rateazione ha ormai superato i 105 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente di quasi 22 miliardi (+26,4 per cento). Le rateazioni concesse ammontano a fine 2015 a 38,4 miliardi, con un incremento di 6.9 miliardi rispetto alla situazione a fine 2014 (+22 per cento).

TAVOLA 2.23

RATEAZIONI OPERATE DA EQUITALIA – SITUAZIONE A FINE ESERCIZIO*

(carico in milioni)

STATO LAVORAZIONE	Situazione al 28/12/2012		Situazione al 27/12/2013		Situazione al 02/01/2015		Situazione al 1/1/2016	
	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*	N. Istanze	carico protocollato*
Concesse	1.818.619	23.926	2.217.892	27.312	2.581.667	31.509	3.133.794	38.445
Non concesse	137.870	7.065	155.767	8.605	167.758	10.195	195.947	12.362
Revocate	565.046	19.723	880.145	28.459	1.470.906	41.456	2.098.087	54.340
Totale		**50.714**		**64.376**		**83.160**		**105.147**

*carico richiesto in rateazione al netto di interessi di rateazione

Fonte: Equitalia

Riferisce Equitalia che, rispetto a oltre 3,1 milioni di istanze di rateazione concesse e non revocate al 1° gennaio 2016, circa 1,3 milioni di istanze, per un carico di 5,5 miliardi, sono sostanzialmente estinte avendo i contribuenti provveduto al pagamento delle somme dovute. Per le restanti 1,8 milioni di istanze in essere, per un carico di 32,9 miliardi, le riscossioni (comprensive degli interessi di dilazione) ammontano a circa 7,2 miliardi .

Nella tavola che segue è illustrato il flusso annuale delle rateazioni.

TAVOLA 2.24

FLUSSO ANNUALE DELLE RATEAZIONI PRESENTATE, LAVORATE E CONCESSE DA EQUITALIA

(in milioni)

	2012		2013		2014		2015		Variaz 2015-2014	
	N. protocolli	Carico	N. protocolli	Carico	N. protocolli	Carico	N. protocolli	Carico	N. protocolli	carico
Dilazioni concesse 31/12 Anno prec.	**1.456.070**	**20.301**	**1.818.619**	**23.926**	**2.217.892**	**27.312**	**2.581.667**	**31.509**	**363.775**	**4.19**
Dilazioni Effettivamente presentate	613.236	14.002	725.962	13.543	966.723	18.478	1.216.784	22.757	250.061	4.27
Dilazioni lavorate (Comprensivo delle pratiche da lavorare alla data di rilevazione)	610.278	13.876	732.269	13.662	966.527	18.784	1.207.497	21.987	240.970	3.20
Concesse	594.301	12.202	714.372	12.122	954.536	17.194	1.179.308	19.820	224.772	2.62
Non Concesse	15.977	1.674	17.897	1.540	11.991	1.590	28.189	2.167	16.198	57
Revocate	231.752	8.577	315.099	8.737	590.761	12.996	627.181	12.884	36.420	-11
Dilazioni in essere al 31/12	**1.818.619**	**23.926**	**2.217.892**	**27.312**	**2.581.667**	**31.509**	**3.133.794**	**38.445**	**552.127**	**6.93**

Fonte: Equitalia

Secondo quanto emerge dalla tavola che segue, gli incassi derivanti da dilazioni in essere costituiscono nel 2015 circa il 50 per cento degli incassi totali conseguiti, con una tendenza in più forte crescita rispetto al totale degli incassi conseguiti.

TAVOLA 2.25

INCASSI DA RATEAZIONE

(in milioni)

	2012	2013	2014	2015
INCASSI TOTALI	7.531	7.134	7.411	8.244
variazione vs anno precedente	*-12,70%*	*-5,30%*	*3,89%*	*11,24%*
INCASSI DA RATEAZIONE	3.125	3.334	3.405	4.091
variazione vs anno precedente	*0,90%*	*6,70%*	*2,13%*	*20,16%*
incidenza su incassi totali	*41,50%*	*46,70%*	*45,94%*	*49,62%*

Fonte: Equitalia

I dati delle rateazioni sopra illustrati mettono in luce, da un lato l'anomalo ruolo ormai assunto da Equitalia, quale ente di concessione di credito e, dall'altro l'elevata probabile inesigibilità di buona parte delle dilazioni in essere, considerata l'assenza di garanzie e i ben noti limiti frapposti alle procedure di riscossione coattiva.

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

L'attività di controllo posta in essere nel 2015 dall'Agenzia delle entrate relativamente al settore Territorio è riepilogata nella tavola che segue.

TAVOLA 2.26

ATTIVITÀ DI CONTROLLO NEL SETTORE DEL TERRITORIO
NUMERO ESITI DEI CONTROLLI ESEGUITI

ATTIVITA'	2012			2013			2014			2015**		
	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)	Numero controlli eseguiti	Risorse umane impiegate (anni/uomo)	Esiti finanziari (variazioni di rendita)
Numero classamenti delle U.I.U.* verificati nel merito	912.587	954	207	999.967	946	157	792.248	749	161,5	420.234	397	134
Controlli in sopralluogo sulle U.I.U. presentate con docfa	162.369			157.274			111.667			63.620		
Numero di particelle trattate a seguito degli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati non presenti in catasto o ad ampliamenti non registrati	235.579	37	33	57.078	21	23,5	29.808	11	12,7	16.755	6	3
Numero di unità immobiliari urbane con attribuzione di rendita presunta	147.284	238	82									
Numero di particelle trattate contenute negli elenchi pubblicati in GU al 31/12/2009 relative a fabbricati che hanno perso i requisiti di ruralità	38.325	27	25	15.631	8	7,6	13.319	7	2,7	12.380	7	0,82
Numero microzone revisionate ai sensi dell'art. 1, comma 335, LF 2005	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. 311/2014			Nel corso del 2015 non sono stati attivati procedimenti ai sensi dell'art. 1, c. 335 della l. 311/2014		
Revisione puntuale del classamento (Art. 1 comma 336 LF 2005)	6.604	15	24	11.011	22	8,5	7.984	16	9,5	5.546	11	6,7
Verifica all'attualità dell'appartenenza alle categorie f3/f4	205.152	125	27	148.953	99	16,4	Attività non pianificata nel 2014 (cfr Convenzione 2014-2016)			Attività non pianificata nel 2015 (cfr Convenzione 2015-2017)		

* Unità Immobiliari Urbane
**dati provvisori
Fonte: Agenzia delle entrate

Nel 2015 il numero dei classamenti delle unità immobiliari urbane verificati nel merito si è ridotto a poco più di 420 mila a fronte dei 792 mila dell'anno precedente (-47 per cento). Anche i controlli svolti in sopralluogo sulle unità immobiliari urbane presentate con DOCFA sono diminuiti nel 2015 rispetto al 2014, passando da 112 mila circa a 63.620 (-43 per cento).

Meno rilevante è stata la riduzione degli esiti finanziari dei suddetti controlli, in termini di variazioni di rendita, i quali passano da 161,5 milioni nel 2014 a 134 milioni nel 2015 (-17 per cento).

In netta 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 oltre 235 mila nel 2012 a meno di 17 mila nel 2015. Discende dalla riduzione numerica dell'attività anche la riduzione delle variazioni di rendita determinate e delle risorse umane impiegate.

Continua la riduzione del 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, che passano da poco più di 13 mila nel 2014 a poco più di 12 mila nel 2015.

Anche nel 2015 è in flessione il numero di revisioni puntuali del classamento (*ex* art. 1, comma 336, legge finanziaria 2005), che passa da 8 mila a 5 mila e 500 circa a (-30 per cento). Pure in diminuzione l'ammontare delle variazioni di rendita accertate (da 9,5 milioni nel 2014 a 6,7 milioni nel 2015).

Nel 2015, dunque, l'attività di controllo delle strutture preposte al settore del Territorio dell'Agenzia delle entrate presenta una ulteriore forte contrazione sia in termini di prodotti realizzati che di esiti finanziari degli stessi rispetto a quanto già si era verificato nell'anno precedente.

Per quanto attiene alla revisione strutturale della disciplina relativa al sistema estimativo del Catasto fabbricati, prevista dall'art. 2 della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, va rilevato come essa non ha trovato finora attuazione, fatta eccezione per l'emanazione del decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198, concernente la composizione delle Commissioni censuarie locali e centrale.

L'Agenzia riferisce di aver fornito anche nel corso del 2015 supporto all'Autorità politica ai fini dell'emanazione dei decreti attuativi previsti dalla legge.

Il piano operativo predisposto per l'attuazione della riforma, articolato su un arco temporale di cinque anni, prevedeva l'espletamento di alcune attività finalizzate al più generale progetto di miglioramento della qualità delle banche dati, propedeutiche all'avvio della fase progettuale successiva che avrebbe portato, tramite le metodologie di stima individuate, all'attribuzione e pubblicazione dei nuovi estimi catastali.

Nel corso del 2015 l'Agenzia ha proseguito nell'attività finalizzate al miglioramento della qualità dei dati con specifico riferimento all'allineamento mappe, archivio dei fabbricati e bonifica delle superfici incoerenti, utili non solo al processo di riforma sopra citato, ma finalizzate in particolare, alla costituzione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata (AII).

In particolare, scopo dell'attività di allineamento delle mappe è quello di correlare tutte le particelle del Catasto edilizio urbano con quelle del Catasto terreni, al fine di rendere possibile il "dialogo" automatizzato fra le due banche dati e di accertare che, per esse, sia riportata nella mappa catastale la corretta rappresentazione grafica. Il suddetto allineamento, come è evidente, rappresenta quindi un elemento necessario per definire l'esatta individuazione di ciascun fabbricato, quale insieme di unità immobiliari urbane, sulla mappa catastale. Il disallineamento esistente, consistente nella diversa numerazione che negli archivi censuari è attribuita alle particelle del catasto edilizio urbano, rispetto a quella del catasto terreni, deriva dalle diverse norme che hanno istituito il Catasto terreni (1886) e il Catasto edilizio urbano (1939) e dalle differenti modalità di gestione adottate nel corso degli anni.

La costituzione dell'Archivio fabbricati, si fonda su una nuova entità logica denominata "fabbricato" allo scopo di attribuire all'archivio medesimo tutte le unità immobiliari ad esso afferenti. Anche ai fini della riforma, il "fabbricato", inteso come oggetto georiferito, ordinariamente caratterizzato da omogeneità tipologica-costruttiva e architettonica-compositiva,

assume una rilevanza fondamentale, in quanto rappresenta il collettore di un insieme di informazioni inerenti alle unità immobiliari che lo compongono.

La bonifica delle superfici incoerenti consiste nella correzione degli errori commessi nel calcolo delle superfici catastali (ai sensi del d.P.R. n. 138 del 23 marzo 1998) delle unità immobiliari urbane. Essa di basa su una metodologia che definisce il rapporto anomalo fra superficie catastale e la superficie di controllo, calcolata a partire dalla superficie del vano medio per una determinata categoria catastale. Tale attività riveste particolare importanza, considerando che il metro quadrato è l'unità di misura commerciale e potrà, nel previsto processo di riforma, essere utilizzata in sostituzione dell'unità di consistenza attualmente in uso per le unità immobiliari abitative (vano catastale) o per le altre unità immobiliari a destinazione pubblica (metro cubo).

Al processo di riforma si coordina anche la revisione delle zone territoriali sulle quali si basano le quotazioni prodotte dall'Osservatorio dei valori immobiliari.

Nel secondo semestre 2014 e fino ai primi mesi del 2015, quando l'attività si è conclusa, sono state revisionate tutte le zone OMI (30.987), in quanto dopo circa un decennio il tessuto economico-urbanistico del territorio è mutato specie nelle zone in espansione. Sono state così perimetrate 27.430 zone (in riduzione rispetto a quelle originarie) superando il vincolo delle microzone comunali e ancorando i confini delle zone stesse ai perimetri delle particelle della cartografia catastale, e non più ai grafi stradali, garantendo in tal modo l'appartenenza univoca di ogni singola unità immobiliare ad una singola zona OMI.

Anche per il settore Territorio, l'Agenzia ha segnalato la grave incoerenza esistente tra i volumi di attività necessari e le risorse tecniche disponibili.

Ciò ha determinato necessariamente la riduzione dei volumi di dichiarazioni e istanze da controllare da parte degli uffici e la delocalizzazione, in ambito regionale o extra regionale, di alcune attività lavorabili da altre strutture (telelavoro).

Tali azioni hanno consentito di pianificare, in un arco temporale stimato in circa 24 mesi, l'espletamento delle attività di allineamento delle banche dati.

La mancata emanazione dei decreti attuativi per la riforma del Catasto fabbricati e gli effetti della già ricordata sentenza n. 37 del 2015 della Corte costituzionale, relativa agli incarichi dirigenziali, hanno fortemente condizionato le attività dell'anno 2015, e in particolare quella di Allineamento mappe, che in alcuni ambiti regionali ha accumulato un ritardo rispetto al programma.

Per quanto riguarda la costituzione dell'archivio dei fabbricati, lo stato di avanzamento delle attività è in linea con la programmazione.

Infine, relativamente alla bonifica delle superfici incoerenti, alcune modifiche nelle procedure di individuazione delle liste di immobili da controllare hanno portato ad una nuova programmazione delle attività che prevede lo svolgimento della maggior parte delle lavorazioni nell'anno 2016. In ogni caso l'esame del volume di unità immobiliari programmate, con eventuale bonifica, non dovrebbe discostarsi significativamente dal risultato atteso.

Va, peraltro, segnalato che l'Agenzia, a seguito della determinazione della superficie catastale, calcolata con riferimento alle disposizioni di cui al d.P.R. n. 138 del 23 marzo1998, ha reso disponibile in visura dal mese di novembre del 2015 la superficie catastale per circa 57 milioni di unità immobiliari urbane relative a categorie ordinarie e dotate di planimetria. Tale elemento, che caratterizza l'unità immobiliare, è utilizzabile per finalità di carattere estimativo e commerciale e contribuisce, altresì, ad una migliore trasparenza del mercato immobiliare.

A completamento delle osservazioni sull'attività svolta nel settore catastale, si ritiene utile richiamare l'attenzione sul fenomeno degli immobili collabenti (categoria F/2), cioè di quelle

costruzioni che secondo la normativa catastale[11] sono caratterizzate da un notevole livello di degrado che ne determina una incapacità reddituale temporalmente rilevante.

In particolare, il citato comma 2 prevede che tali costruzioni, ai soli fini dell'identificazione, «possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso». Per tali immobili sussiste quindi la possibilità e non l'obbligo dell'aggiornamento degli atti catastali.

Sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate si è rilevato che nel periodo 2011-2015 il numero degli immobili collabenti esistenti sul territorio nazionale si è incrementato di oltre 174 mila unità, con una incidenza media rispetto al numero di fabbricati esistenti a fine 2015 dello 0,28 per cento. Analizzando i dati su base provinciale, si è rilevato che in alcuni ambiti provinciali l'incremento dei fabbricati collabenti risulta essere particolarmente elevato rispetto al numero di immobili esistenti, con differenze rispetto al dato medio nazionale che potrebbero non essere spiegate esclusivamente dall'effettivo degrado del patrimonio immobiliare o da fenomeni naturali insorti nel periodo considerato, ma che potrebbero sottendere anche comportamenti finalizzati all'esclusione degli immobili dal pagamento delle imposte. Va richiamata, pertanto, l'attenzione degli uffici interessati per una più specifica azione di controllo sul fenomeno.

Nella tavola che segue si espongono, a titolo indicativo, i dati relativi agli ambiti provinciali che presentano il maggiore incremento di collabenti nel periodo considerato.

TAVOLA 2.27

IMMOBILI COLLABENTI

Provincia	Unità in F/2 2011	Unità in F/2 2015	Totale 2015 Cat. A/10, B, C/1, D, E	Incremento 2015 Vs 2011	Incremento/Totale
Benevento	5.566	10.942	259.589	5.376	2,07
Frosinone	24.085	28.596	410.813	4.511	1,10
Foggia	3.188	9.996	679.060	6.808	1,00
Cuneo	4.597	12.003	870.155	7.406	0,85
Cosenza	8.913	15.188	798.600	6.275	0,79
Messina	7.739	11.495	693.237	3.756	0,54
Reggio Calabria	6.940	9.752	521.633	2.812	0,54
Brindisi	8.190	10.254	399.388	2.064	0,52
Lecce	7.004	10.319	810.880	3.315	0,41
Perugia	7.102	10.018	769.957	2.916	0,38
Tutte le province	*278.123*	*452.401*	*62.861.919*	*174.278*	*0,28*

Fonte: Agenzia delle entrate

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

L'andamento dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli nel 2015 è riassunto nella tavola che segue, che riporta il totale complessivo dei controlli operati unitamente all'indicazione analitica di alcune delle attività più significative.

[11] Secondo quanto prevede l'art. 3, comma 2, del d.m. 2 gennaio 1998, n. 28, tali costruzioni, ai soli fini dell'identificazione, "possono formare oggetto di iscrizione in catasto, senza attribuzione di rendita catastale, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d'uso".

TAVOLA 2.28

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE

ATTIVITA'	Numero controlli eseguiti			
	2012	2013	2014	2015*
Controlli su importazioni	354.670	270.970	235.658	246.709
di cui: visita delle merci	*166.794*	*140.175*	*131.628*	*136.090*
Controlli su esportazioni	276.322	221.356	203.856	198.177
di cui: visita delle merci	*62.753*	*52.528*	*45.755*	*42.623*
Controlli attraverso gli scanner	40.310	42.799	37.762	41.442
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	239.240	249.171	234.274	235.775
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	763	715	650	582
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	5.334	4.831	4.335	4.007
Attività di verifica nel settore accise	42.675	44.378	43.152	43.375
Totale	**1.431.736**	**1.430.164**	**1.374.602**	**1.437.131**

*Dati provvisori
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel 2015 si è incrementato il numero complessivo dei controlli, che passano da 1,37 milioni nel 2014 a 1,44 milioni circa, (+4,5 per cento). L'incremento concerne i controlli sulle importazioni, il cui numero passa da 236 mila a 247 mila circa (+4,7 per cento), con una incidenza rispetto al numero totale dei controlli che si attesta sul 17,1 per cento. I controlli sulle esportazioni si riducono da 204 mila a 198 mila circa a (-2,8 per cento).

In aumento i controlli attuati attraverso gli *scanner*, che passano da 38 mila nel 2014 a 41 mila nel 2015 (+9,7 per cento).

I controlli sugli scambi extracomunitari *ex post* passano da 234 mila a 236 mila circa (+0,6 per cento).

Alla maggiore produzione realizzata si correla un sensibile incremento dei risultati finanziari conseguiti rispetto all'esercizio precedente, come emerge dai dati riportati nella tavola che segue. Nel 2015, infatti, gli esiti finanziari ammontano a 2,23 miliardi circa, a fronte di 1,66 miliardi nel 2014 (+34,3 per cento).

All'incremento hanno concorso i controlli doganali su scambi intracomunitari, i cui esiti sono passati da 961,8 a 1.363 milioni (+41,7 per cento), e in minor misura i controlli sul plafond scambi extra comunitari, che salgono da 74,9 a 103,8 milioni (+38,6 per cento). Al contrario in flessione risultano le altre tipologie di attività.

TAVOLA 2.29

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE DOGANE - ESITI FINANZIARI

(in milioni)

ATTIVITA'	Esiti finanziari			
	2012	2013	2014	2015*
Controlli doganali su scambi extra-comunitari a posteriori	53,2	59,0	58,6	39,4
Controlli sul plafond scambi extra-comunitari	178,5	88,1	74,9	103,8
Controlli doganali su scambi intra-comunitari	987,5	810,3	961,8	1.363,0
Attività di verifica nel settore accise	144,6	456,9	375,2	332,5
Totale	**1.710,6**	**1.640,5**	**1.660,5**	**2.230,7**

*Dati provvisori
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nella tavola che segue sono riportati i dati delle violazioni penali tributarie denunciate dall'Agenzia. Le violazioni rilevate nel 2015 diminuiscono drasticamente rispetto all'anno precedente, passando dalle 2.664 nel 2014 a 1.185 nel 2015, mentre il numero dei soggetti

denunciati si riduce da 734 a 716. La riduzione delle violazioni denunciate si concentra principalmente nel settore delle Dogane.

TAVOLA 2.30

AGENZIA DELLE DOGANE - VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI CONSTATATE

	2012	2013	2014	2015
Soggetti denunciati	693	674	734	716
Totale violazioni accertate	1.592	1.628	2.664	1.185
di cui:				
Accise	230	240	221	204
Dogane	965	963	1.919	543
IVA Intracomunitaria e Nazionale	397	425	524	438

Fonte: dati Agenzia delle dogane e dei monopoli

2.1.4. I controlli della Guardia di Finanza

Come per il passato, si riassumono in questa sede gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dalla Guardia di Finanza nel quinquennio 2011-2015 relativamente ai settori delle Imposte sui redditi e dell'IVA.

TAVOLA 2.31

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA

ATTIVITA'	Numero interventi eseguiti				
	2011	2012	2013	2014	2015
Verifiche	30.153	28.107	17.678	16.237	15.939
Controlli	80.214	73.377	24.331	22.562	23.069
Altre verifiche e controlli	n. d.	n. d.	33.539	37.564	46.365
Controlli strumentali	769.625	655.336	546.640	525.928	514.308
- di cui su indici di capacità contributiva	*44.257*	*37.551*	*25.574*	*23.645*	*23.976*

*A partire dal 2013 le voci "verifiche" e "controlli" sono rendicontate esclusivamente ai fini di ILDD. 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 nel 2015, rispetto all'anno precedente, una flessione delle "verifiche", che passano da 16.237 a 15.939 (-1,8 per cento), e dei "controlli strumentali", che si riducono da 525.928 a 514.308 (-2,2 per cento), mentre si incrementano i "controlli", da 22 .562 a 23.069 (+2,2 per cento) e le "altre verifiche e controlli" che passano da 37.564 a 46.365 (+23,4 per cento).

In termini quantitativi ne deriva complessivamente una sostanziale stabilità del volume di produzione destinato al contrasto dell'evasione.

Quanto alle indagini finanziarie eseguite, anche per la Guardia di Finanza, come già si è rilevato per l'Agenzia delle entrate, appare sempre limitato e complessivamente in decremento rispetto all'anno precedente il ricorso a tale mezzo investigativo.

TAVOLA 2.32

INDAGINI FINANZIARIE SVOLTE DALLA GUARDIA DI FINANZA

Anno	Numero contribuenti sottoposti ad indagine fiscale	Numero altri soggetti coinvolti	Numero Totale Indagini finanziarie autorizzate	Numero Indagini finanziarie completate	Maggiori imponibili determinati *(in milioni)*
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
2015	2.753	4.038	6.791	6.791	5.771

Fonte: Guardia di Finanza

Ai fini di una possibile valutazione della proficuità potenziale delle indagini svolte nell'anno, nella tavola che segue si espongono gli esiti finanziari più direttamente misurabili[12] dell'attività svolta dal Corpo. Dai dati emerge nel 2015 un relativo aumento, rispetto all'anno precedente, della proficuità potenziale delle "verifiche", che costituiscono l'attività finanziariamente più rilevante. L'incremento concerne solo i rilievi ai fini delle imposte sui redditi (da 54,3 miliardi nel 2014 si è passati a 59,3, corrispondente a +9,3 per cento), mentre per l'IVA si registra una flessione (da 5,5 miliardi nel 2014 si è passati a 4,5 miliardi nel 2015, corrispondente a -17,8 per cento). Anche per i "controlli" si registra un andamento contrastante dei risultati, che per le imposte sui redditi crescono da 1,2 a 1,4 miliardi, corrispondente a +12,4 per cento, mentre ai fini IVA diminuiscono da 414,8 a 247 milioni, corrispondente a -40,5 per cento.

Sensibile e coerente con l'aumento numerico dei prodotti realizzati, l'incremento degli esisti finanziari delle "altre verifiche e controlli e comune ai due settori impositivi considerati: per le imposte sul reddito si passa da 48,9 milioni nel 2014 a 385,6 milioni nel 2015 (+ 789 per cento), mentre per l'IVA si passa da 27,8 milioni a 148,7 milioni (+534,9 per cento).

TAVOLA 2.33

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – ESITI FINANZIARI

(in milioni)

	2012		2013		2014		2015	
	Imposte dirette	IVA	Imposte dirette	IVA	Imposte dirette	IVA	Imposte dirette	IVA
Verifiche sostanziali	55.364,6	4.621,5	50.562,5	4.664,6	54.265,2	5.527,8	59.331,3	4.544,0
Controlli	773,8	161,9	1.157,1	205,6	1.246,8	414,8	1.401,9	247,0
Altre verifiche e controlli			382,9	129,4	48,9	27,8	385,6	148,7

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 2010-2015.

[12] 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 2.34

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

	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione % 2015 - 2014
Soggetti denunciati	12.030	11.769	12.726	13.062	13.665	4,6
di cui: in stato di arresto	*175*	*178*	202	146	104	-28,8
Totale violazioni accertate	11.581	13.170	13.401	17.802	14.633	-17,8
di cui:						
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.981	2.123	2.047	2.068	2.173	5,1
dichiarazione fraudolenta	3.627	3.713	3.729	3.875	3.617	-6,7
Dichiarazione infedele	1.264	1.450	1.617	1.850	1.986	7,4
Omessa dichiarazione	2.097	2.597	2.903	3.339	3.743	12,1
Occultamento / distruzione documenti contabili	2.048	2.220	1.967	1.656	1.890	14,1
omesso versamento IVA	402	519	534	533	507	-4,9
indebita compensazione	162	190	173	177	214	20,9
omesso versamento di ritenute certificate		200	223	239	275	15,1
sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte		176	208	190	228	20,0

Fonte: Guardia di Finanza

Il numero dei soggetti denunciati per violazioni penali tributarie nel 2015 fa registrare un lieve incremento rispetto all'anno precedente, passando da 13.062 a 13.665 (+4,6 per cento), mentre diminuisce da 146 a 104 (-28,8 per cento) il numero dei soggetti denunciati in stato di arresto.

In flessione il numero complessivo delle violazioni rilevate, che da 17.802 del 2014 passa a 14.633 nel 2015 (-17,8 per cento).

In crescita rispetto all'anno precedente (+5,1 per cento) e sostanzialmente stabile nel corso dell'intero quinquennio il numero di violazioni relativo a emissione di fatture per operazioni inesistenti (2.173 casi nel 2015 con una media nel quinquennio di 2.078 casi l'anno).

In flessione le violazioni per dichiarazione fraudolenta, mentre risultano in crescita nel 2015 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, si è incrementato il numero degli interventi, che sono passati da 7.040 nel 2014 a 8.411 nel 2015 (+19,5 per cento), nonché il numero di violazioni constatate, che si è innalzato da 7.006 nel 2014 a 8.455 nel 2015 (+20,7 per cento), mentre il numero dei soggetti denunziati si è ridotto, passando da 6.744 nel 2014 a 5.885 nel 2015 (-12,7 per cento).

TAVOLA 2.35

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
FRODI DOGANALI

	2013	2014	2015
Numero interventi	5.399	7.040	8.411
Soggetti denunciati all'A.G.	4.859	6.744	5.885
Violazioni	5.420	7.006	8.455

Fonte: Guardia di Finanza

Relativamente al contrabbando di tabacchi, dal confronto tra i risultati del 2015 e quelli dell'anno precedente emerge un notevole incremento del fenomeno. Infatti, rispetto al 2014 si evidenzia un quantitativo maggiore dei tabacchi sequestrati, passati da 201.336 tle a 274.434 tle.

TAVOLA 2.36

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA
SEQUESTRO TABACCHI LAVORATI

	2013	2014	2015
TLE sequestrati Kg	118.889	201.336	274.434
di cui contraffatti	*295*	*2.067*	*28.628*
di cui Cheap white	*95.565*	*93.977*	*156.454*

Fonte: Guardia di Finanza

In merito al contrasto delle attività di contraffazione i risultati operativi del 2015 mettono in evidenza una ripresa del numero degli interventi, passati da 9.600 nel 2014 a 11.080 e del numero delle persone denunciate all'A.G., passate da 8.413 nel 2014 a 9.416.

In notevole crescita i prodotti contraffatti sequestrati che, da 291 milioni circa nel 2014, sono divenuti quasi 394 milioni nel 2015.

TAVOLA 2.37

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

	2012	2013	2014	2015
Interventi	13.019	11.409	9.578	11.080
Persone denunciate all'A.G.	10.572	9.445	8.413	9.416
Prodotti sequestrati	105.169.133	130.057.541	290.652.753	393.802.147

Fonte: Guardia di Finanza

2.1.5. L'attività antifrode

Come per il passato, specifiche considerazioni si formulano relativamente all'attività che le diverse Amministrazioni 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 forte decremento del numero delle false fatturazioni constatate nel 2015, che passano da 4.697 nel 2014 a 2.546 nel 2015 (-45,8 per cento) e una relativa flessione dei controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria, che passano da 2.207 nel 2014 a 2.191 nel 2015 (-0,7 per cento).

In ordine ai risultati finanziari, nel 2015 si è verificato un sensibile incremento rispetto all'anno precedente dei maggiori diritti accertati nell'ambito dell'attività antifrode che, considerati complessivamente, passano da 1,7 a 2,2 miliardi circa (+34,3 per cento).

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

TAVOLA 2.38

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

(in milioni)

		2012	2013	2014	2015
Risultati finanziari attività di accertamento, controllo e antifrode [1]		1.710,6	1.640,5	1.660,5	2.230,7
di cui:					
Frodi carosello e false fatturazioni interne (IVA Intracomunitaria) [2]		987,5	810,3	961,8	1.363,0
Altre frodi [3]		723,1	830,2	698,7	867,7
Risultati finanziari dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria [4]		198,2	241,7	157,8	154,3
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria [5]	vecchie modalità di calcolo	1.524	2.522	12.258	
	nuove modalità di calcolo	2.078	2.080	2.207	2.191
Numero false fatturazioni [6]		3.766	3.488	4.697	2.546

[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 all'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati derivante dal totale dei controlli eseguiti nei confronti di società che hanno inviato e/o ricevuto richieste di assistenza e/o cooperazione.
[5] Dati riferiti al totale dei controlli eseguiti nei confronti di società che hanno inviato e/o ricevuto richieste di assistenza e/o cooperazione e l'ammontare dei relativi maggiori diritti constatati.
[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

Per quanto attiene all'attività antifrode della Guardia di Finanza, i dati mettono in luce una flessione del numero di controlli connessi a collaborazione internazionale, che passano da 2092 nel 2014 a 1.767 nel 2015 (-15,5 per cento). Si incrementano, viceversa, i risultati finanziari dell'attività antifrode, che passano da 16,9 miliardi nel 2014 a 18,3 miliardi nel 2015 (+8,4 per cento).

TAVOLA 2.39

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ ANTIFRODE DELLA GUARDIA DI FINANZA

	2012	2013	2014	2015
Numero dei Controlli connessi a collaborazione internazionale o intracomunitaria	1.956	1.605	2.092	1.767
Risultati finanziari attività antifrode* *(in milioni)*	13.536	14.485	16.902	18.324

* 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 2015 si presenta in contenuta flessione il numero delle indagini fiscali svolte, che passano da 454 nel 2014 a 360 nel 2015 (-20,7 per cento), mentre si registra una forte crescita dei maggiori imponibili constatati ai fini delle imposte sui redditi, che passano da 481 milioni nel 2014 a 8,4 miliardi nel 2015, e una significativa crescita anche delle maggiore IVA constatata.

TAVOLA 2.40

RISULTATI FINANZIARI ATTIVITÀ ANTIFRODE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

	2012	2013	2014	2015
N. Indagini fiscali (Verifiche e accessi mirati)	527	474	454	360
				(in milioni)
Maggiore imposta IVA constatata	804	781	384	457
Maggiore imponibile Imposte dirette.	1.639	1.312	481	8.359
Maggiore imponibile IRAP	1.343	1.238	349	493
Ritenute	111	73	0,6	327

Fonte: Agenzia delle entrate

3. Analisi specifiche e principali criticità emerse

3.1. La tassazione degli immobili

Nel sistema tributario italiano, il prelievo sugli immobili presenta un quadro articolato che investe vari profili sia a livello erariale che locale. Vi sono ricomprese imposte sul reddito, sul patrimonio, sui servizi, sugli atti di trasferimento e sui contratti di locazione. Imposte che, peraltro, sono differenziate in relazione alla tipologia dei soggetti coinvolti (persone fisiche, esercenti o meno attività professionale, e persone giuridiche) ed alla destinazione degli immobili tassati (abitazioni, fabbricati ad uso strumentale, …).

Nel 2015, il prelievo complessivo ha quasi toccato i 44 miliardi (2,7 per cento in quota del Pil), offrendo un significativo contributo (l'8,9 per cento) al totale delle entrate tributarie della Pubblica amministrazione (tavola 3.1). L'evoluzione del gettito ha segnato nell'ultimo quinquennio una decisa accelerazione, di pari passo con l'esplosione della componente relativa alla tassazione patrimoniale (+173 per cento, fra IMU e TASI), nonostante il ridimensionamento di quella reddituale (interessata dall'esenzione dell'abitazione principale e dall'introduzione di un sistema di tassazione agevolata, come la cedolare secca sugli affitti) e la concomitante flessione del prelievo sui trasferimenti, la cui base imponibile ha risentito della crisi economica.

Tali risultati sono il frutto delle ripetute modifiche che hanno interessato pressoché tutte le forme di prelievo del settore. In particolare, per quanto riguarda la componente legata alla proprietà immobiliare, il 2012 si è aperto con il passaggio dall'ICI all'IMU (che ha sancito la reintroduzione del prelievo sulla prima casa, abolito quattro anni prima). Nel 2013 l'IMU viene abrogata limitatamente alle abitazioni principali non di lusso. Ma subito dopo, a partire dal 2014, il prelievo sulla prima casa si ripropone con la TASI che, pur evocando una sorta di generico corrispettivo per i servizi comunali forniti all'intera collettività, non si discostava sostanzialmente dall'ICI e dall'IMU. Passano altri due anni e, alla fine del 2015, la legge di stabilità 2016 torna ad escludere la prima casa da ogni prelievo sulla proprietà.

Almeno fino al 2015, insomma, il legislatore è sembrato conformarsi alle indicazioni della teoria economica, secondo cui, nell'ottica del decentramento fiscale, le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale: rispondono al principio del beneficio (chi paga l'imposta può mettere in relazione l'entità del prelievo con le proprie valutazioni circa i servizi forniti dall'ente); presentano rischi relativamente contenuti di concorrenza fiscale; forniscono un gettito relativamente stabile nel tempo. Una tendenza non alterata - se non sotto il profilo della complessità dell'impianto normativo - da decisioni, anche esse ripetutamente modificate, intese a far affluire parte del gettito sulla proprietà immobiliare a livelli di governo diversi da quello comunale.

La distribuzione del gettito derivante dalla tassazione degli immobili riflette le scelte operate dal legislatore: nell'arco di cinque anni, la quota destinata al finanziamento dei Comuni è cresciuta di oltre venti punti (dal 28 per cento al 49 per cento del 2015); le imposte patrimoniali hanno finito per raddoppiare il loro peso sulle entrate tributarie complessive degli Enti locali (il 58,5 per cento, rispetto al 29,4 per cento del 2011), concorrendo in maniera decisiva al progressivo aumento del grado di autonomia dei Comuni italiani; il gettito di competenza erariale, per contro,

pur registrando una sostanziale invarianza in termini assoluti (poco più di 22 miliardi), segnala un ridimensionamento (di circa mezzo punto) del contributo al complesso delle entrate tributarie statali.

TAVOLA 3.1

IL PRELIEVO SUGLI IMMOBILI PER TIPOLOGIA IMPOSITIVA E LIVELLI DI GOVERNO

(miliardi di euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tipologia impositiva						
Imposte sui redditi [a]	9,4	8,2	6,4	7,1	7,2	7,0
Imposte sul patrimonio [b]	9,2	9,2	23,8	20,4	19,3	20,4
Imposte sui servizi [c]					4,6	4,7
Imposte sui trasferimenti [d]	13,1	12,9	9,8	8,7	8,9	8,8
Imposte sulle locazioni [e]	1,2	1,8	2,0	2,5	2,6	3,0
Totale	**32,9**	**32,1**	**42,0**	**38,7**	**42,6**	**43,9**
in % del Pil	2,1	2,0	2,7	2,4	2,6	2,7
in % delle entrate tributarie della P.A.	*7,2*	*6,9*	*8,6*	*8,0*	*8,7*	*8,9*
Livelli di governo						
Stato	23,7	22,9	26,3	22,3	22,5	22,6
in % delle entrate tributarie dello Stato	*6,0*	*5,8*	*6,5*	*5,5*	*5,6*	*5,3*
Comuni	9,2	9,2	15,7	16,4	20,1	21,3
in % delle entrate tributarie dei Comuni	*44,6*	*29,4*	*44,8*	*50,3*	*53,3*	*58,5*

[a] Irpef, Ires; [b] ICI/IMU; [c] TASI;
[d] IVA, registro, bollo, ipocatastali, successioni e donazioni; [e] registro e bollo/cedolare secca.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze, ISTAT, RGS (SIOPE) - per il 2015, dati provvisori.

Il confronto internazionale consente di evidenziare come nel nostro Paese le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare e sulle transazioni finanziarie e immobiliari rappresentino una quota significativa del prelievo gravante complessivamente sugli *asset* patrimoniali (tavola 3.2). Nel primo caso, in particolare, le imposte corrisposte da proprietari/occupanti degli immobili registrano fra il 2011 e il 2014 più che un raddoppio in termini di Pil (dallo 0,6 per cento all'1,24 per cento), riducendo in misura rilevante la distanza che ci separava dai paesi europei. Si tratta, come si è anticipato, di un risultato correlato alle rilevanti novità introdotte nel 2012, con l'introduzione dell'IMU e l'assoggettamento a prelievo anche sulla prima casa, in precedenza esentata dall'ICI.

TAVOLA 3.2

IL PRELIEVO SUL PATRIMONIO MOBILIARE E IMMOBILIARE IN ITALIA E IN EUROPA (2014)

(in percentuale del Pil)

	Italia (2011)	Italia (2014)	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
In complesso *(patrimonio finanziario e immobiliare)*	*2,20*	2,55	3,89	0,87	2,32	4,11
di cui:						
Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare	0,60	*1,24*	*2,58*	*0,34*	*1,15*	*3,11*
Imposte su successioni e donazioni	0,03	*0,04*	*0,48*	*0,19*	*0,25*	*0,22*
Imposte sulle transazioni finanziarie e immobiliari	1,02	*1,13*	*0,59*	*0,32*	*0,60*	*0,79*

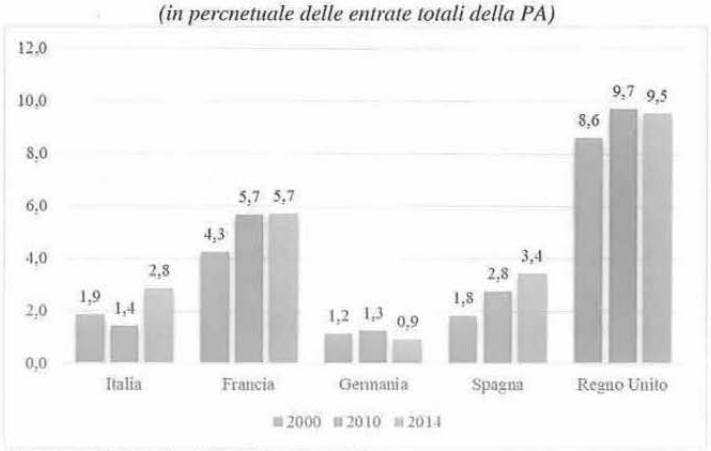
Fonte: elaborazione Corte dei conti su database OCSE - http://stats.oecd.org/

Nel sistema tributario italiano continua, invece, a mantenersi contenuta l'incidenza delle imposte immobiliari sul totale delle entrate della P.A. (2,8 per cento nel 2014, a fronte del 3,4 per cento della Spagna, 5,7 per cento della Francia e 9,5 per cento del Regno Unito) (grafico 3.1).

GRAFICO 3.1

INCIDENZA DEL PRELIEVO SUGLI IMMOBILI[1]: ITALIA VS EUROPA

(in percnetuale delle entrate totali della PA)



[1] Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su database OCSE - http://stats.oecd.org/

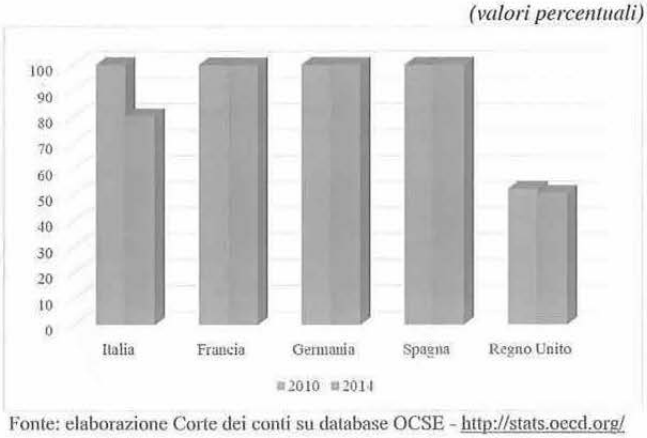
Come pure, resta decisamente inferiore nel nostro Paese l'incidenza del prelievo sulle successioni e donazioni, con uno 0,04 per cento in termini di Pil che oscilla fra un quinto e un dodicesimo del gettito registrato allo stesso titolo da altri paesi europei.

Nei sistemi tributari internazionali, la tassazione degli immobili riveste un ruolo rilevante per i governi locali. Imposte di natura ricorrente, in particolare, risultano previste nel 2014 in ventisette su trentaquattro paesi dell'area OCSE. Un confronto limitato ai principali Paesi europei consente di sottolineare le trasformazioni registrate dal nostro sistema nell'ultimo quinquennio (grafico 3.2): se nel 2010 (prima, dunque, dell'intervento riformatore associato all'IMU) l'intero gettito delle imposte ricorrenti sugli immobili risultava appannaggio dei governi locali (Comuni, essenzialmente), nel 2014, invece, un quinto di tale gettito era riservato all'Erario. Una distribuzione, dunque, che in passato risultava assimilabile a quella di Francia, Germania e Spagna e che di recente appare invece più vicina a quanto è dato rilevare per il Regno Unito. In questo contesto, l'intervenuta abolizione della TASI comporterà un ulteriore avvicinamento alla realtà distributiva inglese in uno con il ridimensionamento delle entrate proprie di pertinenza degli enti locali e con una sostanziale riduzione della loro autonomia impositiva.

GRAFICO 3.2

QUOTA DELLE IMPOSTE IMMOBILIARI RICORRENTI DI PERTINENZA DEGLI ENTI LOCALI

(valori percentuali)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su database OCSE - http://stats.oecd.org/

Pur in presenza di un livello e di una dinamica significativi, il sistema di tassazione degli immobili assicura risultati inferiori rispetto al gettito potenziale che ci si attenderebbe sulla base delle evidenze catastali e dell'impianto normativo vigente. Anche il segmento immobiliare, infatti, risente di fenomeni di evasione e di erosione della base imponibile. Fenomeni che determinano rilevanti vuoti di gettito, producono forti distorsioni distributive nella platea dei contribuenti e, non da ultimo, incidono notevolmente sui sistemi di perequazione fiscale basati su trasferimenti statali ai Comuni, che finiscono per premiare gli enti locali che tollerano la presenza di evasione fiscale.

Un'indicazione della rilevanza di tali fenomeni si ricava dalle recenti stime effettuate in ambito MEF[13], sia pure limitatamente alle principali imposte relative alla proprietà immobiliare (IMU e TASI). Confrontando la base imponibile potenziale e il gettito potenziale, desunti dai dati degli archivi catastali, con il gettito effettivamente riscosso - opportunamente standardizzato per tener conto delle esclusioni, esenzioni e deduzioni previste dalla stessa normativa tributaria - si perviene a quantificare il *tax gap*: un fenomeno che comprende il "vuoto" prodotto non solo dall'evasione ma anche dai trattamenti agevolativi (in materia di base imponibile e di aliquota) previsti dalla normativa erariale e locale.

I risultati ottenuti (tavola 3.3) consentono di evidenziare come, nel triennio analizzato, le perdite di base imponibile riconducibili a fenomeni erosivi ed evasivi siano prossime ai 700 miliardi (fra il 15 per cento e il 29 per cento della base imponibile potenziale), con ricadute pesantissime in termini di gettito: da poco più di 4 miliardi negli anni (2012 e 2014) in cui l'imposizione patrimoniale colpiva anche la casa di abitazione, ai 5,5 miliardi del 2013, in cui la prima casa era esclusa dall'IMU.

[13] Dipartimento delle Finanze-Agenzia delle entrate, *Gli immobili in Italia*, 2015.

TAVOLA 3.3

IL *TAX GAP* IMMOBILIARE[a]

(in miliardi)

	2012[b] (IMU)	2013[b] (IMU)	2014[b] (IMU/TASI)
Perdita di base imponibile	647,5	770,8	
- in % imponibile potenziale [b]	*15,0*	*29,4*	
Perdita di gettito	4,2	5,5	4,3
- in % gettito potenziale [b]	*18,4*	*28,1*	*22,6*

[a] Per *tax gap* immobiliare si intende la differenza fra quanto i contribuenti dovrebbero potenzialmente versare, sulla base dei dati contenuti negli archivi catastali e della normativa vigente, e quanto viene effettivamente versato

[b] Esclusi terreni, aree fabbricabili, fabbricati rurali strumentali e, limitatamente al 2013, anche le abitazioni principali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze - Agenzia delle entrate (Gli immobili in Italia, 2015)

La portata dei trattamenti agevolativi relativi alla tassazione immobiliare emerge, d'altra parte, da ulteriori indicazioni.

La prima, pur risalendo al 2011, risulta ancora molto significativa. Il Gruppo di lavoro MEF incaricato di monitorare il fenomeno dell'erosione fiscale[14] ha rilevato l'esistenza di quasi 150 trattamenti agevolativi in materia di tassazione immobiliare (circa un quinto delle agevolazioni complessivamente censite), responsabili di un vuoto di gettito prossimo a 77 miliardi (quasi il 30 per cento dell'impatto finanziario complessivo). Si tratta di deroghe alla tassazione "ordinaria" che assumono le forme più disparate: dalla pura e semplice esenzione, all'abbattimento di imponibile; dalle riduzione di aliquote, alla previsione di regimi sostitutivi. Che investono i diversi aspetti del prelievo sugli immobili: da quello concernente le imposte sui redditi delle persone fisiche (in cui primeggiano le detrazioni accordate a fronte di spese di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico), a quello relativo alla determinazione dell'imponibile (basato su inadeguati valori di rendita catastale) del prelievo sulla proprietà, sui redditi e sui trasferimenti immobiliari. Deroghe che, infine, condizionano sia il gettito erariale che quello locale. Un fenomeno, d'altra parte, che negli ultimi anni ha registrato una significativa estensione, anche a sostegno di obiettivi di emersione di base imponibile sottratta a tassazione (si veda il Riquadro "*La cedolare secca sugli affitti*").

TAVOLA 3.4

TRATTAMENTI AGEVOLATIVI IN MATERIA DI TASSAZIONE IMMOBILIARE

Tipologie di agevolazioni	Numero	Impatto finanziario (milioni euro)
Misure per la casa a favore delle persone fisiche	21	9.489
Misure che legano l'imponibile alla rendita catastale	10	59.330
Misure in materia di bollo, registro, ipocatastali, successioni e donazioni	100	4.015
Misure relative a tributi comunali	19	4.028
In complesso	**150**	**76.862**

Fonte: MEF - Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, Relazione finale, 2011

Non meno significativa risulta la seconda indicazione, che prefigura un ridimensionamento dei livelli di erosione che affliggono l'imponibile immobiliare. Ci si riferisce alle previsioni della

[14] MEF - Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, *Relazione finale*, 2011.

legge 11 marzo 2014, n. 23 che, nel perseguire il generale obiettivo di un "*sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*", ha delegato il Governo ad attuare in tutto il territorio nazionale una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati (art. 2). In particolare, nel fissare i "principi e criteri direttivi", il legislatore ha sottolineato anche la necessità di fare "*riferimento ai rispettivi valori normali, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato*" nella determinazione dell'imponibile patrimoniale. E, corrispondentemente, ai fini della tassazione reddituale, "*qualora non vi sia un consolidato mercato delle locazioni, applica ai valori patrimoniali specifici saggi di redditività desumibili dal mercato*". Nel prossimo quinquennio[15], dunque, il prelievo sugli immobili sembra destinato a subire rilevanti modifiche, alla ricerca di un diverso equilibrio fra nuove forme di determinazione della base imponibile e nuove aliquote d'imposta, nel rispetto del principio dell'invarianza del gettito[16].

Riquadro - La cedolare secca sugli affitti

La cedolare secca sugli affitti - regime di tassazione sostitutivo dell'IRPEF, in vigore dal 2011 - consente al contribuente titolare di redditi da locazione immobiliare ad uso abitativo di optare per un prelievo proporzionale, con aliquota ordinaria del 21 per cento, in alternativa alla progressività dell'IRPEF e delle relative addizionali comunale e regionale[17].

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.

I vantaggi della cedolare secca sono correlati al livello del reddito complessivo del locatore: tanto più è alto, tanto maggiore risulterà il risparmio fiscale derivante dall'opzione per il regime di tassazione sostitutiva.

Al momento della sua introduzione, se ne ipotizzava la sostanziale neutralità sul livello del gettito derivante complessivamente dalla tassazione dei redditi da locazione: le maggiori entrate che sarebbero state ottenute a seguito dell'emersione di base imponibile non dichiarata[18], avrebbero compensato la perdita di gettito IRPEF (nonché di registro e bollo) derivante dal minor prelievo subito dai contribuenti che, già assoggettati alla tassazione ordinaria, avrebbero optato per l'applicazione della cedolare secca.

Dopo un avvio di gran lunga al di sotto delle aspettative (675 milioni il gettito 2011, a fronte di una previsione di 2,7 miliardi) il nuovo istituto ha registrato una crescente espansione. Come si rileva da prospetto seguente, nell'arco di un quinquennio, sono triplicati sia gli introiti, fino agli oltre 2 miliardi del 2015, sia i locatori optanti (dai 483 mila iniziali a 1,426 milioni del 2015.

---

[15] La legge delega prevedeva che il piano operativo delle attività da porre in essere per l'intero processo di riforma fosse articolato su un orizzonte temporale di 5 anni. E' da considerare, tuttavia, che in materia di riforma del catasto la delega è stata attuata solo con riferimento alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle Commissioni censuarie (d.lgs. n. 198/2014).

[16] Fra i principi e criteri direttivi, la legge delega fissava anche l'esigenza di *"garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite, a tal fine prevedendo, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'imposta municipale propria (IMU)"*. Va, tuttavia, rilevato che sulle modalità di applicazione del principio di invarianza del gettito permangono differenze significative fra chi, a livello istituzionale, ritiene che esso vada garantito su base nazionale e chi, invece, sostiene che l'invarianza debba essere assicurata a livello di ciascun Comune. Divergenze che hanno avuto un ruolo non secondario nella mancata attuazione della delega in materia.

[17] A favore degli optanti sono altresì previste: i) l'esenzione dal pagamento delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione e ii) l'aliquota ridotta - inizialmente fissata al 19 per cento, poi portata al 15 per cento dal 2013 e, infine ulteriormente abbassata al 10 per cento per il periodo 2014-2017 – relativamente ai contratti di locazione a canone concordato stipulati nei Comuni ad alta tensione abitativa o con carenza di disponibilità abitative. Peraltro, per tutta la durata di adesione al regime è sospesa la facoltà di chiedere l'aggiornamento del canone di locazione.

[18] Nella Relazione tecnica al d.lgs. n. 23 del 2011, istitutivo della cedolare secca, si stimava che sfuggiva a tassazione un numero di immobili pari al 35 per cento di quelli tenuti a disposizione. Su tale base, la Relazione quantificava in 2,7 miliardi il gettito atteso per il 2011 e in 3,9 miliardi quello riferito al 2012, 2013 e 2014. Il solo gettito riferito all'emersione di base imponibile relativa ad affitti non dichiarati era stimato in 1,3 miliardi dal 2013.

LA CEDOLARE SECCA SUGLI AFFITTI: PREVISIONI, ACCERTAMENTI, RISCOSSIONI

(in milioni)

Esercizio	Previsioni iniziali competenza	Previsioni definitive competenza	Accertato	Versamenti competenza	Riscosso in conto competenza	Versamenti totali	Riscosso totale
2011	0,0	2.715,0	675,4	668,7	675,4	668,7	675,4
2012	2.360,0	718,4	1.039,5	990,3	1.039,5	996,8	1.046,3
2013	976,0	1.007,7	1.488,4	1.413,7	1.488,4	1.441,2	1.537,8
2014	1.005,0	1.465,6	1.718,6	1.628,1	1.716,7	1.684,9	1.813,3
2015	1.789,0	1.930,0	2.039,4	1.920,6	2.026,6	2.034,6	2.156,7

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

La *performance* registrata dal nuovo istituto è riconducibile a fattori legislativi ed a reazioni di comportamento dei contribuenti potenzialmente interessati. In proposito, è possibile distinguere due segmenti di contribuenti: quelli con redditi medio-alti e quelli con redditi medio-bassi, collocati rispettivamente al di sopra e al di sotto dei 55 mila euro di reddito imponibile. Nel primo caso, emerge[19] che fra i locatori con reddito complessivo eccedente i 75 mila euro, sono oltre 180 mila quelli che nel 2014 hanno optato per la cedolare secca, ossia un numero prossimo alla totalità dei locatori di immobili ad uso abitativo[20]; e lo stesso fenomeno si registra nel caso dei contribuenti che si collocano nella classe di reddito immediatamente inferiore (55 mila-75 mila euro) che, con oltre 130 mila optanti, tendono ad eguagliare il complesso dei 155 mila contribuenti che (al 2012) risultano locatori di immobili (ad uso abitativo e non). In entrambi i casi, l'opzione per il regime sostitutivo offre un risparmio fiscale immediatamente percepibile, pari a circa 20 punti percentuali (la metà rispetto alla tassazione ordinaria, anche solo tenendo conto delle aliquote Irpef e di quelle delle addizionali[21]).

Invece per i contribuenti che si collocano nelle classi di reddito medio-basse, le motivazioni che guidano a propendere per la cedolare secca presentano profili di convenienza meno netti in quanto entrano in gioco anche altre variabili, quali il riconoscimento di detrazioni e deduzioni d'imposta o le condizioni di accesso alle prestazioni dello stato sociale. Ma quello che più ha pesato sulla scelta dei contribuenti è costituito da alcuni interventi del legislatore, suscettibili di spostare il punto di equilibrio che guida la decisione dei locatori. In particolare: a) il ridimensionamento dell'abbattimento *forfetario* dei canoni di locazione (dal 15 per cento al 5 per cento) ai fini della tassazione ordinaria Irpef[22]; b) la riduzione al 10 per cento dell'aliquota della cedolare secca per gli affitti a canone concordato; c) le riduzioni delle aliquote di IMU e TASI previste sempre a favore degli affitti a canone concordato[23]. Tutto questo spiega come tali contribuenti, dopo avere inizialmente esercitato in misura limitata l'opzione per la cedolare secca, abbiano successivamente aumentato il proprio tasso di adesione all'istituto. Dalla tavola che segue emerge l'espansione che la cedolare secca ha registrato fra il 2011 e il 2014. Il numero degli optanti, cresciuto nel complesso di quasi il 200 per cento, ha registrato una vera e propria *performance* con riferimento agli affitti a canone concordato (il 380 per cento circa), anche per effetto dell'intervenuto dimezzamento (dal 19 per cento al 10 per cento) dell'aliquota di prelievo.

[19] Il riferimento è alle statistiche diffuse dal MEF- Dipartimento delle Finanze, relative alle dichiarazioni dei redditi Irpef relativi al 2014.

[20] Nel 2012, i locatori di immobili - *ad uso abitativo e non* - con reddito oltre 75 mila euro risultavano circa 200 mila. Dipartimento delle Finanze, *Gli immobili in Italia, 2015.*

[21] Ed escludendo i risparmi derivanti dall'esenzione delle imposte di registro e bollo.

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

[23] Riduzioni che in passato sono state unicamente il frutto di scelte dei diversi Comuni e che, di recente, sono state regolate a livello nazionale: il livello minimo di riduzione delle aliquote IMU e TASI per immobili locati a canone concordato è stato definito dall'art. 1, commi 53 e 54, della legge di stabilità 2016 che ha disposto la riduzione al 75 per cento dell'imposta determinata applicando l'aliquota stabilita dal Comune.

ADESIONI ALLA CEDOLARE SECCA PER CLASSI DI REDDITO E ALIQUOTE
(numero optanti)

Classi di reddito complessivo	ALIQUOTA ORDINARIA 21%			ALIQUOTA RIDOTTA			COMPLESSO		
	2011	2014	Variazione %	2011 (aliquota 19%)	2014 (aliquota 10%)	Variazione %	2011	2014	Variazione %
Fino a 15 mila	30.988	198.705	541	2.584	49.166	1.803	33.572	247.871	638
Da 15 mila a 29 mila	79.343	313.874	296	6.024	77.978	1.194	85.367	391.852	359
Da 29 mila a 55 mila	183.395	428.218	133	26.648	116.421	337	210.043	544.639	159
Da 55 mila a 75 mila	56.583	101.809	80	10.814	28.613	165	67.397	130.422	94
Oltre 75 mila	88.994	141.773	59	19.126	39.536	107	108.120	181.309	68
TOTALE	439.303	1.184.379	170	65.196	311.714	378	504.499	1.496.093	197

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento delle finanze

Non meno significativa risulta la distribuzione degli optanti, che nell'arco di un quadriennio segnala un'impennata delle adesioni da parte dei contribuenti collocati nelle più basse classi di reddito, con il picco del 638 per cento per quelli della prima (fino a 15 mila euro di imponibile) e del 359 per cento per quelli della seconda (fra i 15 mila e i 29 mila). Una dinamica che si trasforma in un'esplosione se si guarda al segmento degli affitti a canone concordato, in cui le adesioni risultano cresciute ad un ritmo del 1.800 per cento (prima classe reddituale) e del 1.200 per cento (seconda classe).

In sostanza, il nuovo sistema di tassazione degli affitti ormai coinvolge la maggior parte dei contribuenti titolari di immobili locati ad uso abitativo, nella considerazione che il risparmio fiscale, che inizialmente risultava appetibile soprattutto per i locatori titolari di redditi medio-alti, è divenuto concreto e percepibile anche per i redditi medio bassi, soprattutto a seguito dell'intervenuto abbattimento dell'aliquota prevista per gli affitti a canone concordato.

L'evidente successo dell'istituto non consente di fornire una valutazione conclusiva circa il conseguimento del più importante obiettivo ad esso affidato, ossia la riduzione dell'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare. Anzi, non può essere del tutto accantonato il dubbio che, per una singolare eterogenesi dei fini, la cedolare secca si sia trasformata da strumento di contrasto all'evasione a novello regime agevolativo. Si consideri, in proposito, la doppia chiave di lettura che offre il seguente prospetto.

Una prima interpretazione sembra suggerire una sostanziale tenuta del gettito complessivo del reddito da immobili: quello del 2015 (vigente la cedolare) risulta solo lievemente inferiore a quello del 2010 (in cui ancora non vigeva la cedolare secca): una differenza che potrebbe trovare spiegazione anche in specifici fattori economici (come una flessione del mercato degli affitti). Insomma, l'introduzione della cedolare secca non avrebbe comportato perdite di gettito ma neanche significativi recuperi di evasione. Più articolata è l'interpretazione suggerita dalle dinamiche registrate nel corso dell'intero periodo in esame. Nel primo biennio di vita del nuovo istituto (2011-12) sembra essersi prodotto solo uno spostamento di imponibile dal regime Irpef ordinario a quello della cedolare secca: gli oltre due miliardi di perdita di gettito identificherebbero, dunque, i risparmi d'imposta realizzati da chi già dichiarava i proventi da locazione, mentre risentirebbero solo in minima parte di un recupero di evasione. Le cose sembrano cambiare dal 2013, a seguito dell'introduzione di aliquote agevolate: il "richiamo" della cedolare secca risulta amplificato, coinvolgendo non solo locatori che già dichiaravano (con un ulteriore effetto di sostituzione rispetto alla tassazione ordinaria Irpef) ma anche evasori fino ad allora sconosciuti al fisco. In conclusione, l'introduzione della cedolare secca ha certamente comportato una redistribuzione del carico fiscale gravante sugli affitti (a favore dei contribuenti onesti), come pure un qualche recupero di evasione (favorendo l'emersione di chi in precedenza non dichiarava la locazione); un insufficiente recupero di base imponibile evasa sembra, invece, all'origine di un gettito complessivo in lieve caduta[24].

[24] Peraltro, va rammentato che sul profilo del gettito Irpef rinveniente dalla tassazione ordinaria delle locazioni dovrebbero avere influito, dal 2013, anche sopravvenuti interventi del legislatore (legge di stabilità 2014): in direzione di un aumento del gettito (previsto in 488 milioni per il 2014), l'introduzione della tassazione sul 50 per cento dei redditi degli immobili non locati ad uso abitativo ubicati nello stesso comune di residenza del locatore; in direzione di una riduzione del gettito (703 milioni la stima per il 2013), l'introduzione della parziale deducibilità (30 per cento nel solo 2013 e, successivamente, 20 per cento) dell'IMU ai fini delle imposte dirette IRPEF–IRES.

TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI: IL GETTITO IRPEF E QUELLO DELLA CEDOLARE

(in miliardi)

Macroggregato	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Imposte di natura reddituale (IRPEF, IRES)	9,4	8,2	6,4	7,1	7,2	7
Cedolare secca	-	0,7	1	1,5	1,7	2
Registro e bollo su locazioni	1,2	1,1	1	1	0,9	1
TOTALE	**10,6**	**10**	**8,4**	**9,6**	**9,8**	**10**

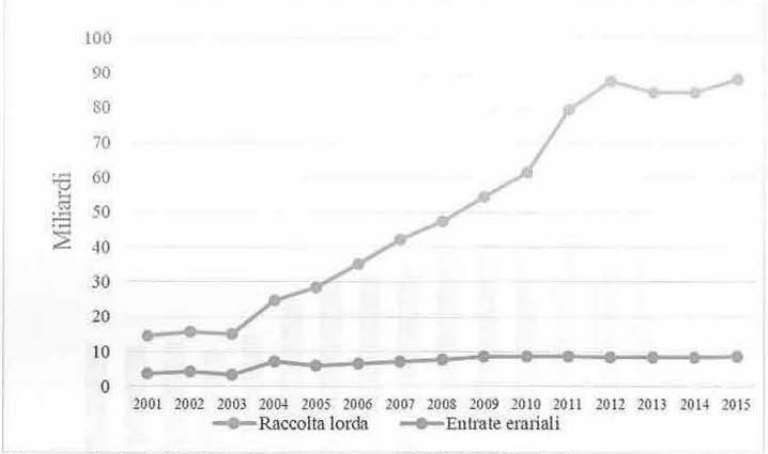
Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze

3.2. I proventi da giochi

Nel 2015, le entrate da giochi hanno fatto registrare una significativa crescita (6 per cento) rispetto all'anno precedente, ritornando - dopo un quinquennio segnato da ripetute flessioni - al massimo livello di gettito (8,8 miliardi) toccato nel 2009. Tale risultato trova corrispondenza in un aumento della "raccolta lorda" (il volume d'affari del settore) che, superando gli 88 miliardi, ha arrestato la tendenza decrescente affermatasi nel biennio 2013-14, facendo segnare un +44 per cento rispetto al livello registrato nel 2010 (grafico 3.3).

GRAFICO 3.3

L'ANDAMENTO DEI GIOCHI: LA "FORBICE" FRA RACCOLTA LORDA ED ENTRATE ERARIALI[1]



[1] La raccolta lorda identifica le spese dei giocatori al lordo delle vincite

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

Ma più che la crescita delle giocate, un ruolo decisivo sulla dinamica delle entrate l'ha esercitato la politica fiscale che, soprattutto a partire da 2012, ha prodotto una serie di misure a sostegno del gettito. In particolare, si sono registrati:

a) "ordinari" aumenti di aliquote che, in particolare nel caso degli apparecchi di intrattenimento con vincite in denaro, hanno visto l'aliquota del prelievo erariale unico (PREU) crescere di oltre un punto (dall'11,8 per cento del 2012 al 13 per cento del 2015) per le "*new slot*" (AWP), e più che raddoppiarsi (dal 2 per cento del 2011 al 5 per cento del 2015) per le "*Video Lotteries Terminal*" (VLT)[25];

[25] La legge di stabilità 2016 ha ulteriormente aumentato il PREU a decorrere dal 1^ gennaio 2016, portandolo dal 13 per cento al 17,5 per cento delle somme giocate attraverso le AWP e contemporaneamente ha ridotto, dal 74 al 70 per

b) forme di prelievo aggiuntivo, come quello, introdotto a partire dall'1 gennaio 2012, della tassazione del 6 per cento sulla parte delle vincite eccedenti i 500 euro. Da esso sono derivate maggiori entrate pari a 300 milioni per gli anni 2012 e 2013, 320 per l'anno 2014 e 370 milioni per il 2015;
c) prelievi "straordinari", come quello introdotto dalla legge di stabilità per il 2015, che ha previsto la riduzione, a decorrere dall'anno 2015, dei compensi destinati ai concessionari e ai gestori degli "apparecchi da intrattenimento", per un importo complessivo pari a 500 milioni[26].

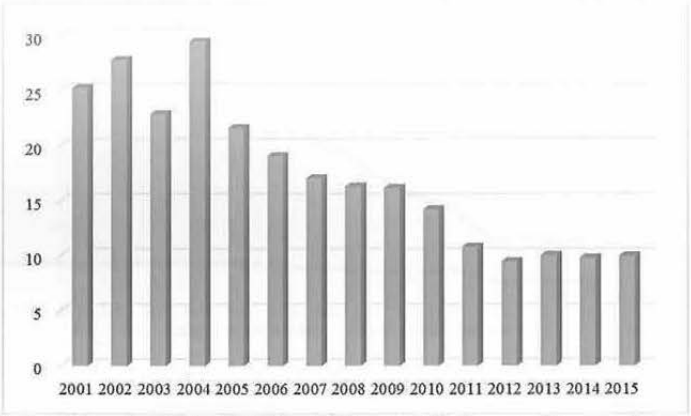
Al netto di tali "spinte normative", si può stimare che il gettito acquisito dall'Erario nel 2015 sarebbe stato inferiore di almeno un miliardo, a testimonianza di un profilo decrescente in atto dal 2012.

I risultati del 2015 confermano, da un lato, il consolidamento dell'affidabilità di una fonte di entrata che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà; anche se - va aggiunto - la relativa saturazione del settore fa ritenere che gli esiti del passato difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro.

Dall'altro, la tendenza ad una progressiva diminuzione della resa media dei giochi, in termini di utili netti per l'erario (grafico 3.4), accompagnata da una riduzione dei costi netti di gestione (gravati da aumentati oneri di concessione), a fronte di un significativa crescita (dal 77 all'80,6 per cento nell'arco di un triennio) della quota di raccolta lorda ritornata ai giocatori sotto forma di vincite (grafico 3.5).

GRAFICO 3.4

INCIDENZA DELLE ENTRATE ERARIALI SULLA RACCOLTA LORDA DA GIOCHI



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

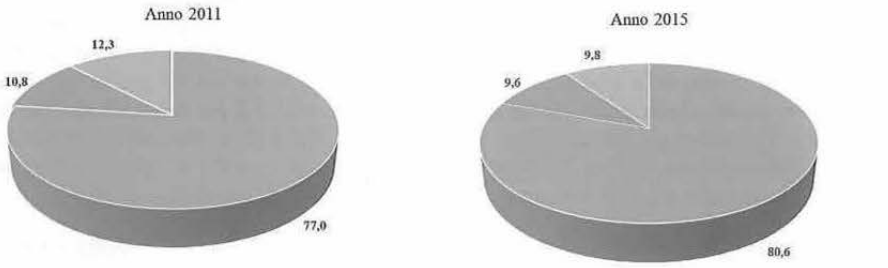
cento, la percentuale minima destinata alle vincite (*pay out*). Il PREU gravante sulle somme giocate attraverso VLT è a sua volta passato dal 5 per cento al 5,5 per cento.

[26] Tale disposizione, di fatto incrementativa dell'onere fiscale (nell'ordine di 2 punti equivalenti di PREU), è stata abrogata dall'art. 1, comma 920, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), ma ha comunque *medio tempore* maturato una maggiore entrata per 330 milioni. A tale abolizione si è accompagnato un aumento dell'aliquota del PREU dell'ordine di 4,5 punti (fino al 17,5 per cento) nel caso delle AWP e di mezzo punto (fino al 5,5 per cento per le VLT).

GRAFICO 3.5

LA DISTRIBUZIONE DEI PROVENTI DELLE GIOCATE

(in % della raccolta lorda)



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

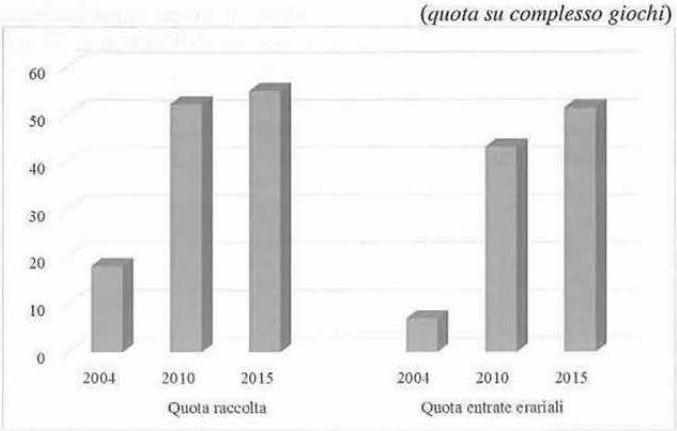
Si tratta di una tendenza che merita sicuramente ulteriori approfondimenti, ma che in larga parte si spiega alla luce della spinta ad accrescere il volume delle entrate nette da giochi come alternativa all'aumento della pressione fiscale, facendo affidamento, anche in materia di giochi, su logiche e metodologie gestionali di tipo industriale: dagli sforzi per interpretare la domanda di gioco, alle segmentazioni del mercato ed all'arricchimento ed al sistematico rinnovo del portafoglio prodotti, alla distribuzione dell'offerta sul territorio attraverso l'impiego dell'istituto delle concessioni.

Peraltro, va sottolineato come tali andamenti siano il riflesso di un progressivo mutamento nelle scelte dei consumatori, più orientati verso tipologie di gioco che assicurano un'elevata percentuale di redistribuzione ai giocatori della raccolta lorda (c.d. *payout*) e implicano un breve lasso di tempo tra la giocata e il corrispondente evento/partita: si tratta, nella specie, dei menzionati apparecchi da intrattenimento (*new slot* e *video lottery*), verso i quali si concentra ormai il 54,9 per cento della spesa complessiva dei giocatori (nel 2004 era stato il 18 per cento) e il 51,7 per cento delle entrate erariali (nel 2004 era stato il 7 per cento) (grafico 3.6).

GRAFICO 3.6

APPARECCHI DI INTRATTENIMENTO: RACCOLTA LORDA ED ENTRATE ERARIALI

(quota su complesso giochi)



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

La rilevanza dei fenomeni di "sostituzione" che caratterizzano il mercato dei giochi, nei quali lo sviluppo di un settore si accompagna alla contrazione di altri, emerge in tutte le sue dimensioni confrontando l'andamento dei giochi tradizionali con quelli di recente introduzione. I primi mostrano (tavola 3.5) una progressiva perdita di interesse, segnando in un decennio progressive perdite di quote di mercato: è il caso, in particolare, del lotto (passato dal 47,2 per cento all'8 per cento delle giocate totali), del superenalotto (sceso dal 7,4 per cento all'1,2 per cento) e dei giochi a base ippica (la cui raccolta è crollata dall'11,7 per cento allo 0,7 per cento). Per contro, i giocatori si sono indirizzati in misura massiccia sugli apparecchi di intrattenimento (AWP e Video lotterie), che nel 2015 esprimono una quota del mercato dei giochi dell'ordine del 55 per cento, a fronte del 18,1 per cento conquistato nell'anno di introduzione (2004).

TAVOLA 3.5

ANDAMENTO E QUOTE DI MERCATO DEL SETTORE DEI GIOCHI: 2004-2015

Macrocategorie di giochi	*(milioni di euro)*			*Quote di mercato (%)*		
	2004	2010	2015	2004	2010	2015
Lotto	11.689	5.232	7.077	47,2	8,5	8,0
Superenalotto	1.836	3.524	1.055	7,4	5,7	1,2
Lotterie	594	9.368	9.063	2,4	15,2	10,3
Giochi a base sportiva	1.747	4.496	5.592	7,0	7,3	6,3
Giochi a base ippica	2.903	1.730	636	11,7	,8	0,7
Bingo	1.542	1.954	1.598	6,2	3,2	1,8
Apparecchi (AWP e VLT)	4.474	32.004	48.391	18,1	52,1	54,8
Giochi di abilità a distanza	-	3.146	1.268	-	5,1	1,4
Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa			12.502	-	-	14,2
Scommesse virtuali			1.067	-	-	1,2
Totale	**24.785**	**61.454**	**88.249**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

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

I fenomeni di sostituzione che hanno interessato il mercato dei giochi hanno comportato un significativo ridimensionamento della resa media dell'intero settore (utili netti per l'Erario), attestatasi nel 2015 al 9,6 per cento, un terzo rispetto a dieci anni prima. E' questo il risultato di un livello di tassazione fortemente differenziato da gioco a gioco, e della quota predominante assunta dagli apparecchi di intrattenimento che, con un'incidenza del prelievo pari al 9,3 per cento, finiscono per condizionare il gettito dell'intero settore (tavola 3.6).

Tali evidenze consentono di spiegare un risultato di sintesi apparentemente paradossale: fra il 2010 e il 2015, nonostante un aumento delle giocate dell'ordine di 27 miliardi (+44 per cento), l'utile erariale ha segnato una caduta dell'ordine di 300 milioni (-4 per cento). E, nel più ampio arco temporale 2004-2015, per ottenere un aumento di 1,15 miliardi del gettito da giochi (+15 per cento), il valore delle giocate è dovuto crescere di 63,5 miliardi (+256 per cento): con un'elasticità dello 0,06 per cento[27]!

[27] Come è noto, l'elasticità esprime un rapporto fra due variazioni percentuali: nel nostro caso, la variazione delle entrate erariali da giochi (gettito) rispetto alla variazione della raccolta da giocate (base imponibile).

TAVOLA 3.6

RICOMPOSIZIONE DEL MERCATO DEI GIOCHI E RIFLESSI SULLE ENTRATE ERARIALI

Macrocategorie di giochi	(milioni di euro)			(N. I.: 2004=100)	
	2004	2010	2015	2010	2015
Lotto	4.919	1.249	1.179	25,4	24,0
Superenalotto	976	1.576	487	161,5	49,9
Lotterie	219	1.545	1.353	705,5	617,8
Giochi a base sportiva	199	214	203	107,5	102,0
Giochi a base ippica	164	83	30	50,6	18,3
Bingo	308	215	176	69,8	57,1
Apparecchi (AWP e VLT)	513	3.757	4.509	732,4	878,9
Giochi di abilità a distanza		94	23		
Giochi di carte e giochi di sorte a quota fissa			82		
Scommesse virtuali			36		
Prelievo 6% erario			370		
Prelievo conti dormienti			2		
Totale	7.298	8.733	8.450	119,7	115,8

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

Nell'economia dei risultati conseguiti dal settore dei giochi va, peraltro, tenuto conto – accanto alle entrate assicurate – anche delle "perdite" economiche e sociali che la diffusione delle nuove tipologie di gioco possono determinare. Ci si riferisce, in particolare, alle frequenti situazioni di dipendenza dal gioco (*ludopatia*[28]), la cui gravità non appare certamente meno rilevante delle tradizionali dipendenze da alcol e droga[29].

E non meno preoccupanti risultano i fenomeni di infiltrazione nel settore da parte delle organizzazioni criminali. Una deriva, questa, che non sembra limitata soltanto al gioco illegale, il cui contrasto non può avere naturalmente esitazioni, ma che in ripetuti casi si è estesa - analogamente a quanto è avvenuto anche in altri settori economici, quali quelli della compravendita di oro usato - anche al perimetro delle attività legali, con il precipuo fine di pervenire al riciclaggio dei proventi derivanti da attività illecita.

[28] La legge 11 marzo 2014, n. 23 (cd. delega fiscale) prevede, all'articolo 14, la revisione della tematica dei giochi pubblici. Oltre alla raccolta sistematica della disciplina in un codice delle disposizioni sui giochi e a un riordino del prelievo erariale sui singoli giochi, la delega contiene specifiche disposizioni volte, tra l'altro a: tutelare i minori dalla pubblicità dei giochi e a recuperare i fenomeni di ludopatia; vietare la pubblicità nelle trasmissioni radiofoniche e televisive, nel rispetto dei principi sanciti in sede europea relativi alla tutela dei minori per i giochi con vincita in denaro che introducono comportamenti compulsivi; definire le fonti di regolazione dei diversi aspetti legati all'imposizione, nonché alla disciplina dei singoli giochi, per i quali si dispone una riserva di legge esplicita alla legge ordinaria; armonizzare aggi e compensi spettanti ai concessionari; riordinare la disciplina dei controlli e dell'accertamento dei tributi gravanti sui giochi, nonché il sistema sanzionatorio. La delega fiscale, scaduta il 27 giugno 2015, in materia di giochi non è stata attuata.

[29] La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, comma 941) ha previsto che il Ministero della salute, di concerto con il MIUR, predisponga campagne di informazione e sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, sui fattori di rischio connessi al gioco d'azzardo, fornendo informazioni sui servizi disponibili per affrontare il problema della dipendenza dal gioco d'azzardo. Inoltre ha istituito (comma 946) presso il Ministero della salute il Fondo per il gioco d'azzardo patologico-GAP, al fine di garantire le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute da emanare entro sessanta giorni, sentita la Conferenza Stato Regioni e Enti locali.

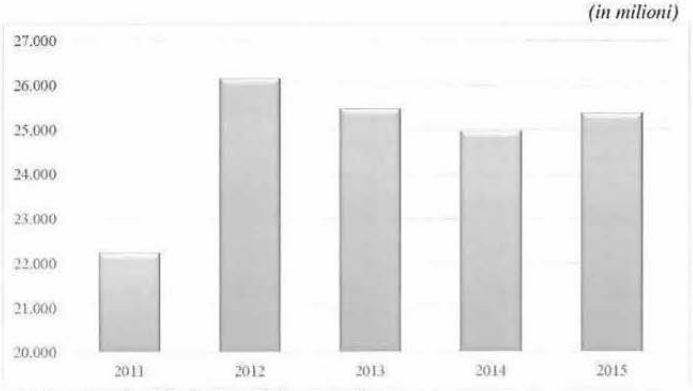
3.3. La fiscalità petrolifera

Nel 2015, il gettito delle accise sui prodotti petroliferi ha superato i 25 miliardi, con un incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2014, invertendo una dinamica decrescente che durava dal 2013 (grafico 3.7). Analoga la tendenza che dovrebbe avere registrato l'IVA gravante sul settore, in un quadro più generale segnato dalla flessione della componente IVA sulle importazioni.

GRAFICO 3.7

L'ANDAMENTO DELL'ACCISA SUGLI OLI MINERALI: ANNI 2011-2015

(in milioni)



Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Tale risultato esprime il concorso di tre fattori.

In senso favorevole hanno influito i consumi di prodotti petroliferi (soprattutto del gasolio), che hanno confermato l'inversione di tendenza avviata nel 2014, dopo un quinquennio di marcata flessione.

In direzione opposta, invece, ha operato la caduta dei prezzi di vendita (il 13 per cento, rispetto al 2014, il prezzo medio ponderato della benzina e del gasolio), che hanno risentito in maniera decisiva della discesa del prezzo industriale in conseguenza del crollo del prezzo del petrolio (da 95,7 a 50,8 dollari al barile), solo in parte mitigata dal deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro (grafico 3.8). Un effetto che, tuttavia, si è riflesso solo sul gettito IVA (imposta *ad valorem*) ma non su quello dell'accisa (legata alle quantità).

GRAFICO 3.8

PREZZO AL BARILE, PREZZO ALLA POMPA E CONSUMI DEI PRODOTTI PETROLIFERI



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

Effetti lievemente negativi sul gettito 2015 (e non solo sull'IVA) dovrebbe aver avuto la modesta riduzione di accisa che, dopo il temporaneo aumento di dieci mesi, è ritornata ai livelli del febbraio 2014 (tavola 3.7).

TAVOLA 3.7

ANDAMENTO DELLE 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 3.8 sono riportati i prezzi al consumo dei principali prodotti petroliferi in vigore all'inizio del 2016 e le relative componenti (prezzo industriale e margini riconosciuti alla distribuzione, aliquote dell'accisa e IVA).

TAVOLA 3.8

DAL PREZZO INDUSTRIALE AL PREZZO DI VENDITA: IL "CUNEO FISCALE" SUI PRODOTTI PETROLIFERI AL 25/01/2016 (EURO/LIT)[1]

	Prezzo industriale	Accisa	IVA	Prezzo alla pompa
Benzina	0,413	0,728	0,251	1,392
Gasolio autotrazione	0,363	0,617	0,216	1,196
GPL autotrazione	0,330	0,147	0,105	0,582

[1] Comprensivo dei margini di raffinazione e distribuzione
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Sul livello del prelievo a carico dei prodotti petroliferi incide anche la componente di aliquota manovrabile da ciascuna Regione (tavola 3.9). A tale proposito si evidenzia che meno della metà delle realtà territoriali applicano sulla benzina un'imposta il cui valore (IVA compresa) oscilla fra i 3 i 6 centesimi di euro a litro: livelli rimasti sostanzialmente inalterati nel corso degli ultimi anni (con l'eccezione della Regione Umbria).

TAVOLA 3.9

L'IMPOSTA REGIONALE SULLA BENZINA

(Valori in €/litro)

Regione	Aliquota applicata
Calabria	0,0258
Campania	0,0258
Lazio	0,0258
Liguria	0,0500
Marche	0,0200
Molise	0,0258
Piemonte	0,0260
Umbria[1]	0,0250

[1] La Regione Umbria ha deliberato la riduzione dell'aliquota da 0,040 a 0,025 €/litro dall'1/1/2013
Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli

Nel confronto europeo, l'Italia si conferma come uno dei paesi con la più elevata incidenza della componente fiscale sul prezzo dei prodotti petroliferi. Ne discende che - nonostante il prezzo industriale nel nostro Paese risulti sostanzialmente in linea con quello degli altri - il prezzo alla pompa risulti fra i più elevati (grafico 3.9).

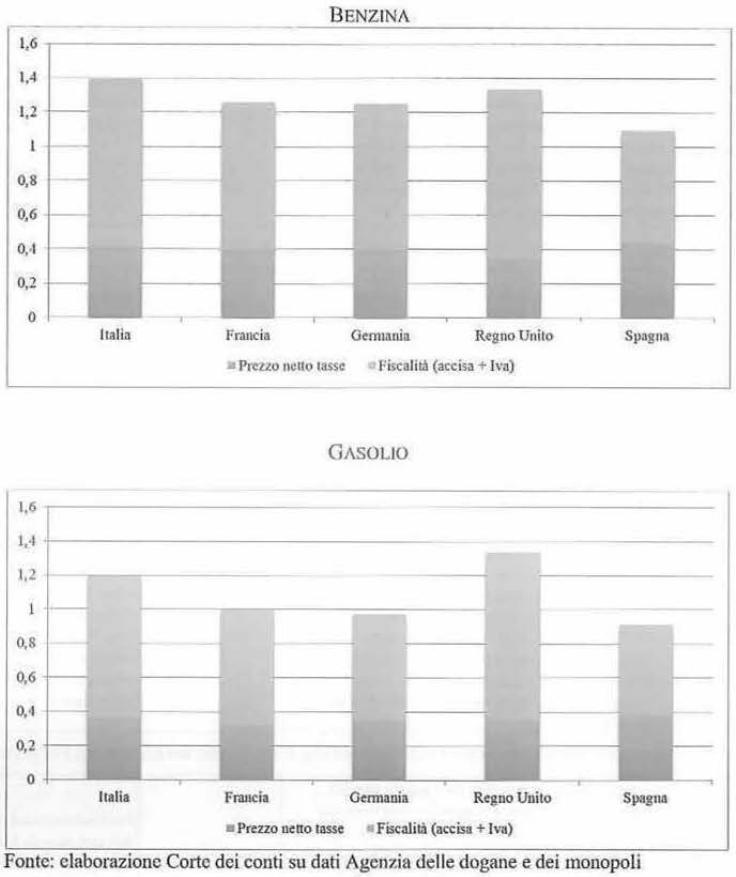
Nel 2015, il prelievo nel nostro Paese si è assestato al 70,4 per cento del prezzo alla pompa nel caso della benzina, collocandosi al 4° posto in Europa, con un divario di 2,1 punti percentuali rispetto al livello medio. Più marcata la distanza nel caso della fiscalità sul gasolio auto: con un'incidenza del 69,7 per cento, il nostro paese si è posizionato al 2° posto in Europa, segnando una distanza di 4,7 punti rispetto al prezzo medio europeo.

A tale livello di prelievo ha corrisposto un prezzo alla pompa fra i più alti d'Europa: per la benzina, con 1,392 €/litro[30], il prezzo italiano si è rivelato il secondo più alto (dopo quello dei Paesi Bassi), superando di tre punti e mezzo il prezzo medio di vendita europeo; per il gasolio, invece, il prezzo di vendita italiano (1,196 €/litro) è risultato quarto dietro a Regno Unito, Svezia e Malta, e superiore del 15 per cento al prezzo medio europeo.

[30] Prezzi rilevati al 25 gennaio 2016.

GRAFICO 3.9

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



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

Come si è avuto modo di evidenziare nella Relazione al rendiconto dello scorso anno, una recente legislazione ha disposto una serie di aumenti delle accise a decorrenza differita, attuando una sorta di prenotazione di gettito futuro, spesso utilizzato a supporto di specifiche clausole di salvaguardia. Nel prospetto che segue (tavola 3.10) si dà conto delle disposizioni tutt'ora in vigore contenenti aumenti futuri di aliquote delle accise che, pur in numero più limitato rispetto al quadro che si prefigurava nel 2014, configurano una "prenotazione" pluriennale di gettito futuro dell'ordine di 1,2 miliardi.

TAVOLA 3.10

AUMENTI FUTURI DELLE ACCISE SUI PRODOTTI ENERGETICI (2016 - 2025)

Norma	Descrizione del dispositivo	Monitoraggio	Provvedimenti attuativi	Anni
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.	In attuazione della clausola di salvaguardia dispone 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. Successivamente, con il DL 31 dicembre 2014, n. 192 si prevede che ai fini della clausola di salvaguardia si provvede mediante quota parte delle maggiori entrate di cui all'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 (rientro capitali e lotta evasione fiscale). Viene inoltre abrogato il comma 2 dell'articolo 1 del decreto MEF e di conseguenza non opera più la previsione di aumento ivi indicata.	A cura MEF entrate di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186	Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2014.	2015 - 2016
	NON SI SONO VERIFICATE LE CONDIZIONI PER L'ADOZIONE DELLA MISURA PREVISTA DALLA NORMA			
LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147 (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 Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 31 dicembre 2016.	2017 - 2018
DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 91.	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 Direttore Agenzia delle dogane e dei monopoli da adottare entro il 30 novembre 2018.	2019 - 2020 - 2021 e seguenti
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Art. 1 - Comma 632.	Prevede clausola di salvaguardia a garanzia copertura alternativa alle entrate previste con l'attuazione del comma 629, *(riguardante l'applicazione del reverse charge alle cessioni di beni effettuate nei confronti della grande distribuzione)*, subordinata al rilascio di una deroga da parte UE. 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. La decorrenza prevista è stata posticipata al 2016 e l'importo è stato rimodulato in 728 milioni (DL 153/2015).		Provvedimento Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, inizialmente fissato al 30 giugno 2015, e poi al 30 settembre 2015 (DL 78/2015. L'articolo 1, comma 7 della legge di stabilita' 2016, modificando la disposizione originaria, ha fatto venir meno clausola di salvaguardia.	2015 e seguenti
	NON SI SONO VERIFICATE LE CONDIZIONI PER L'ADOZIONE DELLA MISURA PREVISTA DALLA NORMA			
LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015). Art.1 - Commi 718- 719.	Dispone aumento accise su benzine e gasolio auto dal 1/1/2018 al fine di ottenere maggiori entrate nette non inferiori a 700 milioni per il 2018 e per ciascuno degli anni successivi. Queste misure possono essere sostituite da provvedimenti normativi che assicurino gli stessi effetti positivi sui saldi di finanza pubblica attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa.		Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli (non è indicata la data entro cui deve essere adottato).	2018 e seguenti
	L'articolo 1, comma 6, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - (legge di stabilita' 2016) - ha apportato, tra l'altro, la seguente modifica al comma 718 dell'articolo 1 della legge 190/2014: 'c) alla lettera c), le parole :'700 milioni di euro per l'anno 2018' sono sostituite dalle seguenti: '350 milioni di euro per l'anno 2018'.			
LEGGE 28 dicembre 2015, n. 208 - (legge di stabilità 2016). Art. 1 - Comma 958 e Comma 959.	Il comma 958 fissa in 2 miliardi le maggiori entrate attese dalla proroga dei termini della *voluntary disclosure* (art. 2 DL 153/2015). Il successivo comma 959 prevede che qualora dal monitoraggio delle entrate emerga un andamento che non consenta l'integrale realizzazione dell'importo indicato, con DM sia stabilito l'aumento delle accise in misura tale da compensare il gettito mancante,	A cura MEF maggiori entrate derivanti proroga termini *voluntary disclosure*	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare (eventualmente) entro il 31 marzo 2016 con decorrenza dal 1° maggio 2016.	2016

Fonte: Agenzia delle dogane e dei monopoli - (aggiornamento al 1° febbraio 2016)

3.4. L'attività di riscossione

Nel corso del 2015, l'attività di riscossione ha registrato un'ulteriore crescita, a conferma della tendenza avviata nel 2014, nonostante il perdurare di un quadro socio-economico condizionato da una non positiva fase congiunturale e gli effetti prodotti da una legislazione che, nell'intento di accrescere le tutele dei debitori, ha finito per incidere sull'operatività degli agenti della riscossione.

Il consuntivo (tavola 3.11) evidenzia un significativo incremento degli incassi da ruoli (+11,2 per cento), il cui livello (8,2 miliardi) risulta ormai prossimo alla *performance* registrata all'inizio del decennio.

TAVOLA 3.11

LE RISCOSSIONI DA RUOLO PER CREDITORE - ANNI 2011-2015

(in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011 (%)	2015/2014 (%)	Quota per creditore
Totale Equitalia	**8.622,5**	**7.530,7**	**7.133,5**	**7.411,2**	**8.243,8**	**-4,4**	**11,2**	**100,0**
Ruoli erariali (Agenzia entrate e dogane)	4.276,5	4.060,1	3.825,1	3.989,0	4.325,0	1,1	8,4	52,5
Ruoli previdenziali (INPS-INAIL)	2.632,5	1.916,5	1.816,3	2.095,2	2.485,9	-5,6	18,6	30,2
Ruoli altri Enti statali	275,4	256,5	270,2	266,5	332,3	20,7	24,7	4,0
Ruoli Enti non statali	1.438,1	1.297,6	1.221,9	1.060,5	1.100,6	-23,5	3,8	13,4

Fonte: Equitalia

A determinare tale risultato hanno concorso tutti i ruoli anche se, per la quota che rappresentano (82,7 per cento), decisivo è stato l'andamento segnato da quelli erariali e da quelli previdenziali. Per contro, si è rivelata stagnante la dinamica registrata dagli incassi da ruoli degli enti non statali che, come sottolineato nella Relazione al rendiconto 2014, appare 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 2016 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 socioeconomico, 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'enfatizzazione, 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 2015 abbia risentito degli effetti conseguenti alle modifiche normative intervenute nel recente passato (e dettagliate nelle Relazioni al rendiconto dell'ultimo biennio), 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 2015 nuovi interventi normativi, i quali hanno ulteriormente inciso sull'attività di riscossione[31]. Da un lato determinando il naturale allungamento dei tempi di riscossione e dall'altro richiedendo all'agente della riscossione di

[31] Nel corso del 2015 sono intervenuti specifici provvedimenti di sospensione dell'attività di riscossione, legati a particolari eventi, quali, ad esempio, gli eventi atmosferici (decreto del MEF, 8 maggio 2015).

apportare i dovuti correttivi e il necessario adeguamento sia alle procedure operative che a quelle informatiche di supporto e, più in generale, all'intero sistema di recupero impositivo-esattivo[32].

In un simile scenario, la capacità dello Stato e dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni di tutelare efficacemente le proprie posizioni creditorie tende sempre più a differenziarsi da quella dei creditori privati che, nel corso degli ultimi anni, hanno visto progressivamente accrescersi gli strumenti di tutela delle proprie ragioni.

Ai positivi esiti registrati dal lato delle riscossioni fanno da contrappeso esiti meno soddisfacenti sul versante dei carichi lordi conferiti al concessionario della riscossione (diminuiti di oltre tre punti percentuali) e della consistenza delle quote inesigibili.

Quanto al primo aspetto (tavola 3.12), va segnalata la forte caduta dei carichi affidati dagli enti di previdenza (diminuiti di oltre un terzo nell'arco di un anno) e di quelli degli altri Enti non statali (ridottisi di quasi un quarto). Una caduta compensata solo in parte dall'aumento dei carichi degli Enti erariali (+5 per cento, circa) e degli altri Enti statali (+14,4 per cento). Nella più ampia ottica quinquennale (2011-15), balza all'attenzione il fenomeno (prima richiamato) del crollo dei carichi dei Comuni (-42 per cento).

TAVOLA 3.12

LIVELLO E DISTRIBUZIONE DEI CARICHI[(1)] AFFIDATI AD EQUITALIA

(in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015	2015/2011 (%)	2015/2014 (%)	Quota per creditore
Enti Erariali	**68.348**	**67.788**	**69.105**	**62.842**	**65.859**	**-3,6**	**4,8**	**79,4**
Entrate	67.952	67.245	68.353	62.302	65.285	-3,9	4,8	78,7
Dogane	396	543	752	540	574	44,9	6,3	0,7
Altri Enti statali	**3.769**	**2.684**	**2.950**	**2.726**	**3.118**	**-17,3**	**14,4**	**3,8**
Enti previdenziali	**6.153**	**11.274**	**11.074**	**15.524**	**10.168**	**65,3**	**-34,5**	**12,3**
INPS	5.228	10.091	10.144	14.430	8.793	68,2	-39,1	10,6
INAIL	925	1.183	930	1.094	1.375	48,6	25,7	1,7
Altri Enti non statali	**4.655**	**4.222**	**4.296**	**4.857**	**3.766**	**-19,1**	**-22,5**	**4,5**
Comuni	2.759	2.346	2.392	1.511	1.599	-42,0	5,8	1,9
Altri Enti	1.896	1.876	1.904	3.346	2.167	14,3	-35,2	2,6
TOTALE	**82.925**	**85.968**	**87.425**	**85.949**	**82.911**	**0,0**	**-3,5**	**100,0**

(1) Carichi lordi, che non tengono conto di sgravi e sospensioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

La tavola 3.13, contenente i dati consolidati al 31/12/2015, indica l'evoluzione in termini di carico netto affidato (comprensivo degli interessi di dilazione, ma al netto degli sgravi e delle sospensioni). Si rileva che:

- nel 2015, il carico netto affidato ad Equitalia è stato di circa 77,1 miliardi (-1,1 per cento rispetto al 2014). Nei confronti del livello del 2002 - l'anno di minimo, con 19,3 miliardi - il carico risulta quadruplicato;
- il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2015, è risultato pari a 92,3 miliardi, a fronte di un carico netto di 815,0 miliardi (appena l'11,3 per cento). Tale indicatore, peraltro, risulta in crescita nel confronto di due sottoperiodi: 10,8 per cento nel quinquennio fino al 2005, rispetto all'11,4 per cento dei successivi dieci anni;

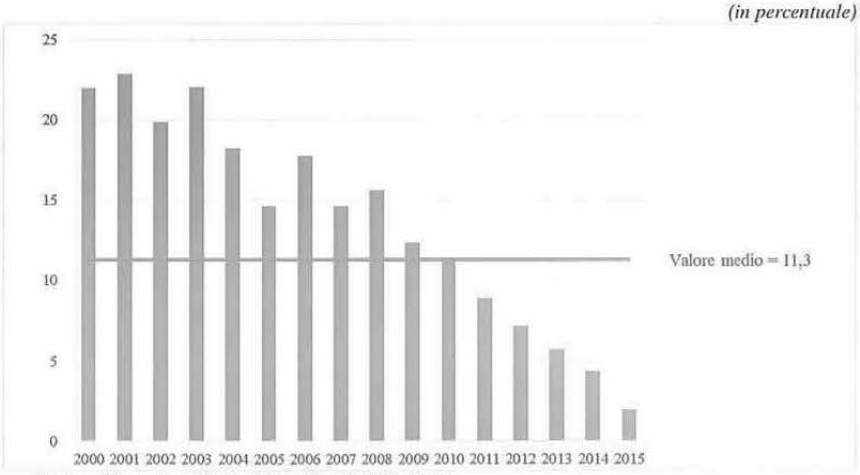
[32] Particolare menzione meritano le disposizioni che hanno determinato, in materia di rateazione, la riapertura dei termini per la fruizione di tale beneficio da parte dei soggetti decaduti, ossia l'art. 11-*bis* del DL n. 66/2014, come modificato in sede di conversione (legge n. 11/2015) e l'art.15, comma 7 del d.lgs. n. 159/2015, nonché le modifiche apportate dallo stesso decreto in merito alla disciplina "ordinaria" della dilazione di pagamento.

- 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 "assestate" (i primi anni 2000), dal 2005 denuncia una progressiva caduta, sino al 2,0 per cento del riscosso 2015 sul carico affidato nel medesimo anno (grafico 3.10). Un'evidenza, questa, che testimonia la dilatata tempistica che governa il recupero dei crediti pubblici;
- il rapporto fra la riscossione dell'anno ed il carico ruoli affidato totale oscilla dallo 0,62 per cento del 2006, all'1,09 del 2010, per collocarsi all'1,01 per cento nel 2015.

GRAFICO 3.10

INCIDENZA DEL RISCOSSO SUL CARICO NETTO – TOTALE 2000-2015

(in percentuale)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia

TAVOLA 3.13

CARICO AFFIDATO E CARICO RISCOSSO

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e sospensioni)	Riscosso totale per anni										% Riscosso su carico netto per anni										
		2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale 2006-2015	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale 2000-2015
2000	39.182,1	6.409,0	382,1	337,8	293,2	259,7	249,1	193,5	148,9	127,4	116,6	90,90	2.199,2	0,98%	0,86%	0,75%	0,66%	0,64%	0,49%	0,38%	0,33%	0,30%	0,23%	21,97%
2001	20.904,5	3.325,0	283,8	241,0	186,5	155,1	141,8	121,7	93,2	70,4	113,4	50,50	1.457,4	1,36%	1,15%	0,89%	0,74%	0,68%	0,58%	0,45%	0,34%	0,54%	0,24%	22,88%
2002	19.321,5	2.471,4	292,0	247,2	184,1	143,0	121,2	109,7	87,1	67,2	70,4	47,40	1.370,2	1,52%	1,28%	0,95%	0,74%	0,63%	0,57%	0,45%	0,35%	0,36%	0,25%	19,88%
2003	20.709,7	2.435,8	468,3	397,7	295,1	223,4	214,6	144,5	118,2	117,4	85,1	67,40	2.131,8	2,26%	1,92%	1,42%	1,08%	1,04%	0,70%	0,57%	0,57%	0,41%	0,33%	22,06%
2004	26.590,0	2.001,1	735,2	543,9	372,2	327,5	238,3	182,7	138,5	117,2	106,7	80,20	2.842,6	2,76%	2,05%	1,40%	1,23%	0,90%	0,69%	0,52%	0,44%	0,40%	0,30%	18,22%
2005	37.561,9	1.137,50	1.473,7	844,4	521,3	403,9	332,0	249,9	174,1	142,2	131,7	96,10	4.369,60	3,98%	2,25%	1,39%	1,08%	0,88%	0,67%	0,46%	0,38%	0,35%	0,26%	14,66%
2006	51.414,1		1.379,0	2.773,1	1.485,4	924,1	807,0	604,6	387,6	315,3	260,8	204,60	9.141,5	2,68%	5,39%	2,89%	1,80%	1,57%	1,18%	0,75%	0,61%	0,51%	0,40%	17,78%
2007	49.627,5			1.352,6	2.131,7	1.123,8	954,0	625,2	390,6	290,2	231,3	180,90	7.280,2		2,73%	4,30%	2,26%	1,92%	1,26%	0,79%	0,58%	0,47%	0,36%	14,67%
2008	49.179,7				1.544,00	2.311,2	1.429,4	862,8	542,5	423,9	326,0	240,20	7.679,9			3,14%	4,70%	2,91%	1,75%	1,10%	0,86%	0,66%	0,49%	15,62%
2009	59.647,8					1.863,2	2.336,4	1.243,5	669,9	508,5	436,2	323,80	7.381,5				3,12%	3,92%	2,08%	1,12%	0,85%	0,73%	0,54%	12,38%
2010	68.179,9						2.052,2	2.574,8	1.199,5	800,2	640,9	491,0	7.758,5					3,01%	3,78%	1,76%	1,17%	0,94%	0,72%	11,38%
2011	70.497,3							1.709,6	2.089,5	1.052,1	786,3	638,1	6.275,6						2,43%	2,96%	1,49%	1,12%	0,91%	8,90%
2012	73.975,5								1.491,2	1.914,5	1.071,6	820,4	5.306,7							2,02%	2,59%	1,45%	1,12%	7,17%
2013	73.111,1									1.187,1	1.818,1	1.163,8	4.169,00								1,62%	2,49%	1,59%	5,70%
2014	77.991,2										1.216,1	2.215,1	3.431,2									1,56%	2,84%	4,40%
2015	77.103,3											1.524,5	1.524,5										1,98%	1,98%
Totale	814.997,0	17.779,8	5.015,00	6.737,7	7.013,6	7.734,9	8.876,00	8.822,5	7.530,7	7.135,5	7.411,2	8.243,8	74.319,2	0,62%	0,82%	0,86%	0,95%	1,09%	1,08%	0,92%	0,88%	0,91%	1,01%	11,30%

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 del 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.).

L'Amministrazione segnala che, per effetto delle disposizioni normative succedutesi nel tempo in materia, non sono disponibili dati aggiornati rispetto a quanto esaminato nella Relazione al rendiconto dell'esercizio 2014.

Dalla tavola 3.14, che evidenzia gli ingenti volumi di partite interessate dall'attività di presentazione e verifica delle comunicazioni di inesigibilità, si evidenzia che sono oltre 224 milioni le partite[33] iscritte a ruolo - con debito residuo - distinte per singola annualità di consegna del ruolo e per tipo di Ente impositore. Nel contesto normativo sopra delineato, secondo quanto riferisce Equitalia, anche nel 2015 è proseguita una intensa attività, finalizzata, Regione per Regione, all'esame e alla definizione delle posizioni di importo maggiormente rilevante.

TAVOLA 3.14

"PARTITE" CON DEBITO RESIDUO MAGGIORE DI ZERO

(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**

Fonte: Equitalia

3.5. Il contenzioso tributario

L'evoluzione del contenzioso tributario conferma, in parte, le tendenze messe in evidenza nelle Relazioni sul rendiconto degli ultimi due anni. Da un lato, infatti, si assiste alla riduzione dello *stock* dei ricorsi in carico a fine anno; dall'altro, invece, si riscontra un'inversione di

[33] 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.

tendenza sul fronte dei nuovi ricorsi totali pervenuti i quali, dopo quattro anni di discesa, fanno segnare complessivamente un incremento (tavola 3.15). I fattori all'origine del fenomeno sono:

- la diminuzione dei nuovi ricorsi di primo grado (in larga parte conseguenza degli effetti deflattivi prodotti dagli istituti introdotti di recente) il reclamo e la mediazione tributaria;
- l'aumento dei ricorsi definiti (sia a seguito di sentenza che in conseguenza di altre tipologie di pronunciamento).

TAVOLA 3.15

IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Amministrazioni coinvolte	Anni	Numero di ricorsi pervenuti	Numero di ricorsi in carico al 31/12
AGENZIA DELLE ENTRATE	2011	218.831	585.250
	2012	160.032	481.787
	2013	145.710	363.584
	2014	133.490	299.668
	2015	135.952	271.108
AGENZIA DEL TERRITORIO	2011	7.811	15.146
	2012	8.617	14.321
	2013	13.319	18.901
	2014	20.889	29.368
	2015	11.113	27.149
AGENZIA DELLE DOGANE	2011	3.485	5.913
	2012	2.548	5.128
	2013	2.882	5.039
	2014	2.928	4.901
	2015	3.597	6.015
ENTI LOCALI[1]	2011	50.102	112.065
	2012	45.407	106.130
	2013	45.050	112.022
	2014	42.687	99.828
	2015	42.625	89.987
Altri ENTI[2]	2011	59.427	137.590
	2012	57.515	138.771
	2013	59.855	147.660
	2014	52.375	140.402
	2015	68.736	136.585
Totale	**2011**	**339.656**	**855.964**
	2012	**274.119**	**746.137**
	2013	**266.816**	**647.206**
	2014	**253.369**	**574.167**
	2015	**262.023**	**530.844**

[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 delle finanze

I risultati del 2015, sulla base dei dati forniti dal Dipartimento delle Finanze[34], confermano le tendenze illustrate con qualche eccezione, a seconda dell'amministrazione coinvolta.

Alla data del 31/12/2015, 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/territorio e dogane), Enti locali ed altri enti, è risultato pari a circa 531 mila (Grafico 3.11), con una riduzione di oltre sette punti percentuali rispetto al 2014, sebbene i nuovi ricorsi pervenuti siano aumentati di circa 9 mila (3,4 per cento). Un aumento che si concentra

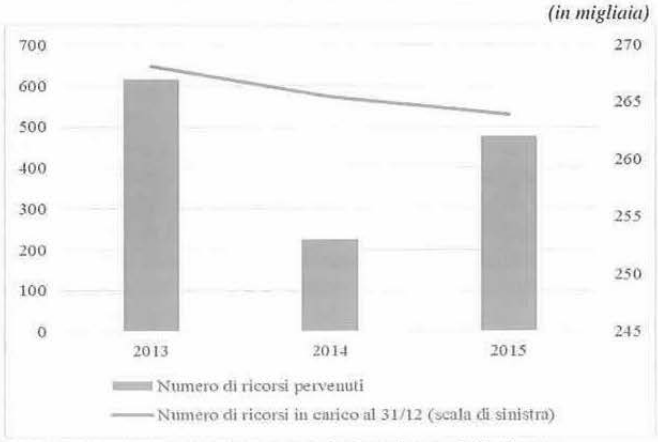
[34] Dati e informazioni relativamente al contenzioso tributario sono resi disponibili dal Dipartimento Finanze del MEF (Direzione della giustizia tributaria) e dall'Agenzia delle entrate. I due organismi fanno riferimento a banche dati differenti, costruite in base a esigenze e prospettazioni della propria struttura. L'Agenzia effettua la rilevazione dei ricorsi in base alla notifica, mentre il Dipartimento guarda al momento del deposito presso le Commissioni tributarie. Stessa differenza si riscontra nella rilevazione delle sentenze emesse, dato che per il Dipartimento il ricorso si considera definito con il deposito della sentenza, mentre per le Agenzie fiscali, solitamente, questo avviene con il suo passaggio in giudicato.

prevalentemente sul contenzioso di competenza dell'Agenzia delle entrate, di quella delle dogane e degli altri Enti, a fronte di un andamento di segno opposto di quello dell'Agenzia del territorio.

GRAFICO 3.11

RICORSI PERVENUTI E CARICO PENDENTE

(in migliaia)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Il numero delle sentenze emesse nel corso dell'anno risulta invece in diminuzione nelle varie tipologie di amministrazioni coinvolte.

Concentrando l'attenzione sui ricorsi relativi al primo grado di giudizio, si rileva un differente grado di litigiosità, in relazione alle diverse Agenzie fiscali. La concentrazione del fenomeno sull'Agenzia delle entrate (una quota superiore al 90 per cento) riflette, evidentemente, l'ampiezza delle problematiche interessate e della platea dei contribuenti coinvolti.

TAVOLA 3.16

RICORSI DI PRIMO GRADO PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE

	2011	2012	2013	2014	2015
Numero di ricorsi pervenuti	166.789	120.825	111.168	103.003	96.847
di cui:					
Agenzia delle entrate	159.409	113.380	97.683	84.684	88.086
Agenzia del territorio	5.273	6.118	11.804	16.511	6.411
Agenzia delle dogane	2.107	1.327	1.681	1.808	2.350
Numero di ricorsi in carico al 31/12	372.834	338.039	277.672	236.432	198.463
di cui:					
Agenzia delle entrate	357.178	323.190	260.517	210.728	176.812
Agenzia del territorio	11.611	11.362	15.550	22.438	17.568
Agenzia delle dogane	4.045	3.487	1.605	3.266	4.083
Totale sentenze	135.908	107.608	128.517	120.551	114.268
Totale vittorie	60.955	49.835	62.959	59.360	54.992
Totale soccombenze	56.359	43.099	49.109	44.837	43.353

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

Nel 2015, il numero complessivo dei ricorsi di primo grado ha subito una flessione ulteriore (tavola 3.16), a conferma di una tendenza in atto ormai da alcuni anni e nonostante l'aumento dei ricorsi pervenuti all'Agenzia delle entrate (4 per cento).

Il numero dei ricorsi in carico si è alleggerito di circa 38 mila unità (-16 per cento), con una riduzione di quasi il 50 per cento rispetto al carico in essere al 31 dicembre 2011. Continua a contrarsi il numero di sentenze emesse nei giudizi di primo grado (-5,2 per cento) ma, in considerazione della diminuzione dei nuovi ricorsi, il rapporto fra questi ultimi e le decisioni rimane stabile sotto l'unità (0,84).

Come illustrato nella Relazione sul rendiconto 2014, la riduzione del contenzioso nel primo grado di giudizio - soprattutto per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate - è da ascrivere presumibilmente agli effetti deflattivi degli istituti del reclamo e della mediazione, disciplinati dall'articolo 39, comma 9, del DL n. 98 del 2011[35]. Il contenimento delle controversie in materia tributaria deriva, inoltre, anche dagli strumenti di correzione degli errori e dagli istituti di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione, quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché da un maggiore uso 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 2015, contrassegnato dalla presentazione di circa 119 mila istanze di mediazione, con un incremento del 9 per cento rispetto all'anno precedente.

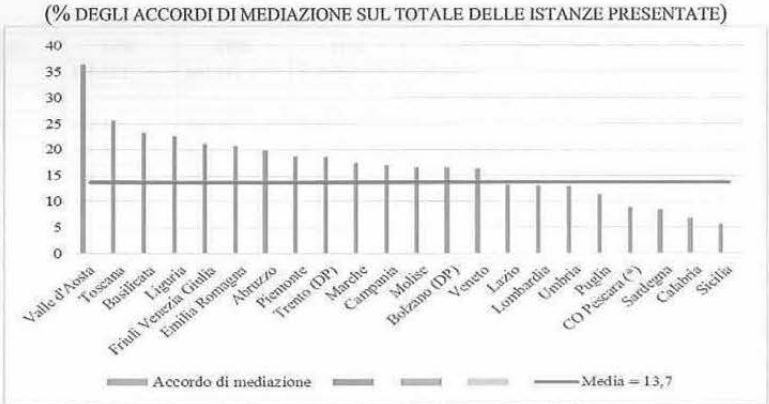
Il fenomeno si è distribuito in maniera non omogenea sul territorio, risultando particolarmente diffuso in quattro Regioni (Sicilia, Campania, Lazio e Lombardia), che da sole ne esprimono più della metà. Una prevalenza, questa, che riflette oggettive caratteristiche territoriali (platea dei contribuenti,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

Nel complesso, le istanze conclusesi con un accordo di mediazione sono state circa 16 mila (il 14 per cento), con una distribuzione territoriale che vede 14 Regioni (in prevalenza del centro-nord) collocarsi su livelli superiori alla media nazionale (grafico 3.12).

GRAFICO 3.12

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2015

(% DEGLI ACCORDI DI MEDIAZIONE SUL TOTALE DELLE ISTANZE PRESENTATE)

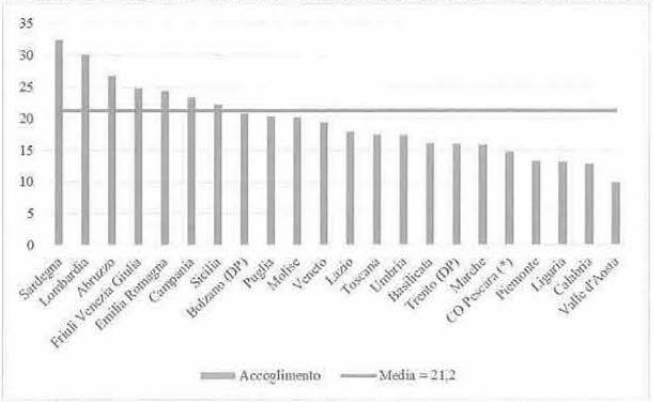


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

[35] 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 atti emessi dall'Agenzia delle entrate, chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo alla stessa Agenzia.

GRAFICO 3.13

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2015
(% DEI PROVVEDIMENTI DI ACCOGLIMENTO - PARZIALE O TOTALE - SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



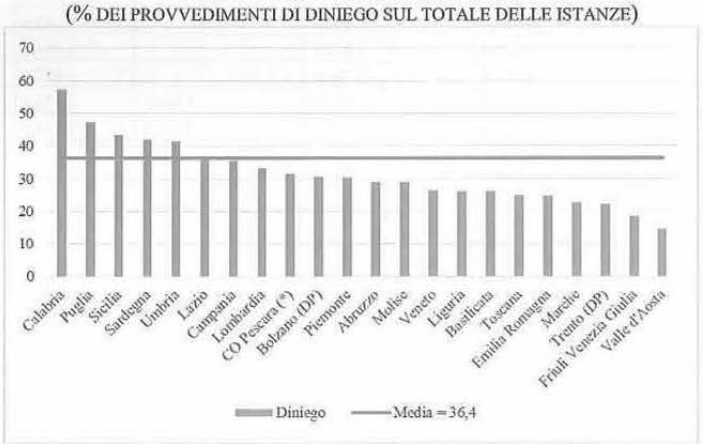
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate e (*) Centro operativo di Pescara

Le prime, circa 25 mila, rappresentano il 21 per cento del totale. La distribuzione per Regione evidenzia come il fenomeno dell'accoglimento presenti valori superiori a quello nazionale in sette di esse, fra le quali Lombardia, Campania e Sicilia, ossia tre delle quattro aree in cui risulta più elevato il numero delle istanze presentate.

Infine, per quel che concerne la conclusione dell'istanza attraverso il diniego del provvedimento (grafico 3.14) questo si rileva, a livello nazionale, nel 36 per cento dei casi, con valori superiori alla media nazionale soprattutto nel sud e nelle isole[36].

GRAFICO 3.14

LA MEDIAZIONE TRIBUTARIA NEL 2015
(% DEI PROVVEDIMENTI DI DINIEGO SUL TOTALE DELLE ISTANZE)



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

[36] La quota restante attiene alle istanze concluse con proposta tempestivamente comunicata al contribuente (20 per cento), a quelle improponibili (5 per cento) e a quelle non esaminate tempestivamente (3 per cento).

Per quanto, invece, riguarda gli esiti del contenzioso dinnanzi alle Commissioni tributarie, emerge che nel 2015 le Agenzie fiscali sono risultate vittoriose nel 48,1 per cento dei casi, laddove le ragioni dei ricorrenti hanno prevalso per poco meno del 38 per cento[37] (tavola 3.17), invertendo la tendenza manifestatasi nel quadriennio precedente.

TAVOLA 3.17

ESITI DEI GIUDIZI PER IL TOTALE DELLE AGENZIE

	2011	2012	2013	2014	2015
Incidenza vittorie sul totale sentenze	44,9	46,3	49,0	49,2	48,1
Incidenza soccombenze sul totale sentenze	41,5	40,1	38,2	37,2	37,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle Finanze

3.6. Compensazioni e rimborsi

Nell'economia del nostro sistema tributario, le compensazioni e i rimborsi fiscali – istituti a disposizione dei contribuenti per far valere i propri crediti d'imposta - hanno registrato un ruolo crescente, anche in ragione del proliferare delle causali sottostanti. Nel 2015, i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 47 miliardi complessivi, con una crescita del 49 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2009. Ancora più sostenuta è risultata la dinamica dei rimborsi erogati dall'amministrazione: +83 per cento nel corso dell'ultimo quinquennio, anche se il livello raggiunto nel 2015 (15,7 miliardi) si commisura appena ad un terzo di quello delle compensazioni (tavola 3.18).

TAVOLA 3.18

COMPENSAZIONI E RIMBORSI: 2009-2015

COMPENSAZIONI F24

(in milioni)

Anni	IVA	Imposte dirette	Crediti per imposte anticipate iscritte in bilancio[1]	Recupero *bonus* 80 euro erogato dai sostituti d'imposta[2]	Agevolazioni	Totale
2009	18.659,0	9.702,0			3.280,1	31.641,1
2010	13.040,1	8.686,6			3.891,3	25.618,0
2011	13.097,3	8.863,3	162,8		1.285,0	23.408,4
2012	14.054,6	9.225,6	2.672,1		1.664,4	27.616,6
2013	13.644,0	10.866,8	2.706,4		2.067,7	29.284,9
2014	13.917,0	9.988,4	3.979,6	3.681,5	2.173,4	33.739,9
2015	14.290,9	18.725,8	4.292,5	7.575,7	2.149,5	47.034,4

[1] Compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 2, comma 57, del DL n. 225/2010
[2] Compensazioni effettuate ai sensi dell'art. 1, comma 5, del DL n. 66/2014

RIMBORSI

Anni	IVA[1]	Imposte dirette	Agevolazioni [2]	Totale	di cui: rimborsi in conto fiscale
2011	6.146,6	2.415,6	25,3	8.587,5	5.851,8
2012	**7.162,7**	**1.772,6**	**11,6**	8.946,8	6.943,5
2013	**11.456,4**	**1.822,6**	**4,6**	13.283,6	10.916,0
2014	**8.458,5**	**4.301,8**	**2,6**	12.762,8	7.888,0
2015	8.741,0	6.984,6	**10,0**	15.735,6	8.222,1

[1] Comprende: rimborsi erogati mediante conto fiscale; rimborsi erogati dagli uffici territoriali; interessi maturati; rimborsi "IVA auto"; rimborsi IVA ai soggetti non residenti
[2] Comprende: rimborsi canone RAI; *"bonus* incapienti"; *"bonus* famiglia"
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

[37] Il complemento a cento riguarda la quota di sentenze parzialmente favorevoli all'Amministrazione.

A determinare i descritti andamenti hanno contribuito, accanto all'evoluzione dell'economia e dei parametri della tassazione, almeno altri tre fattori.

Il primo è rappresentato dall'estensione della casistica idonea a generare crediti d'imposta: se, in passato, il fenomeno era ristretto all'ambito fiscale e al livello di governo centrale (crediti relativi a IVA e imposte dirette), successivamente ne sono stati interessati ulteriori ambiti, caratterizzati da finalità agevolative (rimborsi "IVA auto", "*bonus* incapienti", rimborso canone RAI, "*bonus* 80 euro", fra i più significativi).

TAVOLA 3.19

COMPENSAZIONI DI CREDITI IVA EFFETTUATE TRAMITE MODELLO F24: DISTRIBUZIONE PER FASCIA DI IMPORTO

(in milioni)

Fascia d'importo	anno 2013		anno 2014		anno 2015		2013	2015
	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	n° soggetti	Importo compensazioni	Importo medio (in migliaia)	
da 0,01 a 5.000	1.151.041	1.524,62	1.144.640	1.473,24	1.087.303	1.402,77	1,3	1,3
da 5.000,01 a 10.000	100.511	720,77	98.099	700,45	98.098	700,02	7,2	7,1
da 10.000,01 a 15.000	63.947	838,99	61.986	812,34	62.981	826,27	13,1	13,1
da 15.000,01 a 50.000	55.635	1.550,23	53.187	1.479,29	53.712	1.494,74	27,9	27,8
da 50.000,01 a 100.000	21.410	1.514,18	20.036	1.415,38	20.537	1.454,17	70,7	70,8
da 100.000,01 a 200.000	13.677	1.916,71	13.097	1.839,61	13.529	1.905,94	140,1	140,9
da 200.000,01 a 300.000	5.330	1.300,82	5.181	1.267,69	5.267	1.288,07	244,1	244,6
da 300.000,01 a 400.000	2.902	1004,45	2.629	910,12	2.841	983,02	346,1	346,0
da 400.000,01 a 516.000	3.683	1.754,88	1.970	896,45	1.987	905,45	476,5	455,7
da 516.000,01 a 700.000	2.473	1.310,52	4.150	2.702,00	4.313	2.813,14	529,9	652,2
> 700.000	196	207,78	441	420,42	467	517,26	1060,1	1107,6
Totale	1.420.805	13.643,95	1.405.416	13.917	1.351.035	14.291	9,6	10,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Il secondo è costituito dalla progressiva entrata a regime della nuova normativa in materia di rimborsi e compensazioni, varata alla fine dello scorso secolo e imperniata sul sistema unitario di versamento, a mezzo principalmente del mod. F24[38].

Il terzo fattore, infine – che, diversamente dai due precedenti, ha operato da contenimento del fenomeno in esame – è rappresentato dai ripetuti interventi del legislatore che, al fine di contrastare gli abusi nella compensazione dei crediti d'imposta, ha introdotto una serie di vincoli: alcuni di portata generale, altri riguardanti specificamente l'ambito IVA[39].

[38] Dal 1998, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 241 del 1997, si effettua, presso un istituto bancario (intermediario della riscossione) un unico versamento delle somme dovute a titolo di tributi o contributi previdenziali, anche se a favore di più soggetti pubblici (Stato, Regioni, INPS, Enti locali, ecc.). I versamenti così effettuati sono contabilizzati in via informatica e poi ripartiti fra i vari enti percettori e distribuiti agli enti destinatari ad opera di un organo amministrativo (la Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate). La stessa norma ha altresì previsto la facoltà per il contribuente di compensare il complesso dei propri debiti fiscali/contributivi con il complesso dei propri crediti fiscali/contributivi, indipendentemente dall'ente pubblico debitore o creditore e dalla tipologia impositiva.

[39] Fra i più importanti: a) il DL 1/7/2009, n. 78 (convertito dalla legge 3/8/2009, n. 102), che ha introdotto alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA che hanno trovato applicazione a partire dal 1° gennaio 2010. In particolare, i crediti IVA, annuali o infrannuali, di importo superiore a 10.000 euro annui, possono essere compensati con altri tributi, contributi previdenziali e assistenziali o altre somme (cosiddetta compensazione "orizzontale") solo a decorrere dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione IVA (o dall'istanza da cui il credito risulta); per l'utilizzo in compensazione "orizzontale" di crediti di importo superiore a 15.000 euro è anche richiesta l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione da cui risulta il credito; b) la legge n. 122 del 2010, che ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 la compensazione tra crediti e debiti erariali non è consentita nel caso di presenza di debiti iscritti a ruolo scaduti di importo superiore a 1.500 euro; c) l'art. 8, comma, 18 del DL n. 16 del 2012, che ha ridotto la soglia di compensazione orizzontale del credito IVA, da 10.000 euro a 5.000 euro; d) la legge di stabilità 2014, che ha reso obbligatorio richiedere l'applicazione del visto di conformità alle dichiarazioni dalle quali emergano crediti

L'evoluzione temporale consente di cogliere cambiamenti anche nella distribuzione del fenomeno (tavola 3.19). In particolare, per quanto attiene la compensazione dei crediti IVA, nell'arco dell'ultimo triennio si rileva innanzitutto la coesistenza di due fenomeni: da un lato, il ridimensionamento (-5 per cento) dei soggetti interessati (1.350 mila nel 2015); dall'altro, un aumento, in misura pressoché uguale (e dell'ordine di 650 milioni), degli importi portati complessivamente in compensazione: ciò che conduce, ovviamente, ad un aumento (da 9,6 a 10,6 mila euro del credito medio compensato).

Ancora più interessante si rivela l'analisi distributiva, che consente di sottolineare come l'aumento dei crediti IVA portati in compensazione si concentri sulle due fasce più elevate di contribuenti (meno dello 0,4 per cento dell'insieme dei soggetti interessati): è al di sopra dei 516 mila euro, infatti, che si registra un deciso aumento degli importi medi compensati (fino al 20 per cento), laddove in tutte le fasce inferiori (in cui si colloca il restante 99,6 per cento) si constata una sostanziale stabilità del fenomeno.

La rilevanza del nuovo assetto in materia di utilizzo dei crediti di imposta ha raggiunto la sua massima espressione nel caso dell'IVA, in cui l'estensione della facoltà di compensazione (a quella verticale si è venuta ad aggiungere la compensazione orizzontale[40]) ha determinato quasi subito un ampio ricorso all'istituto, incidendo direttamente sulla canalizzazione dei versamenti effettuati dai contribuenti e sui relativi flussi informativi. Da qui l'esigenza di creare una struttura e dei processi capaci di supportare l'attribuzione delle somme definitivamente spettanti ai diversi enti creditori, una volta rilevata la compensazione dei rapporti di debito/credito realizzata con la presentazione del modello unico di pagamento (F24).

Per rispondere a tale esigenza, i flussi dei versamenti sono stati centralizzati presso la Tesoreria, mentre i flussi informativi sono stati indirizzati verso la Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate. Inoltre, ai fini del funzionamento complessivo del sistema, sono state istituite, con finalità diverse, quattro contabilità speciali intitolate "Fondi della riscossione" (n. 1777), "Fondi di bilancio" (n. 1778), "Fondi INPS" (n. 1779) e "Fondi INAIL" (n. 1789). In particolare la contabilità speciale n. 1778, oltre che per altre funzioni, è stata istituita per consentire (su *input* della Struttura di Gestione) la ripartizione delle somme di pertinenza dei vari enti destinatari dei versamenti unitari e delle somme necessarie alla regolazione contabile delle compensazioni effettuate con il modello unico di pagamento, nonché delle somme utilizzate dai concessionari per l'erogazione dei rimborsi.

Nella tavola 3.20 sono riportati i dati relativi all'attività svolta dalla Struttura di Gestione nell'anno 2015 ed il ruolo "giocato" dal sistema delle contabilità speciali nell'acquisizione delle entrate e nella loro redistribuzione fra i diversi enti, ad integrazione del versamento netto effettuato dai contribuenti.

---

che il contribuente voglia utilizzare in compensazione per un importo superiore a 15.000 euro; e) il DL 8/4/2013, n. 35 (convertito dalla legge 6/6/2013, n. 64), che ha aumentato, a decorrere dal 2014, il limite annuale per l'utilizzo di crediti in compensazione da 516.000 euro a 700.000 euro.

[40] La compensazione è "verticale" se il credito IVA, riportato nelle liquidazioni successive, è utilizzato solo per la riduzione di debiti IVA. E' "orizzontale" se il credito IVA è utilizzato (con il modello F24) per compensare tutti i debiti (e non solo quello IVA) inclusi nella delega di pagamento (altre imposte erariali e territoriali, contributi sociali).

TAVOLA 3.20

EVIDENZE CONTABILI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015
DALLA STRUTTURA DI GESTIONE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

(in euro)

	Fondi della riscossione C.S. 1777[a]	Fondi di Bilancio C.S. 1778[b]	Fondi Inps C.S. 1779[c]	Fondi Inail C.S. 1789[c]	Totale
Saldo iniziale 2015[1]	2.162.289.060,93	19.880.525.865,80	37.715.234,17	650.664,30	22.081.180.825,20
Entrate 2015 (+)	583.997.627.411,02	84.209.849.500,52	-	-	668.207.476.911,54
Uscite 2015 (-)	582.985.056.192,18	74.617.295.317,22	4.691.071,43	80.041,81	657.607.122.622,64
di cui:					
- Bilancio dello Stato	358.342.410.612,20	49.166.988.026,60	-	-	407.509.398.638,80
- Regioni ed EE.LL.	64.051.559.762,76	12.493.514.189,69	1.721,83	51.359,38	76.545.127.033,66
- Inps	124.011.237.945,50	954.926.673,01	4.687.737,60	-	124.970.852.356,11
- Inail	29.364.180.731,16	20.251.808,47	-	28.682,43	29.384.461.222,06
Saldo al 31/12/2015	**3.174.860.279,77**	**29.473.080.049,10**	**33.024.162,74**	**570.622,49**	**32.681.535.114,10**

[1] Comprese le somme reintegrate sulla c.s. 1777 dalla rettifica della quietanza IVA del 31 dicembre 2014, effettuata il 04/02/2015.
[a] La c.s. 1777 accoglie i saldi dei modelli F24, per il tramite degli intermediari (banche, Poste e agenti della riscossione)
[b] La c.s. 1778 è alimentata con fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione i fondi occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24
[c] Le c.s. nn. 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'INPS e dall'INAIL, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate

In particolare:

a) La c.s. 1777 accoglie i saldi dei modelli F24 per il tramite degli intermediari (banche, poste e agenti della riscossione);
b) La c.s. 1778 è alimentata con i fondi del bilancio dello Stato e degli enti pubblici, per fornire alla Struttura di Gestione le risorse occorrenti per la regolazione contabile delle minori entrate derivanti dai crediti d'imposta compensati tramite modello F24. Come emerge dalle informazioni di dettaglio contenute nella Relazione trasmessa alla Corte dalla Struttura di Gestione, i fondi provengono da 33 capitoli di spesa, quattro dei quali (nn. 3813, 3814, 3821 e 3888) esprimono circa l'87 per cento del totale (73 miliardi su 84). Analogo dettaglio è stato fornito in ordine alle uscite della c.s. 1778, distinte per causali ed enti destinatari;
c) Le c.s. 1779 e 1789 sono alimentate, rispettivamente, dall'INPS e dall'INAIL, con i fondi necessari per la regolazione contabile dei crediti verso detti Istituti utilizzati in compensazione tramite modello F24.

Gli elementi forniti dall'Agenzia delle entrate in materia di compensazioni IVA rispondono a una delle raccomandazioni espresse dalla Corte in occasione dell'*Audit*[41] svolto – su designazione del MEF e della Commissione europea - per individuare la metodologia da impiegare nel calcolo di due componenti (rimborsi e compensazioni IVA) rilevanti nell'ambito della predisposizione del *Relevé*, ai fini della determinazione del contributo italiano al bilancio comunitario.

Questi stessi elementi, peraltro, consentono alla Corte – in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato – di acquisire elementi di trasparenza e di conoscenza su un importante segmento del fenomeno delle contabilità speciali, da molto tempo "escluso" dall'annuale "parifica".

[41] Corte dei conti, *Audit per la riconciliazione delle poste del bilancio dello Stato relative ai rimborsi IVA di annualità pregresse,* febbraio 2015. In particolare, si riteneva "auspicabile assicurare maggiore trasparenza e ufficialità alla complessiva attività della SG dell'Agenzia delle entrate, sia attraverso un sistematico monitoraggio delle risorse gestite e delle funzioni presidiate, sia riportando – con adeguato dettaglio e non solo per macroaggregati - la consuntivazione annuale dei rimborsi e delle compensazioni IVA al Rendiconto generale dello Stato".

3.7. Dipendenti dell'Amministrazione fiscale coinvolti in procedimenti penali

Le ricorrenti notizie fornite dagli organi di informazione su casi di patologia comportamentale riscontrati tra i dipendenti dell'amministrazione fiscale rendono opportuno fornire alcuni dati di sintesi sulla base di quanto hanno riferito al riguardo le diverse articolazioni istituzionali interpellate.

Va, peraltro, evidenziato come tutte le amministrazioni abbiano fornito ampi elementi conoscitivi in ordine alle misure di controllo e prevenzione adottate, in conformità alle previsioni della legge n. 190 del 2012 e alle relative disposizioni attuative.

In ordine ai dipendenti coinvolti in procedimenti penali, sulla base dei dati a disposizione delle amministrazioni (riepilogati nella tavola 3.21), si desume quanto segue.

Nel quinquennio 2011-2015 il numero di dipendenti dell'amministrazione fiscale[42] interessati da indagini penali risulta in progressivo aumento, essendo passato dai 412 del 2011 agli 833 del 2015. Circa la metà dell'aumento del numero di indagati, tuttavia, è riferito a indagini per reati comuni che, nel 2015, costituiscono oltre il 52 per cento degli indagati complessivi.

Se si prendono in considerazione i soli reati propri si rileva una tendenza stabile nei primi tre anni del quinquennio osservato (circa 230 indagati per anno) e una repentina crescita negli ultimi due (309 indagati per reati propri nel 2014 e ben 399 nel 2015).

Se si isolano, all'interno degli indagati per reati propri, gli indagati per condotte corruttive e concussive (artt. da 317 a 322 C.P.), il numero dei soggetti coinvolti, comunque di rilievo, risulta abbastanza stabile intorno agli 85 dipendenti annualmente coinvolti in indagini di tale specie.

Va, peraltro, rilevato come il numero complessivo di condannati definitivamente nel quinquennio 2011-2015 per reati di corruzione e concussione sia di 100 dipendenti, con una media annuale di 20.

Sempre con riferimento a condotte corruttive o concussive, i prosciolti con formula piena risultano essere nel quinquennio 71, con una media annuale di 14 dipendenti.

Tendenzialmente si può ritenere che circa il 17 per cento degli indagati per tali reati venga poi prosciolto nel prosieguo del procedimento.

Quanto alle misure disciplinari conseguenti ai procedimenti penali instaurati nei confronti dei dipendenti, va segnalato che le risoluzioni del rapporto di lavoro (licenziamenti) adottate in relazione ai fatti oggetto di indagine penale, risultano essere complessivamente 205 nel quinquennio considerato.

[42] La rilevazione ha riguardato i dipendenti delle Agenzie fiscali (Entrate-Territorio, Dogane-Monopoli), della Guardia di Finanza e delle Commissioni tributarie.

TAVOLA 3.21

DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA COINVOLTI IN PROCEDIMENTI PENALI (NON COLPOSI) - CONSEGUENZE

Amministrazione[1]	Anno 2011[2]				Anno 2012[2]				Anno 2013[2]				Anno 2014[2]				Anno 2015[2]			
	Indagati	Condannati definit. [3]	Prosciolti definit. con formula piena [4]	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. [3]	Prosciolti definit. con formula piena [4]	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. [3]	Prosciolti definit. con formula piena [4]	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. [3]	Prosciolti definit. con formula piena [4]	Prosciolti per prescrizione	Indagati	Condannati definit. [3]	Prosciolti definit. con formula piena [4]	Prosciolti per prescrizione
amero complessivo	412	52	184	14	437	58	154	27	503	29	190	19	618	56	175	48	833	39	175	2
cui:																				
rruzione e concussione (da 317 322 C.P.)	77	17	16	4	87	23	12	7	76	15	12	3	100	28	17	7	85	17	14	8
buso d'ufficio (323 C.P.)	24	0	3	0	28	2	6	1	32	0	18	2	45	1	9	1	63	0	8	0
tri reati propri di dipendenti evisti nel C.P. (compreso ccesso abusivo a sistema formatico - art.615ter C.P.)	92	14	19	1	71	9	6	4	73	2	14	3	95	6	12	9	106	7	26	2
ati propri di appartenenti alla previsti da altre leggi	34	10	30	0	47	5	11	1	50	4	24	0	69	7	31	4	145	5	23	0
ati comuni non colposi	185	11	116	9	204	19	119	14	272	8	122	11	309	14	106	27	434	10	104	17
isure disciplinari connesse a ocedimenti penali adottate	40	30	43	6	28	35	33	12	25	24	37	5	36	25	37	16	31	17	33	1
cui:																				
soluzione del rapporto di lavoro cenziamento)	18	12	9	0	15	17	5	5	12	17	5	2	24	17	3	3	23	11	1	0
tre sanzioni disciplinari con ntenimento rapporto di lavoro	22	18	34	6	13	18	28	7	13	7	32	3	12	8	34	13	8	6	32	7
soluzione del rapporto di voro per altre cause imissioni, ecc.)	4	2	0	2	1	2	0	1	1	2	0	0	1	3	0	0	0	1	0	0

Agenza delle entrate, Agenzia delle dogane, Guardia di Finanza, personale amministrativo Commissioni tributarie, Equitalia
Anno nel quale è iniziato o si è concluso il procedimento
Incluso patteggiamento
Il fatto non sussiste; il fatto non costituisce reato; l'imputato non lo ha commesso
onte: MEF

Naturalmente i dati così sinteticamente riportati richiederebbero più specifiche e dettagliate analisi sui fatti posti a base delle indagini avviate, sui comportamenti tenuti dai dipendenti, sul contesto sociale in cui le condotte maturano, analisi che in questa sede non è possibile effettuare.

Resta evidente, tuttavia, la preoccupazione per l'entità dei fenomeni considerati, che costituiscono evidentemente espressione del più generale *deficit* di legalità che affligge da tempo il Paese.

3.8. La gestione degli adempimenti tributari e i nuovi servizi ai contribuenti

Relativamente ai servizi offerti ai contribuenti per facilitare l'adempimento degli obblighi tributari, la principale iniziativa assunta nel 2015 concerne l'introduzione del modello 730 precompilato reso disponibile *on line*.

La misura rientra nella più generale strategia di semplificazione e razionalizzazione delle procedure volta a favorire l'adempimento spontaneo prevista dall'art. 1, commi 634 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ad oggi non ancora attuata.

Con questa iniziativa l'Amministrazione fiscale intende assumere progressivamente un ruolo attivo nella fase in cui il contribuente aderisce volontariamente all'obbligo di versamento dei tributi. Obiettivo finale del progetto è quello di proporre un modello già completo, allo scopo di superare il tradizionale sistema di autoliquidazione delle imposte, nel quale il singolo contribuente è chiamato a compilare la propria dichiarazione determinando le imposte da versare.

Gli sforzi sono stati indirizzati soprattutto verso la definizione dei criteri di utilizzo dei dati elementari trasmessi dai soggetti terzi (sostituti d'imposta, banche, assicurazioni, ecc.) e la semplificazione della procedura informatica per la visualizzazione e la gestione del modello 730

precompilato, onde mettere i cittadini in condizione di utilizzare, in completa autonomia, uno strumento di agile fruibilità, pur nella complessità del quadro normativo di riferimento in materia tributaria, e ad assicurare agli intermediari modelli 730 il più possibile completi e corretti.

Nel 2015, primo anno di sperimentazione dell'iniziativa, l'obiettivo può dirsi conseguito solo in parte, considerato che degli oltre 20 milioni di modelli predisposti, soltanto 1,4 milioni di contribuenti circa ha direttamente trasmesso telematicamente il modello (generalmente con modifiche), mentre circa 17,8 milioni di contribuenti hanno fatto ricorso a CAF e professionisti, in non pochi casi con aggravio delle tariffe da questi ultimi praticate e, in via ormai del tutto marginale, al sostituto d'imposta.

Naturalmente, per effetto dell'iniziativa nel corso della prima parte del 2015 si è fortemente incrementato (+45,9 per cento) il numero di chiavi di accesso (*password* e *pin*) richieste dai contribuenti.

La misura, per la quale nel 2016 sono state previste ulteriori modificazioni evolutive, tra le quali merita di essere evidenziata la progressiva inclusione delle spese sanitarie, incontra inevitabilmente il grave limite costituito dal permanere di un ordinamento tributario sostanziale estremamente complesso e articolato, che rende difficile l'autogestione telematica della posizione fiscale per una gran parte dei contribuenti italiani.

TAVOLA 3.22

ADEMPIMENTI TRIBUTARI E ASSISTENZA AI CONTRIBUENTI		2012	2013	2014	2015
Numero PIN rilasciati a contribuenti attivi al 31/12	Via Internet	222.551	234.102	466.820	1.857.834
	Uffici territoriali	131.063	113.768	135.553	526.263
	Totale	*353.614*	*347.870*	*602.373*	*2.384.097*
Numero dichiarazioni tributarie presentate in via diretta tramite 730 precompilato, Uniconline e Unicoweb	Totale	584.356	581.824	546.398	2.131.731
Numero modelli F24 presentati direttamente dai contribuenti tramite F24online e F24 web	Totale	39.835.000	40.364.688	43.999.692	53.851.899
Numero contratti di locazione e affitto di immobili registrati telematicamente direttamente dai contribuenti	Totale	31.524	47.251	125.903	176.373
Numero dichiarazioni compilate presso strutture territoriali dell'AE	Totale	61.734	35.288	54.977	155
Numero dichiarazioni con richiesta di trasmissione a cura degli Uffici	Totale	303.083	286.407	246.437	6.237
Numero comunicazioni di irregolarità a seguito di "liquidazione automatizzata" art. 36-*bis* e 54-*bis*" annullate o rettificate	Call center Telematica	161.824	191.290	319.851	267.856
	Uffici territoriali	926.523	859.156	825.846	702.231
	Totale	*1.088.347*	*1.050.446*	*1.145.697*	*970.087*
di cui:	*attività delle strutture territoriali*	1.422.403	1.294.619	1.262.813	1.234.886
	attività svolte tramite call center o in via telematica	40.835.255	41.419.155	45.458.664	58.285.693
Totale		**42.257.658**	**42.713.774**	**46.721.477**	**59.520.579**

Fonte: Agenzia delle entrate

Sul piano generale si deve sottolineare come una compiuta semplificazione degli adempimenti tributari richieda la combinazione di diversi imprescindibili elementi: uso evoluto dell'informatica e della telematica da parte dell'Amministrazione fiscale; banche dati attendibili e aggiornate; semplificazione dell'ordinamento sostanziale; integrazione dello strumento tecnologico con una adeguata attività di assistenza diretta tramite operatori (*call center*, servizi di sportello, posta elettronica, ecc.). Si tratta di elementi che involgono livelli di responsabilità diversi e, in buona misura, anche risorse maggiori di quelle attualmente messe in campo.

LE SPESE DELLO STATO

Considerazioni di sintesi

1. Le spese dello Stato nel 2015: *1.1. I risultati del 2015; 1.2. Una rilettura dei risultati al netto dei fenomeni particolari; 1.3. La spesa dello Stato negli anni della crisi.*

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati: *2.1. Il difficile passaggio da tagli lineari a scelte selettive:* 2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione; 2.1.2. Una valutazione dell'efficacia dei tagli; *2.2. I progressi verso una razionalizzazione degli acquisti:* 2.2.1. Nota metodologica; 2.2.2. Risultati dell'analisi; *2.3. I tempi di pagamento:* 2.3.1. I rimedi introdotti; 2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale; 2.3.3. Dettaglio per fasce di importo; 2.3.4. Raffronto con dati di rendiconto; *2.4. Il riassorbimento dei debiti fuori bilancio.*

3. Analisi specifiche: *3.1. I trasferimenti alle imprese:* 3.1.1. Gli impegni e i pagamenti alle società di servizio pubblico e alle imprese; 3.1.2. Trasferimenti per tipologia di intervento alle società di servizio pubblico; 3.1.3. Trasferimenti per tipologia di intervento alle altre imprese; Riquadro: La spesa delle società di "servizi ancillari" nel 2015; *3.2. I trasferimenti alle famiglie e alle Istituzioni sociali private; 3.3. I trasferimenti alle Amministrazioni territoriali;* Riquadro: L'Italia e i costi di accoglienza nel 2015; 3.3.1. I trasferimenti alle Regioni; 3.3.2. I trasferimenti agli Enti locali; 3.3.3. Gli altri trasferimenti a enti delle Amministrazioni locali; Riquadri: Il riparto dei trasferimenti alle Regioni; I tagli ai trasferimenti delle Regioni a statuto ordinario nelle manovre di finanza pubblica 2010-2015; *3.4. La spesa di investimento.*

Tavole allegate

Considerazioni di sintesi

I dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2015 sembrano evidenziare una crescita della spesa di rilievo. La variazione degli stanziamenti è, in termini complessivi, dell'1,2 per cento, mentre la spesa finale primaria aumenta del 2,6 per cento. A fronte di uscite correnti (al netto interessi) in rapido aumento (+10,8 per cento), è un calo più forte degli stanziamenti definitivi per spesa in conto capitale (in riduzione di oltre il 45 per cento) a mantenere la variazione complessiva entro margini più contenuti. In termini di prodotto, la spesa finale netta aumenta ulteriormente, passando dal 32,9 per cento del 2014 al 33,2 per cento. E' la spesa corrente primaria che cresce di oltre 2,5 punti nell'anno (raggiungendo il 30,6 per cento del prodotto).

Al netto delle regolazioni contabili gli andamenti registrati si attenuano, ma non mutano significativamente. Nelle previsioni definitive la spesa finale primaria, pur confermandosi in crescita, aumenta solo dello 0,7 per cento. L'impatto delle correzioni apportate con le regolazioni sulla spesa corrente (primaria) ne riduce l'incremento al 9,8 per cento. Si accentua il calo della

spesa in conto capitale che risentiva, nel dato lordo, degli stanziamenti a copertura di conto sospeso per spese di investimento delle Amministrazioni locali: la flessione nell'anno è del 48 per cento. Guardando alle somme impegnate e pagate, la spesa primaria, seppur ridotta rispetto al dato lordo, si conferma in forte crescita: +6,4 per cento gli impegni e +7,3 per cento i pagamenti. Ciò si traduce in un incremento della spesa in termini di prodotto, rispettivamente, di 1,8 e 2,2 punti rispetto al 2014.

Sugli andamenti ricordati pesano, tuttavia, alcuni fenomeni particolari che falsano il confronto tra gli anni. Si tratta degli importi relativi a "Poste correttive e compensative" in forte crescita nel 2015, delle "Acquisizioni di attività finanziarie" che presentano nei due ultimi esercizi andamenti particolari e del *bonus* introdotto con il DL 66/2014, la cui imputazione in bilancio più che alle modalità di corresponsione di una spesa appare assimilabile ad una regolazione contabile di una posta fiscale. L'esclusione di tali voci consente di guardare ai risultati del 2015 secondo un angolo visuale meno condizionato da casi particolari e contingenti.

In termini di stanziamenti, la spesa finale primaria aumenta del 2,2 per cento, come risultato di una crescita di quella corrente al netto degli interessi del 2,9 per cento e di una flessione di quella in conto capitale (-4,4 per cento). Più elevate le variazioni di impegni e pagamenti, ma quasi dimezzate anche rispetto al quadro al netto delle regolazioni contabili: gli impegni correnti primari crescono tra il 3,4 e il 4 per cento (a seconda che si guardi alla sola competenza o al dato totale), aumentano del 4,5 per cento gli impegni finali al netto interessi, grazie ad un aumento del 9,4 per cento di quelli in conto capitale. Si ridimensiona, ma rimane significativa, la variazione in crescita della spesa in termini di prodotto: + 0,8 punti rispetto al 2014.

I risultati letti guardando ad un periodo più ampio, quello della crisi, consentono di cogliere il sostanziale rallentamento conseguito nella dinamica della spesa. La spesa finale, al netto dei fenomeni prima ricordati in termini di prodotto è rimasta tra il 2009 e il 2015 sostanzialmente immutata: 31,9 per cento del prodotto, due decimi di punto superiore al 2009; essa scende al 27 per cento se si guarda al netto degli interessi; la crescita degli stanziamenti per spesa corrente primaria di circa un punto e mezzo (sempre in termini di prodotto) ha trovato in parte compensazione nel calo della spesa in conto capitale che si è ridotta nello stesso arco temporale di 1,2 punti percentuali. Meno positivi i risultati in termini di impegni e pagamenti totali: la spesa finale primaria è in crescita di circa un punto in termini di prodotto. I quasi due punti accumulati dalla spesa corrente primaria sono stati compensati solo parzialmente dalla flessione di quella in conto capitale.

Se si guarda, poi, alla dinamica e alla composizione della spesa direttamente gestita dallo Stato (al netto dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e quindi a enti territoriali e previdenza), gli effetti della politica di riduzione della spesa sono ancora più evidenti. Si tratta di un'area di spesa limitata: nel 2009 gli stanziamenti definitivi al netto degli interessi erano pari a 178 miliardi, somma che scende nel 2015 a 161 miliardi. La spesa finale primaria si riduce nel periodo di poco meno del 10 per cento in termini di stanziamenti, del 5,9 in impegni totali e del 5,2 in pagamenti; anche in rapporto al prodotto la riduzione è di rilievo: dall'11,3 per cento al 9,9. Un risultato su cui ha contato la forte flessione della spesa in conto capitale, ridottasi del 40 per cento in termini di stanziamenti, di circa il 34 in impegni e del 31 per cento in pagamenti; nel 2015 il peso delle risorse in conto capitale dello Stato era pari all'1,2 per cento del prodotto, dimezzato rispetto agli importi di inizio periodo. Un andamento che è, tuttavia, accompagnato anche dalla sostanziale invarianza in termini nominali della spesa corrente primaria (gli impegni totali aumentano solo di un decimo di punto); ne deriva una riduzione, anche se lieve (3 decimi di punto), dell'incidenza della spesa sul Pil.

E' proprio il rilievo della correzione operata sulla dinamica della spesa negli anni della crisi (letta sempre al netto di Poste correttive e Acquisizioni di attività finanziarie) che, come già sottolineato in passato dalla Corte, rende più complesso e ad un tempo cruciale il procedere nel percorso di selezione della spesa, di efficientamento negli acquisti e nella gestione dei rapporti con i fornitori dello Stato, nonché il riassorbimento dei debiti fuori bilancio.

Su questi fronti i risultati ottenuti nell'anno presentano margini ulteriori di miglioramento.

Nel quadro degli interventi di contenimento del disavanzo pubblico, la legge di stabilità per il 2015 prevedeva un contributo in termini di riduzione della spesa dello Stato quantificato in sede di manovra in 1.685 milioni in termini di saldo netto da finanziare, che si traducevano in 1.568 milioni nel loro impatto sull'indebitamento netto. La manovra era caratterizzata dalla scelta di abbandonare il metodo dei tagli "lineari" – che, pure, avevano consentito rapidi e consistenti risparmi nel momento della più acuta emergenza finanziaria – per passare alla più complessa revisione selettiva dei livelli di spesa dei singoli Ministeri.

I tagli, pur di rilievo, rappresentano poco più dello 0,3 per cento della spesa complessivamente riferibile alle categorie toccate dalle riduzioni. Si tratta quindi di importi molto limitati. Al di là del risultato complessivo che i dati finanziari in precedenza ricordati confermano per l'anno ancora in crescita e quelli di contabilità nazionale in sostanziale stabilizzazione, le misure di riduzione sembrano avere consentito di rendere coerente con gli obiettivi di bilancio l'operare di interventi a sostegno dei comparti produttivi ma non di incidere sul livello della spesa.

Limitati appaiono, poi, gli effetti ottenuti anche ove i tagli operati miravano ad una razionalizzazione della spesa, volta ad individuare aree di intervento da abbandonare o da rivedere. Guardando agli stanziamenti dei capitoli interessati dalle riduzioni, le variazioni disposte nella gestione hanno, infatti, ridotto la dimensione dei tagli di oltre 82 per cento: alle riduzioni per 1.685 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti per poco meno di 1.400 milioni. Buona parte dei capitoli interessati sono stati reintegrati nel corso della gestione. Naturalmente, ciò non significa che non si sia mantenuto un impianto del bilancio attento al contenimento della spesa. Piuttosto, sembrano confermate, come rilevato anche in passato, le difficoltà di individuare tagli di carattere strutturale. Le riduzioni proposte appaiono come "appostazioni di bilancio" da gestire nell'anno a seconda degli spazi finanziari disponibili e delle urgenze di spesa. Una modalità di gestione cui non sono certamente estranei le severe misure di contenimento operate negli scorsi esercizi, specie in determinate categorie di spesa. Resta, quindi, ancora attuale la necessità di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa attento a non incidere negativamente sul potenziale di crescita del Paese.

Sul fronte degli acquisti l'analisi svolta ha fatto emergere una ridotta consapevolezza delle amministrazioni in ordine ai volumi di spesa centralizzati. Margini di risparmio ulteriori, quindi, possono trarsi da tali modalità di acquisizione di beni e servizi anche se con qualche qualificazione.

Per lo Stato, infatti, l'area interessata copre complessivamente circa il 30 per cento dell'intera categoria di consumi intermedi. Circa 8,2 miliardi nel 2015 (7,4 miliardi nel 2014), riguardano "altre spese" che non sono riconducibili ad attività strettamente contrattuale, in quanto riferite ad aggi, imposte, spese postali, indennità e gettoni di presenza, o che, a detta delle amministrazioni, sono relative ad attività istituzionali che vengono sostenute fondamentalmente sulla base di accordi di collaborazione (ex art. 15 legge 241/1990) ovvero convenzioni con enti pubblici o altre amministrazioni.

Anche guardando all'area più ristretta degli acquisti di beni e servizi, le modalità con cui si procede all'approvvigionamento sono in netta prevalenza riconducibili a procedure non centralizzate (72,6 per cento), mentre l'acquisto tramite Consip rimane circoscritto al 27,4 per cento. Rispetto al 2014, tuttavia, gli acquisti *extra* Consip flettono nel 2015 del 5,1 per cento, a fronte di un'area di spesa centralizzata che aumenta del 4,8 per cento.

Nel caso degli investimenti fissi lordi, più del 60 per cento della spesa risulta riconducibile ad acquisti di beni e servizi che potrebbero rientrare in procedure di centralizzazione. Tuttavia esse interessano solo il 9 per cento circa del totale degli acquisti, anche se nell'esercizio la spesa gestita tramite Consip ha registrato una crescita di ben tre volte superiore a quella non centralizzata.

Le nuove disposizioni introdotte con la legge di stabilità per il 2016 tese ad incrementare il ricorso a tale strumento potranno quindi incidere sui livelli di spesa degli anni a venire, pur

tenendo conto che una rilevante quota di acquisti, non riferibile ad attività strettamente contrattuale, potrà, come tale, difficilmente essere suscettibile di "centralizzazione".

A partire dal DL 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò, sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle amministrazioni.

Le misure assunte negli ultimi anni hanno mirato ad affrontare il complesso insieme delle cause dei ritardi: la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di spesa; la tardività delle assegnazioni di cassa; i tempi di trasferimento dei fondi in particolare presso gli uffici periferici; la perenzione dei residui ed i tempi per la reiscrizione in bilancio; il sovrapporsi di misure di contenimento della spesa; la non piena efficacia delle disposizioni di flessibilità che non hanno impedito il formarsi di economie sui capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi.

L'analisi dei dati delle Amministrazioni centrali desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio, riferiti alle fatture emesse nel 2015 e di cui risulta effettuato il pagamento evidenzia ancora un consistente ritardo. I pagamenti eccedono il limite di oltre 30 giorni (14 nel caso di indici ponderati per la dimensione del pagamento). I dati relativi alle fatture pagate nei termini di legge confermano la tendenza a un maggiore rispetto dei tempi per le fatture di importo più alto, avvalorata dal dato sul totale dell'importo pagato entro i termini (dal 78,7 per cento della fascia superiore, a 38,3 per cento della inferiore).

I dati di rendiconto e, in particolare, la capacità di pagamento sulle categorie maggiormente interessate sembrano poi indicare margini di recupero consistenti. Emerge infatti un trend in riduzione della capacità di pagamento nel triennio 2013-15 che mal si concilia con una auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e conseguentemente a ridurre tempi di pagamento dei debiti commerciali.

Una osservazione che sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali le evidenze in ordine al mancato pieno utilizzo delle nuove disponibilità di risorse assegnate, ovvero dal persistere di debiti fuori bilancio; entrambi segnali della difficoltà delle amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

Proprio il formarsi di significativi debiti fuori bilancio, ossia obbligazioni giuridicamente perfezionate a fronte delle quali non sussistono residui passivi anche perenti, hanno portato negli anni recenti ad interventi normativi volti a ripianare i debiti accumulati e a rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. Con il DL 8 aprile 2013, n. 35, in particolare, il Legislatore ha perseguito anche l'obiettivo di estinguere e prevenire il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio. In base all'esame condotto presso le amministrazioni tale obiettivo non sembrerebbe essere stato raggiunto.

A fronte di un ammontare di debiti dichiarati dai Ministeri al 31/12/2012 pari a poco più di 930 milioni, si registra a fine 2014 un debito residuo pari a circa 1.705 milioni, che supera i 2 miliardi nel 2015.

I debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa, quali consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie, altre uscite correnti e investimenti fissi lordi; ad esse è infatti riferibile il 77 per cento dell'ammontare complessivo del debito da smaltire. Un importo che rappresenta il 6,3 per cento in termini di impegni e il 6,8 per cento in termini di pagamenti su tali categorie.

Come spesso sottolineato dalla Corte negli ultimi anni, il frequente emergere di debiti fuori bilancio, ma anche l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria e il ricorso ai pagamenti in conto sospeso, hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto.

1. Le spese dello Stato nel 2015

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2015 è composto dai Conti del bilancio e del patrimonio. Il primo si articola in tredici consuntivi di spesa e nel consuntivo di entrata. Nel volume secondo della relazione, per ciascuna Amministrazione, si dà conto dei risultati ottenuti nelle principali missioni e programmi. In questo capitolo introduttivo si fornisce un quadro informativo sull'andamento della spesa facendo riferimento ai diversi momenti della gestione e considerando, oltre che l'articolazione per categorie economiche, anche l'aggregazione per missioni. Il riferimento a tale classificazione consente una seppur semplificata analisi dei risultati del bilancio per politiche pubbliche, rendendo possibile una lettura unitaria. Per un approfondimento delle principali problematiche emerse a seguito dell'attività istruttoria si rinvia alle relazioni specifiche contenute, appunto, nel secondo volume.

Il capitolo è organizzato in tre parti.

Nella prima si fornisce una lettura dei dati generali traibili dal rendiconto, per cogliere le tendenze della spesa nell'ultimo esercizio. Per far emergere gli andamenti effettivi della spesa sono enucleati alcuni fenomeni particolari che, altrimenti, rischierebbero di distorcere l'interpretazione dei dati rilevati. Il confronto tra l'esercizio appena concluso e il 2009 consente, poi, di valutare le modifiche intervenute nella gestione del bilancio dello Stato.

Nella seconda parte del capitolo, ci si sofferma sui risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria del 2015.

Nella legge di stabilità sono stati disposti tagli alla spesa dello Stato per circa 1,6 miliardi. Con la manovra si è voluto abbandonare la logica dei tagli lineari, che aveva caratterizzato precedenti misure di contenimento della spesa, per puntare ad una serie di riduzioni mirate frutto delle scelte delle singole Amministrazioni, anche sulla base delle proposte emerse nei tavoli costituiti per l'attuazione della *spending review*. L'obiettivo dell'analisi è offrire elementi per una valutazione dei risultati di tale nuovo approccio, guardando alla composizione dei tagli per missione e programmi oltre che per categoria economica.

Dalla centralizzazione degli acquisti erano (e sono) attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. La valutazione dei progressi ottenuti su questo fronte e delle ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è una ulteriore chiave di lettura del risultato del 2015.

A partire dal DL 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori ha assunto un ruolo centrale. Ciò sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese; sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni. Anche sotto questo profilo, l'istruttoria della Corte mira a valutare i risultati conseguiti dalle Amministrazioni dello Stato.

Infine, negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e Tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il frequente emergere di debiti fuori bilancio hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tali problematiche sono state di recente affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'istruttoria condotta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2015 consente di fare il punto del processo in corso.

Nella terza parte del capitolo sono presenti alcuni approfondimenti su specifiche categorie di spesa, con l'intento di evidenziare cosa effettivamente è ricompreso in quella particolare tipologia, di valutare la coerenza con i principi contabili e di verificare la leggibilità del bilancio. Sono quattro le categorie di spesa esaminate: si tratta dei trasferimenti agli enti territoriali, di quelli alle famiglie, alle imprese e, infine, degli investimenti.

Un esame in cui prevale il contenuto informativo, nell'intento di contribuire a dare al bilancio dello Stato una maggior leggibilità e con essa una consapevolezza dell'orientamento dell'intervento pubblico fino ad ora molto più concentrato sui contenuti della manovra annuale e meno attento alla dimensione e ai contenuti del bilancio. Un limite che la prossima attuazione della riforma prevista dalla 196 del 2009 dovrebbe poter contribuire a superare.

1.1. I risultati del 2015

Nel 2015 gli stanziamenti iniziali del bilancio dello Stato ammontavano ad oltre 847 miliardi contro gli 825 miliardi dell'esercizio 2014, in crescita quindi del 2,7 per cento. La spesa finale, al netto delle somme stanziate per la missione debito pubblico, presentava una variazione ancora maggiore (+4,3 per cento). A fronte della riduzione attesa dell'onere per interessi sul debito e di una ulteriore flessione della spesa in conto capitale, la spesa primaria era previsto aumentare di oltre il 6,3 per cento, ciò grazie ad un aumento superiore al 10 per cento di quella corrente primaria.

TAVOLA 1

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	534.862,5	574.458,0	7,4	543.230,8	582.392,1	7,2
Spesa corrente primaria	441.364,4	487.048,4	10,4	452.438,6	501.534,7	10,9
Spesa in conto capitale	54.566,3	40.229,5	-26,3	77.537,8	42.316,0	-45,4
Spesa finale	589.428,8	614.687,6	4,3	620.768,6	624.708,1	0,6
Spesa finale primaria	495.930,7	527.277,9	6,3	529.976,5	543.850,7	2,6
Rimborso prestiti	235.664,3	232.620,3	-1,3	226.889,7	233.062,5	2,7
Spesa complessiva	825.093,2	847.307,9	2,7	847.658,3	857.770,6	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le previsioni definitive sembrano confermare tale andamento ma con un profilo meno netto: la spesa complessiva cresce solo dell'1,2 per cento; la spesa finale primaria aumenta di poco più del 2,6 per cento. A fronte di una spesa corrente netta in rapido aumento (di oltre il 10,8 per cento), è un calo più forte del previsto della spesa in conto capitale, in riduzione di oltre il 45 per cento, a mantenere la variazione complessiva entro margini più contenuti.

TAVOLA 2

(in milioni)

Voci	Autorizzazioni iniziali di cassa			Autorizzazioni definitive di cassa		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	546.300,1	583.641,2	6,8	554.368,9	600.135,2	8,3
Spesa corrente primaria	452.801,5	496.231,6	9,6	463.573,4	519.150,4	12,0
Spesa in conto capitale	56.917,8	42.024,9	-26,2	84.082,1	60.124,2	-28,5
Spesa finale	603.217,9	625.666,2	3,7	638.451,0	660.259,4	3,4
Spesa finale primaria	509.719,3	538.256,5	5,6	547.655,5	579.274,6	5,8
Rimborso prestiti	235.677,4	232.620,3	-1,3	227.144,0	233.436,9	2,8
Spesa complessiva	838.895,3	858.286,5	2,3	865.595,0	893.696,3	3,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le autorizzazioni di cassa, diversamente da quelle di competenza, sono riviste durante l'esercizio in aumento rispetto al 2014: si tratta delle autorizzazioni per spesa corrente che crescono dell'8,3 per cento (contro il 6,8 previsto inizialmente). Insieme alla crescita delle risorse destinate alla riduzione delle passività finanziarie (+2,8 per cento), ciò porta ad un aumento del risultato totale di circa il 3,3 per cento.

TAVOLA 3

(in percentuale del Pil)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	33,2	35,1	1,9	33,7	35,6	1,9
Spesa corrente primaria	27,4	29,8	2,4	28,1	30,6	2,6
Spesa in conto capitale	3,4	2,5	-0,9	4,8	2,6	-2,2
Spesa finale	36,6	37,6	1,0	38,5	38,2	-0,3
Spesa finale primaria	30,8	32,2	1,5	32,9	33,2	0,4
Rimborso prestiti	14,6	14,2	-0,4	14,1	14,2	0,2
Spesa complessiva	51,2	51,8	0,6	52,6	52,4	-0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In termini di competenza, l'incidenza della spesa complessiva sul prodotto si riduce rispetto al 2014 di soli due decimi di punto. La spesa finale primaria aumenta ulteriormente, passando dal 32,9 per cento del 2014 al 33,2 per cento dell'anno appena concluso. E' la spesa corrente primaria che cresce di oltre 2,5 punti nell'anno (raggiungendo il 30,6 per cento del prodotto), solo in parte compensata dalla minore incidenza degli oneri per interessi e dal sostanziale dimezzamento della spesa in conto capitale.

Ancora più netto l'andamento in termini di cassa: la spesa corrente primaria si pone di poco inferiore al 32 per cento del prodotto (28,8 per cento nel 2014) e la finale (sempre primaria) tocca il 35,4 per cento.

TAVOLA 4

(in percentuale del Pil)

Voci	Autorizzazioni iniziali di cassa			Autorizzazioni definitive di cassa		
	2014	2015	Var.	2014	2015	Var.
Spesa corrente	33,9	35,7	1,8	34,4	36,7	2,3
Spesa corrente primaria	28,1	30,3	2,2	28,8	31,7	3,0
Spesa in conto capitale	3,5	2,6	-1,0	5,2	3,7	-1,5
Spesa finale	37,4	38,2	0,8	39,6	40,3	0,7
Spesa finale primaria	31,6	32,9	1,3	34,0	35,4	1,4
Rimborso prestiti	14,6	14,2	-0,4	14,1	14,3	0,2
Spesa complessiva	52,0	52,5	0,4	53,7	54,6	0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame per categoria economica consente di acquisire elementi ulteriori. Sul fronte della spesa corrente primaria, determinanti sul risultato complessivo sono le variazioni registrate sia nei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, sia nelle poste correttive e compensative. Tali voci rappresentano poco meno del 70 per cento della spesa corrente al netto degli interessi tanto nelle previsioni iniziali che in quelle definitive. Diverso è, tuttavia, l'andamento registrato nei due momenti contabili: a preventivo, i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche erano previsti in aumento di oltre il 13 per cento a fronte di una sostanziale invarianza delle poste correttive e compensative; nei dati definitivi, si dimezza la variazione dei trasferimenti, mentre le poste correttive crescono di oltre il 40 per cento. Dell'aumento degli stanziamenti definitivi nel 2015 di 50 miliardi rispetto al precedente esercizio, circa 19 sono riconducibili ai trasferimenti ad AP e 23 a poste correttive e compensative.

TAVOLA 5

(in milioni)

Categorie economiche	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Redditi di lavoro dipendente	85.716,7	86.719,8	1,2	87.416,6	87.431,9	0,0
Consumi intermedi	10.751,4	10.394,7	-3,3	12.639,2	13.260,8	4,9
Imposte sulla produzione	4.609,7	4.622,9	0,3	4.707,1	4.748,1	0,9
Trasferimenti correnti a AP	249.936,9	282.721,4	13,1	252.207,2	271.467,3	7,6
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	4.191,8	13.154,4	213,8	10.449,2	14.024,7	34,2
Trasferimenti correnti a imprese	5.816,3	6.546,0	12,5	6.069,3	7.781,8	28,2
Trasferimenti correnti a estero	1.620,8	1.510,6	-6,8	1.835,9	1.907,9	3,9
Risorse proprie UE	18.000,0	18.900,0	5,0	18.000,0	17.900,0	-0,6
Interessi passivi	93.498,1	87.409,7	-6,5	90.792,2	80.857,4	-10,9
Poste correttive e compensative	54.609,5	54.875,5	0,5	55.985,6	79.329,5	41,7
Ammortamenti	1.053,8	923,0	-12,4	1.080,8	945,8	-12,5
Altre uscite correnti	5.057,5	6.680,0	32,1	2.047,8	2.736,7	33,6
Investimenti fissi lordi	5.113,2	3.986,0	-22,0	5.535,8	5.601,2	1,2
Contributi ad investimenti AP	12.110,5	20.999,4	73,4	13.537,4	21.463,6	58,6
Contributi ad investimenti a imprese	10.203,5	9.085,9	-11,0	10.370,9	9.415,2	-9,2
Contributi ad investimenti famiglie	264,6	232,7	-12,0	253,5	245,1	-3,3
Contributi ad investimenti estero	275,7	299,1	8,5	643,5	664,4	3,2
Altri trasferimenti in conto capitale	11.120,8	4.848,5	-56,4	10.267,9	3.426,4	-66,6
Acquisizione attività finanziarie	15.477,9	777,8	-95,0	36.928,9	1.500,1	-95,9
Rimborso passività finanziarie	235.664,3	232.620,3	-1,3	226.889,7	233.062,5	2,7
Spesa complessiva	825.093,2	847.307,9	2,7	847.658,3	857.770,6	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di rilievo, ancorchè di peso assoluto inferiore, sono la crescita oltre le attese dei consumi intermedi (a fronte di una riduzione del 3 per cento registrata negli stanziamenti iniziali, nel definitivo si rileva un aumento di poco inferiore al 5 per cento) e dei trasferimenti a famiglie e imprese; nel caso delle famiglie l'aumento è strettamente legato alle modalità di contabilizzazione e di regolazione contabile del *bonus* introdotto dal DL 66/2014.

Sul risultato complessivo incide, infine, l'andamento della spesa per redditi da lavoro: attesa in crescita nelle previsioni iniziali dell'uno per cento, nelle previsioni definitive risulta sostanzialmente stabile sui valori del 2014.

Sul fronte della spesa in conto capitale, determinante sul risultato complessivo sono, sia nelle previsioni iniziali che in quelle definitive, le variazioni intervenute nelle acquisizioni di attività finanziarie: la concentrazione sul 2014 degli stanziamenti al fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria al pagamento dei debiti pregressi, di quelli destinati alla sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità e di quelli per la concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari aveva fatto, infatti, lievitare tale categoria di spesa di oltre 14 miliardi nel bilancio iniziale e di oltre di 34 miliardi in quello definitivo.

Di minore rilievo assoluto le altre variazioni: sostanzialmente invariati gli investimenti fissi lordi nelle previsioni definitive, le forti variazioni dei contributi agli investimenti e degli altri trasferimenti in conto capitale sono da ricondurre pressochè esclusivamente alla diversa allocazione in bilancio del Fondo per lo sviluppo e la coesione a seguito dell'avvio dell'Agenzia a cui ne è affidata la gestione.

L'esame della gestione di competenza e di quella di cassa conferma le tendenze evidenziate dai dati degli stanziamenti definitivi, in alcuni casi rendendole più nette.

TAVOLA 6
(in milioni)

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	523.168,8	567.359,2	8,4	524.151,1	571.343,8	9,0
Spesa corrente primaria	442.095,4	492.836,4	11,5	443.080,0	496.820,7	12,1
Spesa in conto capitale	58.762,0	33.856,1	- 42,4	62.159,9	50.010,7	- 19,5
Spesa finale	581.930,8	601.215,3	3,3	586.311,0	621.354,5	6,0
Spesa finale primaria	500.857,4	526.692,5	5,2	505.239,9	546.831,4	8,2
Rimborso di prestiti	207.562,2	215.517,0	3,8	207.794,1	215.517,0	3,7
Spesa complessiva	789.493,0	816.732,3	3,5	794.105,1	836.871,4	5,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando ai risultati in termini di impegni (sulla competenza) la spesa complessiva cresce del 3,5 per cento; la spesa finale primaria aumenta di oltre il 5,2 per cento. Ancora maggiore la crescita della spesa corrente al netto degli interessi, 11,5 per cento, mentre si conferma la flessione di quella in conto capitale (in riduzione di oltre il 42 per cento). Più accentuata l'accelerazione della spesa se si guarda agli impegni totali: la flessione della spesa in conto capitale si dimezza (la variazione è di poco meno del 20 per cento); ciò comporta un minor effetto compensativo per cui la spesa finale primaria cresce del 8,2 per cento rispetto al 2014 portando il risultato complessivo a poco meno del 5,5 per cento.

TAVOLA 7
(in milioni)

Categorie economiche	Impegni competenza			Impegni totali		
	2014	2015	Var.	2014	2015	Var.%
Redditi da lavoro dipendente	85.209,9	85.919,2	0,8	85.953,9	86.490,7	0,6
Consumi intermedi	12.262,8	12.840,5	4,7	12.274,6	12.922,1	5,3
Imposte sulla produzione	4.630,4	4.688,2	1,2	4.647,5	4.709,4	1,3
Trasferimenti correnti a AP	249.594,9	270.573,0	8,4	249.964,8	273.460,2	9,4
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	10.306,6	13.797,7	33,9	10.547,2	14.071,3	33,4
Trasferimenti correnti a imprese	5.520,6	7.670,1	38,9	5.512,9	7.744,2	40,5
Trasferimenti correnti a estero	1.708,6	1.816,6	6,3	1.755,7	1.860,8	6,0
Risorse proprie UE	17.658,8	16.784,9	-4,9	17.658,8	16.784,9	-4,9
Interessi passivi	81.073,5	74.522,8	-8,1	81.071,1	74.523,1	-8,1
Poste correttive e compensative	54.182,3	77.571,3	43,2	53.742,2	77.576,5	44,3
Ammortamenti	356,8	365,8	2,5	356,8	365,8	2,5
Altre spese correnti	663,5	808,9	21,9	665,5	834,7	25,4
Investimenti fissi lordi	4.537,1	4.615,9	1,7	4.947,3	5.546,0	12,1
Contributi ad investimenti AP	11.653,4	15.781,0	35,4	13.122,3	20.947,8	59,6
Contributi Investimenti a imprese	9.797,5	8.242,4	-15,9	10.640,2	8.828,4	-17,0
Contributi Investimenti famiglie e Isp	252,4	239,5	-5,1	252,4	239,5	-5,1
Contributi Investimenti estero	627,4	649,9	3,6	636,8	718,1	12,8
Altri trasferimenti in conto capitale	4.824,6	3.275,7	-32,1	5.366,6	3.990,2	-25,6
Acquisizioni attività finanziarie	27.069,6	1.051,7	-96,1	27.194,2	9.740,6	-64,2
Rimborso passività finanziarie	207.562,2	215.517,0	3,8	207.794,1	215.517,0	3,7
Spesa complessiva	789.493,0	816.732,3	3,5	794.105,1	836.871,4	5,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sono i risultati in termini di trasferimenti alle famiglie e ad imprese a dimostrare una variazione più pronunciata, portando la spesa corrente primaria in termini di impegni di competenza a crescere circa un punto in più degli stanziamenti. Sono poi i contributi agli investimenti ad altre AP che, presentando un andamento più intenso (crescono di poco meno del 60 per cento), producono la maggiore crescita degli impegni totali.

Ancora maggiore la crescita dei pagamenti: le spese primarie finali crescono del 6,2 per cento rispetto al 2014 nel caso dei pagamenti sulla competenza e del 9 per cento in termini complessivi. Andamenti riconducibili soprattutto alla forte accelerazione dei pagamenti alle famiglie.

TAVOLA 8
(in milioni)

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	476.906,8	521.708,1	9,4	503.708,8	555.063,1	10,2
Spesa corrente primaria	396.061,9	447.372,2	13,0	422.717,1	480.500,3	13,7
Spesa in conto capitale	49.892,6	26.386,3	-47,1	59.405,8	45.198,9	-23,9
Spesa finale	526.799,4	548.094,4	4,0	563.114,6	600.262,1	6,6
Spesa finale primaria	445.954,5	473.758,6	6,2	482.122,9	525.699,2	9,0
Rimborso prestiti	207.196,7	212.286,0	2,5	207.617,6	212.641,7	2,4
Spesa complessiva	733.996,1	760.380,4	3,6	770.732,2	812.903,8	5,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 9

(in milioni)

Categorie economiche	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2014	2015	Var.	2014	2015	Var.
Redditi da lavoro dipendente	85.300,8	86.100,4	0,9	86.497,3	86.953,1	0,5
Consumi intermedi	9.093,1	9.205,2	1,2	11.656,7	11.721,9	0,6
Imposte sulla produzione	4.642,5	4.697,8	1,2	4.680,4	4.722,1	0,9
Trasferimenti correnti a AP	217.888,7	235.229,5	8,0	235.880,3	254.146,7	7,7
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	4.466,6	13.331,4	198,5	5.025,2	19.345,0	285,0
Trasferimenti correnti a imprese	4.461,1	5.865,5	31,5	5.129,4	7.000,7	36,5
Trasferimenti correnti a estero	1.593,3	1.704,7	7,0	1.747,6	1.868,2	6,9
Risorse proprie UE	17.658,8	16.784,9	-4,9	17.658,8	16.784,9	-4,9
Interessi passivi	80.844,9	74.335,9	-8,1	80.991,7	74.562,8	-7,9
Poste correttive e compensative	50.178,7	73.514,5	46,5	53.598,4	76.754,0	43,2
Ammortamenti	356,8	365,8	2,5	356,8	365,8	2,5
Altre spese correnti	421,6	572,4	35,8	486,1	837,9	72,4
Investimenti fissi lordi	2.699,8	2.638,4	-2,3	5.290,0	4.917,7	-7,0
Contributi ad investimenti AP	10.004,4	13.604,0	36,0	12.892,2	18.873,4	46,4
Contributi Investimenti a imprese	6.419,7	6.555,5	2,1	8.491,4	10.387,3	22,3
Contributi Investimenti famiglie e Isp	246,0	234,2	-4,8	300,0	236,3	-21,2
Contributi. Investimenti estero	625,9	302,1	-51,7	644,8	350,6	-45,6
Altri trasferimenti in conto capitale	3.810,7	2.096,9	-45,0	5.245,1	3.514,3	-33,0
Acquisizioni attività finanziarie	26.086,1	955,2	-96,3	26.542,3	6.919,3	-73,9
Rimborso passività finanziarie	207.196,7	212.286,0	2,5	207.617,6	212.641,7	2,4
Spesa complessiva	733.996,1	760.380,4	3,6	770.732,2	812.903,8	5,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al netto delle regolazioni contabili gli andamenti registrati nel 2015 si attenuano, ma non mutano significativamente (tavole 10÷12).

Nelle previsioni definitive la spesa finale è pari a 580 miliardi in flessione dell'1,1 per cento rispetto al 2014, mentre quella primaria, pur confermandosi in crescita, riduce la variazione dal 2,6 allo 0,7 per cento. L'impatto delle correzioni apportate con le regolazioni è ancora maggiore sulla spesa corrente la cui crescita, che nelle previsioni definitive toccava il 7,2 per cento, scende al 6,1. Un punto inferiore è anche la variazione in termini di spesa primaria corrente.

Le regolazioni contabili

Nel 2015 le regolazioni contabili hanno raggiunto dal lato della spesa i 39,4 miliardi (in termini di impegni), concentrandosi in due tipologie di interventi:
le somme derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui passivi, ai sensi dell'articolo 49, comma 2, del decreto-legge 66/2014. Oltre 13,2 miliardi delle somme cancellate dai conti dei residui di bilancio e dai perenti, sono state reiscritte e destinate al ripiano di sospesi di tesoreria. Si tratta, in particolare, delle somme relative ad operazioni per gli Enti locali e per le Regioni per spesa corrente (3,8 miliardi, capitoli 1318 e 2701) e per spesa in conto capitale (2,1 miliardi, capitoli Interno 7232, 7333, 7236, 7243); alle Regioni per spesa corrente (4,4 miliardi, capitolo MEF 2862) e a fronte di anticipazioni concesse all'Inps (3,5 miliardi, capitolo Lavoro 4321);
le somme relative ai rimborsi IVA (22,5 miliardi, capitoli MEF 3810 e 3014), a rimborsi di imposte dirette (3,1 miliardi, capitolo 3811/MEF) e per il ripiano del disavanzo sanitario nel Molise (40 milioni, capitolo 2702/MEF).
Nel 2014 le regolazioni debitorie erano state più limitate 28,4 miliardi (in termini di impegni). Esse avevano riguardato sempre le somme relative ai rimborsi IVA (21,7 miliardi, capitoli MEF 3810 e 3014), a rimborsi di imposte dirette (2,9 miliardi, capitolo 3811/MEF) e la gestione del gioco del lotto relativo ad anni pregressi (1,2 miliardi, capitolo 3919/MEF). Ad essi si erano aggiunti solo i trasferimenti correnti alle Regioni (2,6 miliardi, capitolo 2701).

Si accentua il calo della spesa in conto capitale che risentiva, nel dato lordo, degli stanziamenti a copertura di conto sospeso per spese di investimento delle Amministrazioni locali: la flessione nell'anno è del 48 per cento.

TAVOLA 10
(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	502.053,5	532.169,0	6,0	509.214,8	540.103,1	6,1
Spesa corrente primaria	408.555,4	444.759,4	8,9	418.422,6	459.245,7	9,8
Spesa in conto capitale	54.566,3	38.213,5	-30,0	77.537,8	40.300,0	-48,0
Spesa finale	556.619,8	570.382,6	2,5	586.752,6	580.403,1	-1,1
Spesa finale primaria	463.121,7	482.972,9	4,3	495.960,5	499.545,7	0,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tali andamenti si riverberano sulle somme impegnate che vedono ridotta la variazione rispetto al 2014 di 1,3 punti in termini di spesa corrente (sia totale che primaria), ridimensionando l'aumento sull'esercizio 2014 al 10,8 per cento in termini di spesa primaria. Ancora più netta la variazione della spesa in conto capitale che riduce gli impegni di circa il 23 per cento (contro una flessione nel risultato al lordo di circa il 20 per cento).

TAVOLA 11
(in milioni)

Voci	Impegni su competenza			Impegni totali		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	494.776,8	530.026,2	7,1	495.759,1	534.010,8	7,7
Spesa corrente primaria	413.703,4	455.503,4	10,1	414.688,0	459.487,7	10,8
Spesa in conto capitale	58.762,0	31.840,1	-45,8	62.159,9	47.994,7	-22,8
Spesa finale	553.538,8	561.866,3	1,5	557.919,0	582.005,5	4,3
Spesa finale primaria	472.465,4	487.343,5	3,1	476.847,9	507.482,4	6,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati al netto delle regolazioni mettono in rilievo una riduzione dei pagamenti correnti primari superiore agli importi al lordo di 8 decimi di punto. La spesa finale si riduce anche grazie al dato dei pagamenti in conto capitale in flessione del 27,3 per cento (contro il 24 per cento lordo).

TAVOLA 12
(in milioni)

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	450.760,8	485.637,1	7,7	476.011,8	518.804,1	9,0
Spesa corrente primaria	369.915,9	411.301,2	11,2	395.020,1	444.241,3	12,5
Spesa in conto capitale	49.892,6	24.370,3	-51,2	59.405,8	43.182,9	-27,3
Spesa finale	500.653,4	510.007,4	1,9	535.417,6	561.987,1	5,0
Spesa finale primaria	419.808,5	435.671,6	3,8	454.425,9	487.424,2	7,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sono naturalmente le categorie economiche interessate dalle regolazioni a veder modificato il loro andamento rispetto all'esercizio precedente: sono i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche quelli che registrano le variazioni maggiori, proprio per la sottrazione degli importi relativi alla chiusura delle operazioni in conto sospeso. Nel caso delle "Poste correttive e

compensative" la riduzione degli importi in entrambi gli esercizi aumenta il rilievo della variazione intervenuta nell'anno a cui si fa riferimento nel riquadro ad esse dedicato.

I dati a rendiconto 2015 sembrano, quindi, evidenziare una dinamica della spesa superiore alle attese. Pur rammentando che si tratta di un esame di risultati letti in termini di contabilità finanziaria e non economica (solo quest'ultima è quella valida ai fini degli obiettivi di finanza pubblica), tali dati, ad una prima lettura, sembrerebbero non in linea con quelle che erano le attese di contenimento alla base delle misure correttive degli ultimi esercizi.

1.2. Una rilettura dei risultati al netto di fenomeni particolari

Una valutazione più approfondita delle modifiche intervenute nell'anno consente, infatti, di verificare come sugli andamenti ricordati pesino alcuni fenomeni particolari (oltre a quelli sterilizzati con le regolazioni contabili) che falsano il confronto con gli anni precedenti.

Gli importi relativi alla categoria X "Poste correttive e compensative" e alla XXXI "Acquisizioni di attività finanziarie" presentano nei due anni andamenti particolari.

Come si riporta nel *box* "Le poste correttive e compensative", nel primo caso, oltre il 99 per cento degli importi è relativo a due programmi "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità" e "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta". Le risorse riconducibili a tali due programmi sono destinati prevalentemente a regolazioni e hanno come destinatario finale il conto delle entrate o contabilità speciali.

Le "Poste correttive e compensative"

Nella tavola che segue sono riportate le principali voci della categoria X Poste correttive e compensative. Gli importi evidenziati sono relativi a stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali distinti per le principali missioni e i relativi programmi. Si tratta di circa 120 capitoli. Oltre il 99 per cento degli importi è riconducibile a due programmi: "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi" e "Regolazioni giurisdizionali e coordinamento del sistema della fiscalità". Tra questi ricadono anche due dei capitoli che sono stati inseriti nelle regolazioni contabili: si tratta in particolare del 3810 e del 3814 relativi alle compensazioni IVA, i cui pagamenti affluiscono alla contabilità speciale 1778. Ad essi si aggiungono le somme relative a rimborsi di imposte dirette relativi a esercizi pregressi. Si tratta nel complesso di 25,6 miliardi.

Le "poste correttive e compensative" hanno registrato un forte aumento nel 2015 riconducibile in prevalenza a due capitoli: sono il 3821 relativo a "Somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato a fronte di recuperi tributari effettuati nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome per 15,6 miliardi (sia in competenza che in cassa) e il 3813 relativo a "Rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari anche mediante compensazioni operate sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri Enti previdenziali.

(in milioni)

Programmi	Stanziamenti definitivi		Impegni totali		Pagamenti totali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	41.068	65.435	39.439	63.844	39.434	63.809
Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalita'	14.579	13.578	13.995	13.434	13.845	12.646
Altri programmi	339	316	308	298	319	300
Totale poste correttive e compensative	**55.986**	**79.330**	**53.742**	**77.576**	**53.598**	**76.754**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola successiva gli importi pagati nell'anno distribuiti per soggetto beneficiario: si tratta, pressochè esclusivamente, di versamenti all'amministrazione finanziaria, oltre che, come detto, ai riversamenti alla contabilità speciale 1778. Solo il capitolo 3836 prevede un versamento di 1,6 miliardi quale "Quota sui canoni di abbonamento alle radio e alla televisione spettanti alla società concessionaria e alla accademia di Santa Cecilia".

Beneficiari pagamenti 2015	*In milioni*	Comp. %
AGENZIA ENTRATE	35.273	46,1
AGENZIA DEMANIO	2	0,0
AGENZIA DOGANE	11.150	14,6
CONTABILITA' SPECIALE 1778	25.551	33,4
RAI SPA	1.633	2,1
TESORO DELLO STATO	1.119	1,5
CREDITORI VARI	928	1,2
AGENT IVA NON RES D.LGS.18/10	150	0,2
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	144	0,2
GIOCHI SPORTIVI TOT IPPICA	127	0,2
EQUITALIA	167	0,2
LOTTOMATICA	50	0,1
ALTRI SOGGETTI PRIVATI	159	0,2
Pagamenti - totale	76.454	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel caso della seconda categoria (si veda *box* Le "Acquisizioni di attività finanziarie", sull'esercizio 2014 si concentrano operazioni straordinarie di particolare rilievo: si tratta, come ricordato in precedenza, degli stanziamenti destinati ad assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria al pagamento dei debiti pregressi, di quelli per la concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari e delle somme stanziate per la sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità. Oltre 34 miliardi in termini di stanziamenti definitivi aventi natura straordinaria, che non trovano una riproposizione del 2015 e la cui inclusione può portare a falsare una lettura complessiva degli andamenti della spesa in conto capitale.

Le "Acquisizioni di attività finanziarie"

Nell'esercizio 2014 gli importi si presentano di particolare rilievo pressochè esclusivamente in ragione di tre fenomeni: gli stanziamenti al fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria al pagamento dei debiti pregressi (capitolo MEF 7398), quelli destinati alla sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità e, infine, quelli per la concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari.
Nella tavola sono riportati stanziamenti definitivi, impegni totali e pagamenti totali per i principali programmi di spesa nei due anni. Si riporta anche il dato relativo ai tre capitoli relativi ai fenomeni di cui si è detto.

TAVOLA 13

(in milioni)

Programmi	Stanziamenti definitivi		Impegni totali		Pagamenti totali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	494	348	493	348	494	348
Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa	420	209	420	209	698	209
Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	11.796	200	11.794	202	11.794	202
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	22.583	0	13.854	8.142	12.870	5.443
Altri programmi	1.637	744	634	841	687	718
Totale cat. XXXI -acquisizione di attività finanziarie	36.929	1.500	27.194	9.741	26.542	6.919
Cap 7398 - Fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili	22.433	0	13.704	8.142	12.720	5.443
Cap. 7605 - Somme destinate alla contribuzione per la sottoscrizione del capitale del meccanismo europeo di stabilità	2.866	0	2.866	0	2.866	0
Cap. 7610 - Concessione di mutui alle regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari in circolazione	8.728	0	8.728	0	8.728	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di qui la scelta di ripetere l'analisi ma escludendo entrambe le categorie (oltre ai capitoli che erano stati esclusi con le regolazioni contabili)

Infine, due ulteriori aspetti incidono sulla lettura dei risultati: la riclassificazione nel 2015 del Fondo per lo sviluppo e la coesione dalla categoria "altri trasferimenti in conto capitale" a "contributi alla produzione" e la gestione contabile del *bonus* previsto dal DL 66/2014, la cui imputazione più che alle modalità di corresponsione di una spesa appare assimilabile ad una regolazione contabile di una posta fiscale. Per limitare l'impatto di tali fenomeni, si è operata una riclassificazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione anche per gli anni precedenti al 2015, mentre sono stati sterilizzati gli effetti finanziari e contabili del *bonus,* non considerando nell'analisi il capitolo relativo (capitolo MEF 3888).

La sterilizzazione di tali fenomeni consente di guardare ai risultati del 2015 secondo un angolo visuale meno condizionato da casi particolari e contingenti.

TAVOLA 14

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	480.253,0	499.704,2	4,1	481.887,7	483.184,3	0,3
Spesa corrente primaria	386.754,9	412.294,5	6,6	391.095,6	402.326,9	2,9
Spesa in conto capitale	39.088,4	37.443,9	-4,2	40.609,0	38.808,1	-4,4
Spesa finale	519.341,4	537.148,1	3,4	522.496,7	521.992,3	-0,1
Spesa finale primaria	425.843,3	449.738,4	5,6	431.704,5	441.134,9	2,2
Rimborso prestiti	235.664,3	232.620,3	-1,3	226.889,7	233.062,5	2,7
Spesa complessiva	755.005,7	769.768,4	2,0	749.386,4	755.054,9	0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La lettura dei risultati del 2015 muta in misura consistente. Nel bilancio definitivo la spesa complessiva nel 2015 risulta solo in leggera crescita rispetto al 2014 (+0,8 per cento): le spese finali rimangono sostanzialmente invariate (in flessione dello 0,1 per cento); l'aumento della spesa corrente è più che compensato dalla riduzione registrata dalla spesa in conto capitale. La spesa corrente al netto degli interessi aumenta del 2,9 per cento; la flessione di parte capitale (-4,4 per cento) consente di contenere l'aumento della spesa primaria complessiva al 2,2 per cento, di poco superiore alla variazione del Pil nominale (1,5 per cento).

TAVOLA 15
(in milioni)

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	463.629,0	469.909,5	1,4	465.051,4	473.888,9	1,9
Spesa corrente primaria	382.555,6	395.386,7	3,4	383.980,3	399.365,9	4,0
Spesa in conto capitale	31.692,4	30.796,7	-2,8	34.965,7	38.262,3	9,4
Spesa finale	495.321,4	500.706,2	1,1	500.017,1	512.151,2	2,4
Spesa finale primaria	414.248,0	426.183,3	2,9	418.946,0	437.628,1	4,5
Rimborso di prestiti	207.562,2	215.517,0	3,8	207.794,1	215.517,0	3,7
Spesa complessiva	702.883,6	716.223,1	1,9	707.811,2	727.668,2	2,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Più elevate le variazioni di impegni e pagamenti, sia che si guardi alla gestione di competenza che a quella complessiva:

- gli impegni per spesa corrente primaria crescono tra il 3,4 e il 4 per cento, a seconda che si guardi alla sola competenza o al dato totale; crescono del 4,5 per cento gli impegni finali al netto interessi, grazie ad un aumento del 9,4 per cento di quelli in conto capitale (una variazione da ricondurre, prevalentemente, all'avere escluso le acquisizioni di attività finanziarie, che nel rendiconto risentono delle operazioni straordinarie concentrate sul 2014);

TAVOLA 16
(in milioni)

Voci	Pagamenti su competenza			pagamenti totali		
	2014	2015	Var.%	2014	2015	Var.%
Spesa corrente	426.728,1	428.315,2	0,4	450.110,4	453.073,3	0,7
Spesa corrente primaria	345.883,2	353.979,4	2,3	369.118,7	378.510,4	2,5
Spesa in conto capitale	23.806,6	23.423,4	-1,6	32.863,5	36.271,9	10,4
Spesa finale	450.534,7	451.738,6	0,3	482.973,9	489.345,2	1,3
Spesa finale primaria	369.689,8	377.402,7	2,1	401.982,2	414.782,3	3,2
Rimborso di prestiti	207.196,7	212.286,0	2,5	207.617,6	212.641,7	2,4
Spesa complessiva	657.731,4	664.024,6	1,0	690.591,5	701.986,9	1,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

- i pagamenti presentano andamenti diversi ove si guardi alla sola competenza o al dato complessivo: nel primo caso i pagamenti effettuati al netto degli interessi crescono del 2,1 per cento: all'aumento della spesa corrente primaria (+2,3 per cento) fa da contrappeso la flessione degli esborsi per spesa in c/capitale (-1,6 per cento); i pagamenti totali (sempre al netto degli interessi) crescono, invece, di oltre il 3 per cento; all'aumento della spesa corrente netta del 2,5 per cento si accompagna una forte accelerazione di quella in conto capitale (+10,4 per cento). Un dato che dimostra lo sforzo operato in termini di pagamento dei residui.

Elementi ulteriori emergono da una lettura dei risultati dell'anno per missione. Si conferma la forte concentrazione degli stanziamenti in poche missioni di rilievo. Come rilevato anche nel passato, al netto delle risorse stanziate per il rimborso del debito pubblico, poco meno del 24 per cento della spesa finale in termini di stanziamenti definitivi è destinata agli interventi ricompresi nella missione "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali". Pari rilievo presenta la missione "Politiche previdenziali" (che assorbe il 23,2 per cento della spesa complessiva) che evidenzia una crescita particolarmente marcata nell'esercizio appena concluso (+10,2 per cento). Di poco inferiori al 10 per cento le risorse complessivamente assorbite dalla missione "Istruzione scolastica", i cui stanziamenti crescono del 1,6 per cento. Alle "Politiche sociali" e alla "Famiglia" va circa l'8 per cento della spesa complessiva, con una variazione rispetto all'esercizio precedente

del 3,8 per cento. Il restante 25 per cento della spesa è ripartito tra le altre missioni, tra cui rilevano "l'Italia in Europa e nel mondo" (cui vanno il 5,8 per cento degli stanziamenti per la gran parte relativi al contributo italiano al bilancio comunitario, oltre 18 miliardi), la "Difesa e la sicurezza del territorio" e l'"Ordine pubblico e sicurezza " (nel complesso il 7,2 per cento degli importi).

Anche sul fronte della spesa in conto capitale (che nel 2015 ha registrato stanziamenti per poco meno di 40 miliardi) le somme sono riconducibili a poche missioni: allo "Sviluppo e riequilibrio territoriale", alla "Competitività e sviluppo delle imprese" e alla "Ricerca e innovazione" vanno rispettivamente il 15,1, il 12,9 e il 6,1 per cento del totale stanziato. A "Infrastrutture e logistica" e "Diritto alla mobilità", seppur in calo rispetto al 2014 (di oltre l'8 per cento), vanno nel complesso poco meno del 23 per cento delle somme. Di rilievo infine sono le somme destinate a "L'Italia in Europa e nel mondo" (il 12,8 per cento) che riguardano pressoché integralmente l'importo destinato al Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie (5 miliardi).

TAVOLA 17

(in milioni

Spesa finale - missioni	Stanziamenti iniziali				Stanziamenti definitivi			
	2014	2015	Var.%	comp % spesa finale 2015	2014	2015	Var.%	comp % spesa finale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.833	2.667	-5,8	0,6	2.781	2.681	-3,6	0,6
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	475	521	9,7	0,1	557	597	7,3	0,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	107.137	121.337	13,3	27,0	108.453	105.762	-2,5	23,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.520	26.081	2,2	5,8	25.757	25.521	-0,9	5,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.283	19.621	-3,3	4,4	20.706	20.383	-1,6	4,6
006.Giustizia	7.673	7.799	1,6	1,7	8.044	8.320	3,4	1,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.591	10.658	0,6	2,4	10.976	11.380	3,7	2,6
008.Soccorso civile	4.290	2.775	-35,3	0,6	5.085	3.718	-26,9	0,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	847	835	-1,4	0,2	934	1.015	8,6	0,2
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	6	265	4024,7	0,1	285	647	127,4	0,1
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	5.523	6.980	26,4	1,6	6.013	7.477	24,4	1,7
012.Regolazione dei mercati	14	12	-14,0	0,0	27	40	46,3	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	12.862	11.660	-9,3	2,6	12.589	11.710	-7,0	2,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.473	4.646	3,9	1,0	5.093	4.900	-3,8	1,1
015.Comunicazioni	808	686	-15,1	0,2	1.425	1.069	-24,9	0,2
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	139	251	81,0	0,1	163	263	61,2	0,1
017.Ricerca e innovazione	2.818	2.621	-7,0	0,6	3.128	2.869	-8,3	0,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	685	753	9,9	0,2	1.014	1.312	29,4	0,3
019.Casa e assetto urbanistico	766	1.703	122,2	0,4	830	1.873	125,7	0,4
020.Tutela della salute	883	930	5,3	0,2	1.035	1.633	57,8	0,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.373	1.346	-1,9	0,3	1.620	1.550	-4,3	0,4
022.Istruzione scolastica	41.293	41.589	0,7	9,2	42.455	43.116	1,6	9,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.827	7.704	-1,6	1,7	7.858	7.752	-1,4	1,8
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.117	34.144	3,1	7,6	33.608	34.889	3,8	7,9
025.Politiche previdenziali	93.078	99.225	6,6	22,0	93.024	102.531	10,2	23,2
026.Politiche per il lavoro	9.356	10.376	10,9	2,3	10.113	10.589	4,7	2,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.598	1.794	12,2	0,4	2.390	2.279	-4,6	0,5
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.830	6.207	6,5	1,4	5.979	6.012	0,6	1,4
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	14.012	13.131	-6,3	2,9	14.761	13.856	-6,1	3,1
030.Giovani e sport	639	632	-1,1	0,1	698	688	-1,4	0,2
031.Turismo	34	30	-11,7	0,0	199	29	-85,2	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.314	1.429	8,7	0,3	1.631	1.743	6,9	0,4
033.Fondi da ripartire	7.965	9.749	22,4	2,2	2.805	3.392	20,9	0,8
Spesa finale	426.064	450.156	5,7	100,0	432.035	441.597	2,2	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 18

(in milioni)

Spesa in c/capitale - missioni	Stanziamenti iniziali				Stanziamenti definitivi			
	2014	2015	Var.%	comp % spesa c/capitale	2014	2015	Var.%	comp % spesa c/capitale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	8	5	-37,5	0,0	8	5	-37,5	0,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1	0	-59,3	0,0	1	2	127,8	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.308	1.332	1,8	3,6	1.492	1.426	-4,4	3,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	5.292	5.099	-3,7	13,6	5.292	5.101	-3,6	13,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	3.092	2.377	-23,1	6,3	2.851	2.698	-5,4	7,0
006.Giustizia	153	130	-15,2	0,3	168	267	59,3	0,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	300	305	1,7	0,8	383	437	14,1	1,1
008.Soccorso civile	2.351	608	-74,1	1,6	2.854	1.329	-53,4	3,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	256	253	-1,3	0,7	332	360	8,5	0,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	145	666.996,8	0,4	64	243	279,4	0,6
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.690	4.412	-5,9	11,8	5.102	4.891	-4,1	12,6
012.Regolazione dei mercati	0	0	-18,6	0,0	0	0	-49,7	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	5.192	4.254	-18,1	11,4	4.939	4.316	-12,6	11,1
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.378	4.508	3,0	12,0	4.984	4.764	-4,4	12,3
015.Comunicazioni	148	12	-91,6	0,0	697	27	-96,2	0,1
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	10	81	691,7	0,2	18	82	356,2	0,2
017.Ricerca e innovazione	2.233	2.200	-1,5	5,9	2.430	2.425	-0,2	6,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	232	284	22,3	0,8	511	648	26,8	1,7
019.Casa e assetto urbanistico	552	1.492	170,5	4,0	631	1.663	163,5	4,3
020.Tutela della salute	0	2	442,8	0,0	17	22	30,6	0,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	208	237	13,8	0,6	268	293	9,3	0,8
022.Istruzione scolastica	31	367	1.092,9	1,0	222	408	83,4	1,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	77	61	20,5	0,2	78	65	-16,5	0,2
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	9	8	12,1	0,0	29	88	203,1	0,2
025.Politiche previdenziali	0	100	ns	0,3	0	100	ns	0,3
026.Politiche per il lavoro	11	10	-11,4	0,0	9	19	113,8	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	44	4	90,3	0,0	46	21	-54,0	0,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.792	6.207	7,2	16,6	5.934	6.012	1,3	15,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	244	292	19,9	0,8	804	646	-19,6	1,7
030.Giovani e sport	211	215	1,9	0,6	211	235	11,7	0,6
031.Turismo	0	0		0,0	124	0	-99,9	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	88	99	12,1	0,3	96	123	28,7	0,3
033.Fondi da ripartire	2.176	2.342	7,6	6,3	16	91	462,8	0,2
Spesa in conto capitale	39.088	37.444	-4,2	100,0	40.609	38.808	-4,4	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.3. La spesa dello Stato negli anni della crisi

Il confronto tra la spesa nel 2009 e nel 2015

Nella tavola 19 i risultati dell'esercizio 2015 sono posti a raffronto con quelli del 2009[1]. L'obiettivo è valutare come la lunga crisi economica e le politiche assunte in questi anni per contrastarne gli effetti, pur proseguendo nel processo di risanamento finanziario, si siano riflessi sull'andamento e sulla composizione della spesa dello Stato.

Dall'osservazione delle variazioni intervenute, sia in termini complessivi che per categoria economica, emerge come nel periodo si sia assistito ad un sostanziale rallentamento nella dinamica della spesa:

- la spesa finale (stanziamenti definitivi) in termini di prodotto è rimasta sostanzialmente immutata: 31,9 per cento del prodotto, due decimi di punto superiore al 2009; essa scende al 27 per cento se si guarda al netto degli interessi;

[1] L'analisi è condotta mantenendo le stesse ipotesi in precedenza illustrate sulle poste da escludere.

TAVOLA 19

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	432.731,3	499.704,2	15,5	443.590,5	483.184,3	8,9
Spesa corrente primaria	351.411,2	412.294,5	17,3	364.550,1	402.326,9	10,4
Spesa in conto capitale	50.238,7	37.443,9	-25,5	56.123,5	38.808,1	-30,9
Spesa finale	482.970,0	537.148,1	11,2	499.714,0	521.992,3	4,5
Spesa finale primaria	401.649,9	449.738,4	12,0	420.673,6	441.134,9	4,9
Rimborso prestiti	215.245,5	232.620,3	8,1	215.960,0	233.062,5	7,9
Spesa complessiva	698.215,5	769.768,4	10,2	715.674,0	755.054,9	5,5
in percentuale del Pil	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	27,5	30,5	3,03	28,2	29,53	1,33
Spesa corrente primaria	22,3	25,2	2,85	23,2	24,59	1,41
Spesa in conto capitale	3,2	2,3	-0,91	3,6	2,37	-1,20
Spesa finale	30,7	32,8	2,12	31,8	31,90	0,13
Spesa finale primaria	25,5	27,5	1,95	26,7	26,96	0,21
Rimborso prestiti	13,7	14,2	0,53	13,7	14,24	0,51
Spesa complessiva	44,4	47,0	2,65	45,5	46,14	0,64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

- la crescita degli stanziamenti per spesa corrente primaria di circa un punto e mezzo (sempre in termini di prodotto) ha trovato in parte compensazione nel calo della spesa in conto capitale, che si è ridotta nello stesso arco temporale di 1,2 punti percentuali;

TAVOLA 20

(in milioni)

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	424.810,7	469.909,5	10,6	426.711,4	473.888,9	11,1
Spesa corrente primaria	351.575,9	395.386,7	12,5	353.479,7	399.365,9	13,0
Spesa in conto capitale	43.150,4	30.796,7	-28,6	52.061,2	38.262,3	-26,5
Spesa finale	467.961,1	500.706,2	7,0	478.772,6	512.151,2	7,0
Spesa finale primaria	394.726,3	426.183,3	8,0	405.540,9	437.628,1	7,9
Rimborso di prestiti	176.141,2	215.517,0	22,4	176.158,2	215.517,0	22,3
Spesa complessiva	644.102,4	716.223,1	11,2	654.930,8	727.668,2	11,1
in percentuale del Pil	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	27,0	28,7	1,7	27,1	29,0	1,8
Spesa corrente primaria	22,4	24,2	1,8	22,5	24,4	1,9
Spesa in conto capitale	2,7	1,9	-0,9	3,3	2,3	-1,0
Spesa finale	29,8	30,6	0,8	30,4	31,3	0,9
Spesa finale primaria	25,1	26,0	0,9	25,8	26,7	1,0
Rimborso di prestiti	11,2	13,2	2,0	11,2	13,2	2,0
Spesa complessiva	41,0	43,8	2,8	41,6	44,5	2,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

- meno positivi i risultati in termini di impegni e pagamenti totali: la spesa finale primaria è crescita di circa un punto in termini di prodotto. I quasi due punti accumulati dalla spesa corrente primaria sono stati compensati solo parzialmente dalla flessione di quella in conto capitale.

TAVOLA 21
(in milioni)

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	392.225,0	428.315,2	9,2	416.434,4	453.073,3	8,8
Spesa corrente primaria	319.242,4	353.979,4	10,9	343.255,2	378.510,4	10,3
Spesa in conto capitale	29.843,7	23.423,4	-21,5	51.247,7	36.271,9	-29,2
Spesa finale	422.068,8	451.738,6	7,0	467.682,1	489.345,2	4,6
Spesa finale primaria	349.086,1	377.402,7	8,1	394.502,9	414.782,3	5,1
Rimborso di prestiti	175.472,6	212.286,0	21,0	176.103,2	212.641,7	20,7
Spesa complessiva	597.541,4	664.024,6	11,1	643.785,3	701.986,9	9,0
in percentuale del Pil	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	24,9	26,2	1,2	26,5	27,7	1,2
Spesa corrente primaria	20,3	21,6	1,3	21,8	23,1	1,3
Spesa in conto capitale	1,9	1,4	-0,5	3,3	2,2	-1,0
Spesa finale	26,8	27,6	0,8	29,7	29,9	0,2
Spesa finale primaria	22,2	23,1	0,9	25,1	25,3	0,3
Rimborso di prestiti	11,2	13,0	1,8	11,2	13,0	1,8
Spesa complessiva	38,0	40,6	2,6	40,9	42,9	2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tali andamenti presentano una forte caratterizzazione se si guarda alle tipologie di spesa:

- la spesa corrente primaria è trainata dalla rilevante crescita della spesa per trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, in aumento in termini di impegni di circa il 20 per cento (circa il 17 per cento in termini di pagamenti), e da quella per trasferimenti alle imprese;

TAVOLA 22
(in milioni)

Categorie economiche	Impegni di competenza			Impegni totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Redditi da lavoro dipendente	87.049	85.919	- 1,3	87.958	86.491	- 1,7
Consumi intermedi	12.900	12.841	- 0,5	13.012	12.922	- 0,7
Imposte sulla produzione	4.753	4.688	- 1,4	4.796	4.709	- 1,8
Trasferimenti correnti a AP	216.529	259.474	19,8	216.587	262.361	21,1
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	6.722	5.018	- 25,3	7.223	5.292	- 26,7
Trasferimenti correnti a imprese	4.390	7.670	74,7	4.579	7.744	69,1
Trasferimenti correnti a estero	1.494	1.817	21,6	1.587	1.861	17,3
Risorse proprie UE	15.829	16.785	6,0	15.829	16.785	6,0
Interessi passivi	73.235	74.523	1,8	73.232	74.523	1,8
Ammortamenti	350	366	4,4	350	366	4,4
Altre spese correnti	1.559	809	- 48,1	1.560	835	- 46,5
Investimenti fissi lordi	5.942	4.616	- 22,3	6.933	5.546	- 20,0
Contributi ad investimenti AP	18.398	13.773	- 25,1	22.821	18.940	- 17,0
Contributi. Investimenti a imprese	11.563	8.242	- 28,7	13.427	8.828	- 34,3
Contributi. Investimenti famiglie e Isp	86	239	179,5	99	239	142,7
Contributi. Investimenti estero	588	650	10,4	606	718	18,6
Altri trasferimenti in conto capitale	6.574	3.276	- 50,2	8.175	3.990	- 51,2
Rimborso passività. finanziarie	176.141	215.517	22,4	176.158	215.517	22,3
Spesa complessiva	644.102	716.223	11,2	654.931	727.668	11,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 23
(in milioni)

Categorie economiche	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Redditi da lavoro dipendente	86.412,8	86.100,4	-0,4	88.074,2	86.953,1	-1,3
Consumi intermedi	10.573,9	9.205,2	-12,9	13.467,6	11.721,9	-13,0
Imposte sulla produzione	4.726,6	4.697,8	-0,6	4.802,9	4.722,1	-1,7
Trasferimenti correnti a AP	190.426,1	224.130,7	17,7	207.927,4	243.047,9	16,9
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp	6.126,0	4.551,9	-25,7	6.620,4	5.208,0	-21,3
Trasferimenti correnti a imprese	2.694,7	5.865,5	117,7	3.735,9	7.000,7	87,4
Trasferimenti correnti a estero	1.310,9	1.704,7	30,0	1.578,6	1.868,2	18,3
Risorse proprie UE	15.828,8	16.784,9	6,0	15.828,8	16.784,9	6,0
Interessi passivi	72.982,7	74.335,9	1,9	73.179,2	74.562,8	1,9
Poste correttive e compensative	350,3	365,8	4,4	350,3	365,8	4,4
Ammortamenti	792,4	572,4	-27,8	869,1	837,9	-3,6
Altre spese correnti	2.951,2	2.638,4	-10,6	5.781,0	4.917,7	-14,9
Investimenti fissi lordi	14.104,1	11.596,3	-17,8	23.136,8	16.865,6	-27,1
Contributi ad investimenti AP	8.244,0	6.555,5	-20,5	12.231,6	10.387,3	-15,1
Contributi Investimenti a imprese	60,8	234,2	285,1	142,6	236,3	65,7
Contributi Investimenti famiglie e Isp	300,1	302,1	0,7	484,0	350,6	-27,6
Contributi Investimenti estero	4.183,4	2.096,9	-49,9	9.471,7	3.514,3	-62,9
Altri trasferimenti in conto capitale	175.472,6	212.286,0	21,0	176.103,2	212.641,7	20,7
Spesa finale	597.541,4	664.024,6	11,1	643.785,3	701.986,9	9,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

- la flessione di redditi da lavoro e consumi intermedi, i primi in riduzione dell'1,7 per cento in termini di impegni totali[2] e i secondi dello 0,7 (del 13 per cento in termini di pagamenti totali), non è sufficiente a compensare la crescita dei trasferimenti. Ne deriva un aumento della spesa corrente primaria in termini nominali di oltre l'11 per cento;
- tra le voci in conto capitale, tutte in flessione (tranne i contributi a famiglie e all'estero), risultano particolarmente nette le riduzioni dei trasferimenti alle imprese,-34,3 gli impegni totali, e quelli ad Amministrazioni pubbliche (fondamentalmente gli enti territoriali), in flessione in termini di pagamenti di oltre il 15 per cento.

[2] La variazione dei redditi letta in termini complessivi, come si vedrà meglio più avanti, non rappresenta appieno la ben maggiore riduzione intervenuta nelle retribuzioni lorde in denaro (ridotte del 5 per cento in termini di impegni totali e del 7,2 per cento se si guarda agli impegni lordi), in gran parte compensata dall'aumento dei contributi a carico del datore di lavoro.

Come nel passato, una valutazione delle modifiche intervenute negli anni della crisi è possibile guardando allo schema, necessariamente semplificato, di politiche pubbliche ottenuto aggregando le missioni in ragione della loro attinenza alle principali modalità di intervento. Si tratta di cinque grandi aree:

- le P*olitiche economico-finanziarie*, che comprendono, oltre ai Fondi da ripartire, 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.

Dalla tavola che segue emergono alcune indicazioni di interesse, comuni, anche se con intensità differenti, ai diversi momenti contabili (stanziamenti, impegni, pagamenti):

- si conferma la forte concentrazione delle risorse nelle "Politiche istituzionali" e nelle "Politiche sociali"; alla prima vanno nel 2015 oltre il 41 per cento degli importi e alla seconda il 45,6 per cento;

- le "Politiche istituzionali" registrano, tuttavia, un calo delle somme stanziate di circa l'8 per cento, mentre continua a crescere il ruolo degli interventi sociali che registrano un aumento di oltre il 24,7 per cento (ciò anche non considerando il *bonus*);

- tutte le missioni ricomprese tra le "Politiche istituzionali" risultano in flessione; solo quella destinata agli interventi in materia di "Immigrazione" presenta una crescita netta (+40,5 per cento). Alla missione (che sarà oggetto nella terza parte del capitolo di un breve approfondimento) vanno, tuttavia, solo lo 0,5 per cento del complesso degli stanziamenti;

- pur rimanendo ancora limitato, cresce di oltre il 21 per cento, l'ammontare delle somme destinate alle "Politiche per lo sviluppo e l'innovazione". Si registra in questo caso una ricomposizione degli stanziamenti (oltre che degli impegni) a favore delle misure per la "Competitività e lo sviluppo delle imprese e per il riequilibrio territoriale".

TAVOLA 24
(in milioni)

Spesa finale primaria	Stanziamenti definitivi		var. %	comp. % 2015	Impegni totali		var. %	comp. % 2015	Pagamenti totali		var. %	comp. % 2015
	2009	2015			2009	2015			2009	2015		
Politiche economico finanziarie	**23.556**	**17.065**	**-27,6**	**3,9**	**15.217**	**13.782**	**-9,4**	**3,1**	**14.364**	**13.030**	**-9,3**	**3,1**
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	14.771	12.878	-12,8	2,9	13.635	12.668	-7,1	2,9	12.992	11.915	-8,3	2,9
033.Fondi da ripartire	7.908	3.386	-57,2	0,8	739	485	-34,3	0,1	149	485	225,6	0,1
034.Debito pubblico	877	802	-8,5	0,2	843	629	-25,4	0,1	1.223	630	-48,5	0,2
Politiche istituzionali	**198.127**	**182.199**	**-8,0**	**41,3**	**192.940**	**182.034**	**-5,7**	**41,6**	**186.989**	**168.282**	**-10,0**	**40,6**
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.301	2.681	-18,8	0,6	3.288	2.696	-18,0	0,6	3.674	2.694	-26,7	0,6
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	580	597	2,9	0,1	592	579	-2,2	0,1	598	572	-4,4	0,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	113.616	105.735	-6,9	24,0	112.069	107.121	-4,4	24,5	105.628	93.607	-11,4	22,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	27.129	25.521	-5,9	5,8	24.411	24.308	-0,4	5,6	24.295	24.331	0,1	5,9
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.777	20.382	-10,5	4,6	22.848	20.315	-11,1	4,6	22.096	20.573	-6,9	5,0
006.Giustizia	8.612	8.319	-3,4	1,9	8.243	8.252	0,1	1,9	8.056	7.778	-3,4	1,9
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.118	11.377	-6,1	2,6	11.764	11.319	-3,8	2,6	11.918	11.148	-6,5	2,7
008.Soccorso civile	5.349	3.573	-33,2	0,8	5.327	3.484	-34,6	0,8	6.022	3.445	-42,8	0,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.622	2.279	40,5	0,5	1.554	2.311	48,7	0,5	1.521	2.433	59,9	0,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.021	1.734	-42,6	0,4	2.845	1.649	-42,0	0,4	3.181	1.701	-46,5	0,4
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	**15.958**	**19.361**	**21,3**	**4,4**	**15.348**	**19.115**	**24,5**	**4,4**	**14.964**	**18.928**	**26,5**	**4,6**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.327	1.015	-23,5	0,2	1.455	1.022	-29,8	0,2	1.415	972	-31,3	0,2
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	58	647	n.s.	0,1	94	609	549,6	0,1	15	455	n.s.	0,1
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	6.476	7.417	14,5	1,7	5.481	7.328	33,7	1,7	5.648	7.274	28,8	1,8
012.Regolazione dei mercati	90	40	-55,8	0,0	87	39	-55,1	0,0	78	18	-77,1	0,0
015.Comunicazioni	1.247	1.069	-14,2	0,2	1.488	1.602	7,7	0,4	976	2.107	115,9	0,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	197	263	33,1	0,1	186	252	35,3	0,1	195	198	1,7	0,0
017.Ricerca e innovazione	4.265	2.869	-32,7	0,7	4.610	3.412	-26,0	0,8	3.622	3.076	-15,1	0,7
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.221	6.012	170,7	1,4	1.872	4.701	151,1	1,1	2.940	4.780	62,6	1,2
031.Turismo	76	29	-61,6	0,0	75	150	100,3	0,0	75	48	-36,3	0,0
Politiche sociali	**161.282**	**201.184**	**24,7**	**45,6**	**160.987**	**201.661**	**25,3**	**46,1**	**157.852**	**194.725**	**23,4**	**46,9**
020.Tutela della salute	1.286	1.633	27,0	0,4	1.264	1.619	28,1	0,4	982	1.401	42,6	0,3
022.Istruzione scolastica	46.246	43.115	-6,8	9,8	45.113	43.093	-4,5	9,8	45.307	42.803	-5,5	10,3
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.898	7.739	-13,0	1,8	8.869	7.730	-12,8	1,8	9.143	8.239	-9,9	2,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26.070	34.889	33,8	7,9	26.178	34.958	33,5	8,0	25.943	34.093	31,4	8,2
025.Politiche previdenziali	74.709	102.531	37,2	23,2	74.622	102.442	37,3	23,4	72.343	98.134	35,7	23,7
026.Politiche per il lavoro	3.273	10.589	223,5	2,4	4.186	11.122	165,7	2,5	3.246	9.388	189,2	2,3
030.Giovani e sport	800	688	-14,0	0,2	755	697	-7,7	0,2	887	667	-24,8	0,2
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturali	**21.751**	**21.326**	**-2,0**	**4,8**	**21.049**	**21.036**	**-0,1**	**4,8**	**20.334**	**19.818**	**-2,5**	**4,8**
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	12.083	11.710	-3,1	2,7	12.171	10.964	-9,9	2,5	11.705	11.844	1,2	2,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.250	4.900	15,3	1,1	4.332	4.879	12,6	1,1	3.403	3.725	9,5	0,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.471	1.309	-11,0	0,3	1.473	1.543	4,8	0,4	1.264	967	-23,5	0,2
019.Casa e assetto urbanistico	2.290	1.873	-18,2	0,4	1.422	2.299	61,6	0,5	1.979	1.758	-11,2	0,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.658	1.534	-7,5	0,3	1.650	1.351	-18,1	0,3	1.984	1.525	-23,1	0,4
Spesa finale primaria	**420.674**	**441.135**	**4,9**	**100,0**	**405.541**	**437.628**	**7,9**	**100,0**	**394.503**	**414.782**	**5,1**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa diretta dello Stato

In questo ultimo paragrafo l'analisi si concentra sull'attività direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto pertanto delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche. Il complesso sistema di relazioni che lega i diversi livelli di governo e le scelte assunte in termini organizzativi rendono, spesso, difficile distinguere quanto della spesa complessiva è riconducibile alla diretta responsabilità dello Stato e come il processo di decentramento di compiti e funzioni e il crescente ruolo di coordinamento svolto dalle strutture centrali si siano riflessi sulla dinamica della spesa.

L'obiettivo che ci si è posto è quindi quello di evidenziare le modifiche intervenute a partire dal 2009 nella dinamica e nella composizione della spesa per politiche pubbliche e per missioni direttamente gestita dallo Stato. Si tratta di un'area di spesa limitata: nel 2009 gli stanziamenti definitivi per spesa finale al netto degli interessi erano pari a 178 miliardi (il dato è sempre al netto di Poste correttive e Acquisizione di attività finanziarie); tale somma scende nel 2015 a 161 miliardi.

Alcuni dati complessivi consentono di dar conto del rilievo della politica di contenimento avviata negli anni della crisi:

- la spesa finale primaria si riduce nel periodo di poco meno del 10 per cento in termini di stanziamenti, del 5,9 in impegni totali e del 5,2 in pagamenti; anche in rapporto al prodotto la riduzione delle risorse è di rilievo: dall'11,3 per cento al 9,9;
- un risultato su cui ha contato la forte flessione della spesa in conto capitale, ridottasi del 40 per cento in termini di stanziamenti, di circa il 34 in impegni e del 31 per cento in pagamenti; nel 2015 il peso delle risorse in conto capitale dello Stato era pari al 1,2 per cento del prodotto, dimezzato rispetto agli importi di inizio periodo;
- un andamento che è, tuttavia, accompagnato anche dalla sostanziale invarianza in termini nominali della spesa corrente primaria (gli impegni totali aumentano solo di un decimo di punto); ne deriva una riduzione anche se lieve (3 decimi di punto) dell'incidenza della spesa sul Pil.

TAVOLA 25

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	219.351,6	228.081,7	4,0	225.289,6	222.815,8	-1,1
Spesa corrente primaria	138.031,5	140.672,0	1,9	146.249,2	141.958,4	-2,9
Spesa in conto capitale	23.748,2	18.452,3	-22,3	32.270,5	19.352,2	-40,0
Spesa finale	243.099,8	246.533,9	1,4	257.560,0	242.168,0	-6,0
Spesa finale primaria	161.779,7	159.124,3	-1,6	178.519,6	161.310,6	-9,6
In percentuale del Pil	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	13,9	13,9	0,0	14,3	13,6	-0,7
Spesa corrente primaria	8,8	8,6	-2,2	9,3	8,7	-0,6
Spesa in conto capitale	1,5	1,1	-0,4	2,1	1,2	-0.9
Spesa finale	15,5	15,1	-0,4	16,4	14,8	-1,6
Spesa finale primaria	10,3	9,7	-0,6	11,3	9,9	-1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 26
(in milioni)

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	208.281,2	210.435,3	1,0	210.124,8	211.527,6	0,7
Spesa corrente primaria	135.046,4	135.912,5	0,6	136.893,1	137.004,5	0,1
Spesa in conto capitale	24.752,7	17.023,5	-31,2	29.240,2	19.322,2	-33,9
Spesa finale	233.034,0	227.458,8	-2,4	239.365,0	230.849,8	-3,6
Spesa finale primaria	159.799,1	152.936,0	-4,3	166.133,3	156.326,7	-5,9
in percentuale del Pil	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	13,2	12,9	-0,4	13,4	12,9	-0,4
Spesa corrente primaria	8,6	8,3	-0,3	8,7	8,4	-0,3
Spesa in conto capitale	1,6	1,0	-0,5	1,9	1,2	-0,7
Spesa finale	14,8	13,9	-0,9	15,2	14,1	-1,1
Spesa finale primaria	10,2	9,3	-0,8	10,6	9,6	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 27
(in milioni)

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	201.798,9	204.184,6	1,2	208.506,9	210.025,4	0,7
Spesa corrente primaria	128.816,3	129.848,7	0,8	135.327,8	135.462,6	0,1
Spesa in conto capitale	15.739,6	11.827,1	-24,9	28.110,9	19.406,3	-31,0
Spesa finale	217.538,5	216.011,7	-0,7	236.617,8	229.431,7	-3,0
Spesa finale primaria	144.555,9	141.675,8	-2,0	163.438,7	154.868,9	-5,2
in percentuale del Pil	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	12,8	12,5	-0,4	13,3	12,8	-0,4
Spesa corrente primaria	8,2	7,9	-0,3	8,6	8,3	-0,3
Spesa in conto capitale	1,0	0,7	-0,3	1,8	1,2	-0,6
Spesa finale	13,8	13,2	-0,6	15,0	14,0	-1,0
Spesa finale primaria	9,2	8,7	-0,5	10,4	9,5	-0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una lettura per politiche pubbliche e per missioni consente poi di delineare il quadro delle attività direttamente gestite dallo Stato.

Le "Politiche istituzionali" rappresentano, naturalmente, la quota maggiore (oltre il 42 per cento). Alla "Difesa e sicurezza del territorio" vanno oltre il 12 per cento delle risorse, cui devono aggiungersi quelle per la "Giustizia" e l'"Ordine pubblico e sicurezza" (rispettivamente, il 7,1 e il 5,1 per cento del totale).

Oltre il 37 per cento va alle "Politiche sociali". All'"Istruzione scolastica" oltre il 26 per cento delle risorse mentre alla "Previdenza" (che è in gran parte gestita al di fuori del bilancio) va circa l'8 per cento.

Marginali le altre missioni, essendo la loro gestione affidata per la quasi totalità o agli Enti previdenziali o a quelli territoriali (ci si riferisce all'assistenza "Diritti sociali", "Politiche sociali e famiglie" e alla "Tutela della salute")

Pressoché lo stesso peso hanno le "Politiche finanziarie" e quelle "Infrastrutturali" (rispettivamente il 7,8 e il 7,1 per cento). Nelle prime di rilievo la missione "Politiche economiche finanziarie e di bilancio" la cui spesa è costituita in prevalenza da oneri per il personale e consumi intermedi (circa 6 degli 8 miliardi di spesa così classificati).

Nella seconda sono le missioni "Diritti alla mobilità..." e "Infrastrutture pubbliche e logistica" ad assorbire le risorse maggiori; esse sono destinate, nel primo caso in prevalenza a trasferimenti e contributi alle imprese; nel secondo, oltre ad investimenti in comparti specifici (di particolare rilievo quelli per l'edilizia sanitaria) anche alcuni interventi settoriali (di rilievo gli importi per il miglioramento della rete idrica cui sono destinati stanziamenti per oltre 1,5 miliardi).

Infine, il 6 per cento è destinato a "Politiche per lo sviluppo e l'innovazione" di cui oltre due terzi (4,6 punti percentuali) sono relativi alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese". Si tratta in prevalenza di trasferimenti alle imprese di parte corrente (2,4 miliardi, di cui 2,2 costituiti dal credito di imposta destinato al settore bancario) e in conto capitale (4,8 miliardi). Questi ultimi sono destinati ad alimentare un sistema di intervento a sostegno dei settori produttivi, notevolmente ridimensionato in termini quantitativi negli ultimi anni (di particolare rilievo tra di essi i circa 2 miliardi destinati al settore aereonautico e all'acquisizione di unità navali).

Nei sei anni trascorsi dall'inizio della crisi limitate sono state le variazioni nella composizione degli interventi. Alla flessione delle risorse relative alle "Politiche finanziarie" (-16 per cento in termini di impegni totali) e "Istituzionali" (-7,8 per cento), oltre che per quelle "Infrastrutturali" (-25,3 per cento), ha corrisposto una crescita sia di quelle per le "Politiche sociali" che degli "Interventi per la crescita".

TAVOLA 28

(in milioni)

Spesa finale primaria al netto dei trasferimenti alle AAPP	Stanziamenti definitivi		var. %	comp.%	Impegni totali		var. %	comp.%	Pagamenti totali		var. %	comp.%
	2009	2015		2015	2009	2015		2015	2009	2015		2015
Politiche economico finanziarie	**19.170**	**12.660**	**-34,0**	**7,8**	**11.106**	**9.332**	**-16,0**	**6,0**	**10.181**	**8.629**	**-15,2**	**5,6**
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	10.461	8.472	-19,0	5,3	9.529	8.218	-13,8	5,3	8.814	7.515	-14,7	4,9
033.Fondi da ripartire	7.836	3.386	-56,8	2,1	737	485	-34,2	0,3	147	485	230,2	0,3
034.Debito pubblico	873	802	-8,2	0,5	840	629	-25,1	0,4	1.220	630	-48,4	0,4
Politiche istituzionali	**75.011**	**68.432**	**-8,8**	**42,4**	**72.601**	**66.932**	**-7,8**	**42,8**	**73.466**	**66.621**	**-9,3**	**43,0**
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	268	41	-84,8	0,0	268	41	-84,8	0,0	268	41	-84,8	0,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	580	592	2,0	0,4	592	574	-3,1	0,4	598	566	-5,2	0,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.292	208	-83,9	0,1	1.298	267	-79,5	0,2	1.992	193	-90,3	0,1
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.104	20.448	1,7	12,7	18.587	19.236	3,5	12,3	18.472	19.259	4,3	12,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.714	20.317	-10,6	12,6	22.786	20.253	-11,1	13,0	22.042	20.514	-6,9	13,2
006.Giustizia	8.207	8.183	-0,3	5,1	7.839	8.116	3,5	5,2	7.715	7.705	-0,1	5,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.118	11.375	-6,1	7,1	11.764	11.317	-3,8	7,2	11.918	11.145	-6,5	7,2
008.Soccorso civile	5.306	3.519	-33,7	2,2	5.283	3.430	-35,1	2,2	5.961	3.391	-43,1	2,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.588	2.269	42,9	1,4	1.521	2.301	51,2	1,5	1.505	2.375	57,8	1,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.832	1.481	-47,7	0,9	2.662	1.398	-47,5	0,9	2.994	1.432	-52,2	0,9
Politiche per lo sviluppo e l'innovazione	**9.692**	**9.834**	**1,5**	**6,1**	**9.029**	**10.295**	**14,0**	**6,6**	**8.397**	**10.533**	**25,4**	**6,8**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	660	629	-4,7	0,4	699	643	-8,1	0,4	677	605	-10,6	0,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	19	404	ns	0,3	18	366	ns	0,2	15	310	ns	0,2
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	6.472	7.417	14,6	4,6	5.425	7.328	35,1	4,7	5.639	7.171	27,2	4,6
012.Regolazione dei mercati	47	14	-70,1	0,0	47	13	-71,3	0,0	39	14	-65,0	0,0
015.Comunicazioni	1.007	916	-9,1	0,6	1.249	1.448	16,0	0,9	736	1.953	165,2	1,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	47	19	-59,3	0,0	47	19	-60,3	0,0	51	23	-54,2	0,0
017.Ricerca e innovazione	1.310	431	-67,1	0,3	1.379	474	-65,7	0,3	830	453	-45,5	0,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	130	0	-100,0	0,0	165	0	-100,0	0,0	410	0	-100,0	0,0
031.Turismo	0	5		0,0	0	5		0,0	0	5		0,0
Politiche sociali	**59.919**	**58.943**	**-1,6**	**36,5**	**58.889**	**58.927**	**0,1**	**37,7**	**58.592**	**57.831**	**-1,3**	**37,3**
020.Tutela della salute	1.051	970	-7,7	0,6	1.041	955	-8,2	0,6	682	834	22,2	0,5
022.Istruzione scolastica	45.906	42.654	-7,1	26,4	44.784	42.625	-4,8	27,3	44.946	42.388	-5,7	27,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	513	538	4,9	0,3	503	532	5,7	0,3	528	556	5,3	0,4
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2.052	1.591	-22,5	1,0	2.213	1.674	-24,4	1,1	1.936	1.642	-15,2	1,1
025.Politiche previdenziali	10.210	12.687	24,3	7,9	10.181	12.669	24,4	8,1	10.217	11.928	16,7	7,7
026.Politiche per il lavoro	106	409	287,7	0,3	101	377	272,5	0,2	88	408	366,4	0,3
030.Giovani e sport	82	95	16,5	0,1	65	95	46,0	0,1	196	75	-61,6	0,0
Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturali	**14.727**	**11.441**	**-22,3**	**7,1**	**14.510**	**10.841**	**-25,3**	**6,9**	**12.804**	**11.254**	**-12,1**	**7,3**
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	8.839	5.161	-41,6	3,2	9.036	4.457	-50,7	2,9	7.944	5.978	-24,7	3,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	2.563	3.667	43,1	2,3	2.669	3.705	38,8	2,4	1.931	2.855	47,8	1,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	874	762	-12,8	0,5	874	972	11,3	0,6	867	659	-24,0	0,4
019.Casa e assetto urbanistico	1.178	631	-46,4	0,4	665	670	0,8	0,4	519	563	8,5	0,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.273	1.219	-4,2	0,8	1.266	1.036	-18,1	0,7	1.543	1.199	-22,3	0,8
Spesa finale primaria al netto dei trasferimenti alle AAPP	**178.520**	**161.311**	**-9,6**	**100,0**	**166.133**	**156.327**	**-5,9**	**100,0**	**163.439**	**154.869**	**-5,2**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel primo caso si tratta fondamentalmente di un aumento degli interventi diretti dello Stato in materia previdenziale (un aumento in termini assoluti del 24,3 per cento su cui ha inciso la crescita della contribuzione aggiuntiva INPDAP a carico delle Amministrazioni statali) mentre l'incremento del peso dell'"Istruzione scolastica" è solo apparente, dovuto ad una flessione della spesa inferiore alla media.

Nel caso della "politica per lo sviluppo e l'innovazione", la variazione è strettamente legata (guardando sempre al dato degli impegni totali) alla crescita di oltre il 35 per cento degli interventi relativi alla competitività e sviluppo delle imprese, a cui corrisponde una accelerazione delle erogazioni.

Un contributo determinante al contenimento della dinamica della spesa è venuto sia dall'andamento degli oneri per il personale che dall'acquisto di beni e servizi.

Nel caso della spesa per redditi da lavoro dipendente, l'incremento nel 2015 rispetto all'esercizio precedente è stato dello 0,7 per cento (in termini di impegni totali). Un risultato dovuto ad un aumento dell'1,6 nelle retribuzioni lorde in denaro (57,3 miliardi in termini di impegni nel 2015) e ad una diminuzione del 1 per cento dei contributi sociali effettivi (27,3 miliardi) e del 5,3 dei contributi figurativi (che ammontano a poco più di un miliardo).

L'incremento dell'ultimo anno non annulla i risparmi che sono derivati per il bilancio dalla flessione registrata dal 2009: nel periodo osservato la riduzione nelle retribuzioni lorde in denaro è stata del 5 per cento (rispetto ai 60 miliardi in termini di impegni del 2009), compensata in parte dall'aumento del 6,2 per cento dei contributi sociali effettivi (rispetto ai 25,7 miliardi del 2009) a fronte del calo di quelli figurativi (pari a poco più di un miliardo, in flessione di circa il 7,9 per cento rispetto al 2009).

TAVOLA 2

ONERI PER IL PERSONALE – RAFFRONTO 2009-2015

	Impegni totali				Pagato totale			
	(*in milioni*)		scostamenti		(*in milioni*)		scostamenti	
	2009	2015	14-15	09-15	2009	2015	14-15	09-15
RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO	**60.313**	**57.303**	**1,6**	**-5,0**	**60.306**	**57.495**	**1,2**	**-4,7**
Stipendi	54.399	49.138	0,8	-9,7	54.605	49.331	0,5	-9,7
Lavoro straordinario	1.652	1.487	-3,0	-10,0	1.637	1.501	-1,6	-8,3
Fondo unico di amministrazione	672	1.476	40,2	119,6	657	1.476	39,9	124,8
Incentivi per l'offerta formativa	11	16	3,2	54,4	11	20	74,6	94,4
Altri compensi al personale	3.545	2.214	5,3	-37,5	3.361	2.197	2,9	-34,6
Lavoro a tempo determinato	35	2.971	-0,8	8.488,2	35	2.970	-0,6	8333,9
RETRIBUZIONI IN NATURA	**774**	**819**	**0,9**	**5,9**	**821**	**729**	**-11,9**	**-11,3**
Buoni pasto	108	110	2,1	1,9	110	106	-9,1	-4,2
Mense	204	261	-0,7	27,8	205	198	-24,0	-3,2
Vestiario	98	86	18,3	-12,6	124	60	-10,6	-51,6
Altre	363	362	-1,7	-0,2	382	364	-4,7	-4,5
CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	**25.705**	**27.296**	**-1,0**	**6,2**	**25.789**	**27.656**	**-0,3**	**7,2**
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	25.704	27.296	-1,0	6,2	25.789	27.656	-0,3	7,2
Fondo unico di amministrazione	1				0			
CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	**1.165**	**1.073**	**-5,3**	**-7,9**	**1.158**	**1.073**	**-5,4**	**-7,3**
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.165	1.073	-5,3	-7,9	1.158	1.073	-5,4	-7,3
TOTALE REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	**87.958**	**86.491**	**0,6**	**-1,7**	**88.074**	**86.953**	**0,5**	**-1,3**
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	**4.796**	**4.709**	**1,3**	**-1,8**	**4.803**	**4.722**	**0,9**	**-1,7**
TOTALE SPESE PER IL PERSONALE	**92.754**	**91.200**	**0,7**	**-1,7**	**92.877**	**91.675**	**0,5**	**-1,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ugualmente di rilievo è la riduzione della spesa per consumi intermedi, anche in questo caso, il dato del 2015, tuttavia, segnala una crescita (+4,7 per cento) rispetto al 2014. Una variazione che incide limitatamente sulla flessione superiore al 21 per cento registrata dal 2009. Nella tavola che segue la spesa per acquisti di beni e servizi viene presentata al netto della spesa per materiale bellico per usi militari e aggi di riscossione. Per quest'ultima voce, è mutata dal 2013 la rappresentazione in bilancio a seguito dell'accorpamento dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato con l'Agenzia delle dogane, con la conseguente riconduzione in bilancio della gestione di giochi e scommesse. Pressochè tutte le voci che compongono l'aggregato, così ridefinito, tranne l'acquisto di beni di consumo, sono in diminuzione (fanno eccezione i corsi di formazione e i canoni FIP).

TAVOLA 3(

(in milioni

Categorie economiche di spesa	Impegni totali				Pagato totale			
	2009	2015	variazioni		2009	2015	variazioni	
			14-15	09-15			14-15	09-15
Beni di consumo	1.857	1.426	8,1	-23,2	2.138	1.065	4,6	-50,2
Pubblicazioni periodiche	30	15	12,1	-50,4	30	14	7,4	-52,9
Totale acquisto di beni	**1.886**	**1.440**	**2,0**	**-23,6**	**2.167**	**1.141**	**-4,4**	**-47,4**
Noleggi, locazioni e leasing operativo	1.189	803	0,7	-32,5	1.219	783	-1,4	-35,8
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.707	1.176	3,0	-31,1	1.620	1.051	-15,7	-35,1
Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.085	879	7,5	-19,0	1.097	851	9,6	-22,4
Spese postali e valori bollati	65	49	-17,0	-25,4	70	48	-11,2	-30,6
Corsi di formazione	190	555	259,2	192,0	221	536	259,6	142,8
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	144	55	-9,7	-61,7	146	54	-7,4	-62,9
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	199	34	-4,5	-82,9	205	35	-3,7	-83,0
Commissioni, comitati, consigli	146	167	-13,0	14,8	154	123	28,0	-19,9
Compensi per incarichi continuativi	165	150	2,2	-8,7	188	145	0,2	-23,3
Studi, consulenze, indagini	76	75	5,4	-1,5	78	56	-34,1	-28,1
Commissioni su titoli	837	626	-11,8	-25,2	1.220	626	-11,7	-48,7
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	366	286	-1,3	-21,9	378	284	-0,8	-24,7
Altri servizi	4.002	3.206	1,6	-19,9	3.747	2.891	-4,4	-22,8
Canoni Fip	119	137	3,5	14,5	117	169	67,5	44,3
Totale acquisto di servizi effettivi	**10.289**	**8.197**	**5,1**	**-20,3**	**10.459**	**7.652**	**1,1**	**-26,8**
Fitti Figurativi	0			-100,0	0			-100,0
Totale acquisto di servizi figurativi	0			-100,0	0			-100,0
totale consumi intermedi	**12.175**	**9.637**	**4,7**	**-20,8**	**12.626**	**8.792**	**0,6**	**-30,4**

.b. i dati sono al netto degli importi relativi ad armi e materiale bellico per usi militari e agli aggi di riscossione per i quali i onfronto con il 2009 è condizionato da alcune modifiche normative.
'onte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

Come si diceva nell'introduzione, in questa seconda parte del capitolo ci si sofferma su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria del 2015 che sono stati oggetto di particolare attenzione in sede di istruttoria sul rendiconto generale dello Stato e di cui si forniscono nel seguito alcuni primi risultati.

Si tratta, innanzitutto, dei tagli alla spesa dello Stato disposti dalla legge di stabilità per il 2015 nella logica di abbandonare i tagli lineari, che aveva caratterizzato precedenti misure di riduzione della spesa, per puntare ad una serie di riduzioni mirate frutto delle scelte delle singole Amministrazioni, anche sulla base delle proposte emerse nei tavoli costituiti per l'attuazione della *spending review*.

Segue poi una valutazione sul processo di centralizzazione degli acquisti, da cui sono attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. I progressi ottenuti su questo fronte e le ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è un'ulteriore chiave di lettura del risultato del 2015.

Alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori è dedicato il terzo paragrafo dell'analisi. Un tema centrale nella gestione finanziaria, sia per la possibilità per questa via di imprimere un impulso alla crescita incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese; sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni

Infine, negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il frequente emergere di debiti fuori bilancio hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tali problematiche sono state di recente affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'analisi svolta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2015 consente di fare il punto del processo in corso.

2.1. Il difficile passaggio da tagli lineari a scelte selettive

Nel quadro degli interventi di contenimento del disavanzo pubblico, la legge di stabilità per il 2015 prevedeva un contributo in termini di riduzione della spesa dello Stato quantificato in sede di manovra in 1.685 milioni in termini di saldo netto da finanziare, che si traducevano in 1.568 milioni nel loro impatto sull'indebitamento netto[3].

La manovra era caratterizzata dalla scelta di abbandonare il metodo dei tagli di spesa "lineari" – che, pure, avevano consentito rapidi e consistenti risparmi nel momento della più acuta emergenza finanziaria – per passare alla più complessa revisione selettiva dei livelli di spesa dei singoli Ministeri.

Dei circa 1,7 miliardi di riduzioni di spesa previste per il 2015, 768 milioni (704 di spesa corrente e 64 in conto capitale) erano costituiti da riduzioni delle dotazioni di bilancio di cui all'allegato 3a previsto dall'art. 1, comma 287, della legge di stabilità, alle quali contribuivano prevalentemente il Ministero dell'economia (135,2 milioni), il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (244 milioni) e il Ministero del lavoro (250 milioni). Sensibilmente ridotto rispetto al testo iniziale del disegno di legge il contributo del Ministero della difesa (da 504 a 75 milioni), mentre ulteriori 64 milioni derivavano dal Ministero degli affari esteri, dal MIPAAF e dal MIT.

Della restante quota (817,7 milioni) era specificata la sola ripartizione in spesa corrente e in conto capitale tra Ministeri, senza ulteriori specificazioni. Anche in questo caso, forte la concentrazione degli interventi: oltre il 62 per cento riguardava quattro Amministrazioni: la Difesa (304,5 milioni), il MIUR (148,6 milioni), la Giustizia e l'Interno, questi ultimi rispettivamente per 103 e 100 milioni. Al restante importo erano chiamati a contribuire il MEF per 85,6 milioni e tutte le altre Amministrazioni per importi variabili dai 21 ai circa 5 milioni del Ministero del lavoro[4].

La manovra prevedeva anche tagli ai trasferimenti alle imprese e ai crediti di imposta. Si trattava di riduzioni per circa 24 milioni nel 2015, che crescevano a quasi 180 nel biennio successivo[5].

---

[3] Va rilevato che l'importo complessivo della manovra a carico delle Amministrazioni centrali derivava oltre che dai tagli di spesa (diminuzione di spesa corrente dell'ordine di circa 1,2 miliardi e una minore spesa in conto capitale per poco meno di 500 milioni) da maggiori entrate nette per poco meno di 600 milioni.

[4] La legge di stabilità non offriva informazioni dettagliate su tale quota della manovra. La distribuzione per singolo capitolo di spesa è stata resa disponibile solo successivamente. L'analisi svolta in questo paragrafo si basa, quindi, sui dati noti al momento dell'approvazione della LS e tratti dalla relazione tecnica e dall'allegato 3, come meglio specificati e distribuiti per capitolo in un momento successivo. Va, tuttavia, rilevato come in occasione delle istruttorie per la predisposizione di questa relazione, condotte dalla Corte attraverso la sottoposizione di appositi questionari alle diverse Amministrazioni, siano emerse alcune differenze tra la dimensione complessiva della manovra come definita in sede di valutazione dell'allegato 3 e quella indicata dalle singole Amministrazioni. Varie le ragioni che possono essere alla base di tali difformità. In alcune risposte sono state inserite le variazioni apportate alle tabelle allegate alla legge, in altre sono state considerate variazioni in riduzione previste da leggi successive o disposte dalla legge di assestamento. Ai fini dell'analisi che si intendeva svolgere si è ritenuto privilegiare un impianto che riconducesse all'entità complessiva della manovra al momento dell'approvazione del provvedimento nel dicembre 2014.

[5] Si tratta di una area di interventi che è stata oggetto di ripetute analisi nelle diverse fasi di revisione della spesa. Nel

Nel complesso, quindi, poco meno dell'80 per cento del contributo complessivo richiesto riguardava solo quattro ministeri: la Difesa con quasi 380 milioni, l'Istruzione con più di 393 milioni, il Lavoro con 257 milioni e l'Economia con 298 milioni. Non marginali anche i contributi attesi dai Ministeri della giustizia e dell'interno (poco meno di 204 milioni).

2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

La disponibilità di dati di dettaglio su tutta la manovra consente, oggi, di dare una rappresentazione più completa delle misure di contenimento avviate con la legge di stabilità per il 2015. Un passo indispensabile per trarre alcune prime osservazione sul risultato conseguito con il passaggio da tagli lineari a tagli selettivi di carattere strutturali.

Va, innanzitutto, osservato che dei 1.199 milioni di riduzioni di spesa corrente oltre 420 sono stati imputati ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (il 25 per cento della manovra complessiva). Si tratta, prevalentemente, di tagli al sistema universitario e alle dotazioni del fondo per l'incentivo della contrattazione di secondo livello.

Di rilievo anche i tagli ai consumi intermedi (266 milioni) e alle spese di personale (213,7 milioni).

Un'attenzione particolare meritano i tagli operati a capitoli relativi a poste correttive e compensative: si tratta di oltre 97 milioni, relativi a due capitoli dedicati a rimborsi di accise sulla benzina e sul GPL a esercizi di trasporto e quote dovute alla Rai e alla Accademia di Santa Cecilia su abbonamenti. Proprio per il carattere "compensativo e correttivo di entrate già riscosse ed imputate al lordo delle agevolazioni", tali riduzioni di stanziamenti non appaiono facilmente riconducibili a risparmi di spesa strutturale.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale (485 milioni), poco meno del 75 per cento è relativa agli investimenti, di cui 299 milioni riconducibili alla Difesa. Tale riduzione si configurava, nel disegno della legge di stabilità, come un effettivo rallentamento di alcuni programmi di spesa, soprattutto nel settore degli approvvigionamenti militari.

Molto concentrato l'intervento anche ove si guardi alla composizione per missioni: il 22 per cento incide sulla missione "Difesa e sicurezza del territorio"; sull'"Istruzione scolastica" e quella "Universitaria" poco meno del 21 per cento; il 14,4 per cento sulle "Politiche previdenziali".

2011, uno studio commissionato dal Governo aveva portato ad individuare come eliminabili trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato per 5,8 miliardi (a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati dalle altre Amministrazioni pubbliche): una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo stesso su livelli più limitati (1,4 miliardi). Più di recente anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo significativo. L'attenzione si era concentrata su un'area "aggredibile" di 3,7 miliardi nel 2014 che crescevano a 3,9 nel 2015 e 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire dal 2014 (1 miliardo) faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

TAVOLA 31

I TAGLI DI SPESA PER AMMINISTRAZIONE

(in milioni)

	Esteri	Lavoro	Difesa	Giustizia	Salute	Ambiente	Mit	Mipaf	Mef	Interno	Miur	Mise	Mibac	Totale
Redditi da lavoro dipendente	12,7		62,9	3,0					1,7	26,4	107,0			213,7
Consumi intermedi			8,1	36,3	0,9	1,0		1,4	12,1	59,9	133,0	1,9	11,5	266,1
Imposte pagate sulla produzione			4,5							1,2	6,8			12,5
Trasferimenti correnti ad AAPP	0,1	215,0	5,0	45,0	1,0	1,1	8,1	1,4	49,0	0,1	92,7	1,6	0,4	420,5
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp		39,6	0,5	0,0	10,0									50,1
Trasferimenti correnti a imprese		2,2						3,8	78,6			2,0		86,6
Trasferimenti correnti a estero	25,2								1,8		0,3	0,0		27,3
Poste correttive e compensative									97,3					97,3
Altre uscite correnti					0,5	3,0			20,0	1,7				25,2
Investimenti fissi lordi			298,8	18,4		3,6	3,0	9,2	0,0	11,7	10,4	5,3		360,4
Contributi agli investimenti AAPP		0,5				0,0	4,7	2,1			43,4	0,6		51,3
Contributi agli investimenti ad imprese							13,5	4,5	7,7			4,5	1,0	31,3
Contributi agli investimenti a famiglie e Isp													10,0	10,0
Altri trasferimenti in conto capitale							2,6		30,0					32,6
Totale	38,0	257,3	379,8	102,7	12,4	8,7	31,9	22,5	298,1	101,0	393,7	15,9	22,9	1.684,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.1.2. Una valutazione dell'efficacia dei tagli

Per una valutazione dei risultati ottenuti con le riduzioni di spesa disposte dalla legge di stabilità è necessario considerare diverse prospettive di analisi. Guardare alla spesa complessiva consente, infatti, una valutazione parziale: i tagli, pur di rilievo, rappresentano poco più dello 0,3 per cento della spesa complessivamente riferibile alle categorie toccate dalle riduzioni. Si tratta quindi di importi molto limitati.

Come si è visto nel primo capitolo, la spesa dello Stato nel 2015 ha registrato una limitata crescita. La riduzione dei redditi da lavoro è stata più che compensata da un aumento dei consumi intermedi e trasferimenti, con ciò causando un lieve aumento della spesa corrente primaria. Solo grazie ad una flessione degli interessi di oltre il 7 per cento si è potuta registrare una flessione della spesa corrente complessiva. Anche sul fronte della spesa in conto capitale, a fronte di una ulteriore riduzione degli investimenti (-7,4 per cento) i pagamenti a favore delle imprese (contributi e sgravi fiscali) hanno portato ad una variazione complessiva in aumento di circa il 7,6 per cento. Le misure di riduzione della spesa sembrano avere consentito di rendere coerente con gli obiettivi di bilancio l'operare di interventi a sostegno dei comparti produttivi. Determinante per il risultato in termini di spesa complessiva è la flessione di oltre 5 miliardi della spesa per interessi.

Un secondo aspetto su cui è possibile, invece, una valutazione riguarda la "qualità" della manovra proposta con la legge di stabilità per il 2015, che si poneva come momento di discontinuità rispetto ai tagli lineari. Un aspetto rilevante delle scelte operate era, infatti, l'avere selezionato le aree di intervento, cominciando ad individuare misure che non si riteneva più utile portare avanti o spese da ricondurre entro livelli più contenuti, operando su una maggiore efficienza nelle modalità di spesa e/o negli assetti organizzativi a cui tale spesa era affidata. Un primo passo della *spending review* su cui si è lavorato negli ultimi anni.

TAVOLA 32

(in milioni)

Categorie economiche	Stanz. iniz. ante tagli	*Comp. prima dei tagli*	riduzioni LS	*Comp. riduzioni*	*% riduz*	Stanz. iniz. ante tagli	
	(1)	*%(1)*	(2)	*%(2)*	*(2)/(1)*	(3)	*(1)/(3)*
Redditi da lavoro dipendente	22.975.499	*51,2*	213.667	*12,7*	*0,9*	86.933.514	26,4
Consumi intermedi	1.203.030	*2,7*	266.071	*15,8*	*22,1*	10.660.807	11,3
Imposte pagate sulla produzione	3.285.963	*7,3*	12.495	*0,7*	*0,4*	4.635.444	70,9
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	9.846.366	*21,9*	420.472	*25,0*	*4,3*	283.141.835	3,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	357.076	*0,8*	50.140	*3,0*	*14,0*	13.204.517	2,7
Trasferimenti correnti a imprese	303.122	*0,7*	86.562	*5,1*	*28,6*	6.632.562	4,6
Trasferimenti correnti a estero	451.786	*1,0*	27.319	*1,6*	*6,0*	1.537.885	29,4
Poste correttive e compensative	1.757.250	*3,9*	97.300	*5,8*	*5,5*	54.972.812	3,2
Altre uscite correnti	44.157	*0,1*	25.220	*1,5*	*57,1*	6.705.248	0,7
Spesa corrente	**40.224.248**	**89,6**	**1.199.247**	**71,2**	**3,0**	**468.424.625**	**8,6**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.530.031	*5,6*	360.370	*21,4*	*14,2*	4.346.350	58,2
Contributi agli investimenti	1.815.753	*4,0*	51.251	*3,0*	*2,8*	21.050.673	8,6
Contributi agli investimenti ad imprese	59.325	*0,1*	31.325	*1,9*	*52,8*	9.117.270	0,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10.136	*0,0*	10.000	*0,6*	*98,7*	242.747	4,2
Altri trasferimenti in conto capitale	261.980	*0,6*	32.573	*1,9*	*12,4*	4.881.099	5,4
Spesa conto capitale	**4.677.226**	***10,4***	**485.521**	***28,8***	***10,4***	**39.638.140**	**11,8**
Spesa finale	**44.901.473**	***100,0***	**1.684.768**	***100,0***	***3,8***	**508.062.765**	**8,8**

(1) si tratta degli stanziamenti iniziale ante tagli dei capitoli interessati dalle riduzioni
(3) stanziamenti complessivi ante tagli della categoria interessata dalle riduzioni
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per operare una prima valutazione dell'effettiva modifica nella metodologia di gestione della politica di contenimento della spesa, si è così deciso di concentrare l'esame sui capitoli interessati da tali misure. L'ipotesi che ha guidato l'analisi è che, se effettivamente i tagli operati rispondevano ad un intento di razionalizzazione della spesa e si basavano su una individuazione di aree di spesa da abbandonare o da rivedere, le riduzioni dovevano mantenersi nel tempo. In altri termini, il passaggio da tagli lineari a decisioni selettive avrebbe dovuto comportare la conferma del taglio operato nella gestione.

Nella tavola 33 le riduzioni sono esaminate in base alle categorie economiche. I capitoli interessati dai tagli (in termini di stanziamenti) sono pari a 43,2 miliardi, poco meno del 9 per cento del totale della spesa riconducibile alle categorie interessate dalle riduzioni. In alcuni casi come, ad esempio, i redditi, i trasferimenti correnti all'estero, gli investimenti, anche se per ragioni diverse (ampiezza della categoria per i redditi, limitato rilievo della spesa per investimenti e trasferimenti) il peso sul totale di questi capitoli è molto maggiore: 26,5 per cento nel caso dei redditi, 71,1 e 63,5 per cento nel caso di trasferimenti e investimenti.

Il taglio operato, in media del 3,8 per cento dello stanziamento complessivo di detti capitoli, presenta a sua volta un rilievo diverso per categoria economica: particolarmente rilevante nel caso di consumi intermedi (22,1 per cento), nei trasferimenti correnti a famiglie (14 per cento) e imprese (28,6 per cento); tra quelli in conto capitale negli investimenti (14,2 per cento) e, soprattutto nei contributi a imprese (52,8 per cento) e famiglie (99 per cento).

TAVOLA 33
(in milioni)

Categorie economiche	riduzioni LS	Stanz. Iniz. Comp.	variazioni stanz.*	*variaz/ riduz*	Stanz. Def. Comp.	Imp./ stanz.	impegni comp.	Pag./ imp.	pagato comp.
	(2)	(4)	(5)	*(5)/(2)*	(6)	(7)/(6)	(7)	(8)/(7)	(8)
Redditi da lavoro dipendente	213.667	22.761.832	-3.347	*-101,6*	22.758.485	99,6	22.665.459	100,4	22.746.744
Consumi intermedi	266.071	936.959	645.997	*142,8*	1.582.956	98,4	1.557.742	58,2	907.159
Imposte pagate sulla produzione	12.495	3.273.468	43.783	*250,4*	3.317.250	99,7	3.307.957	100,1	3.311.394
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	420.472	9.425.894	261.001	*-37,9*	9.686.895	96,6	9.352.849	91,0	8.511.609
Trasferimenti correnti a famiglie e isp	50.140	306.936	79.387	*58,3*	386.323	98,6	380.772	93,3	355.279
Trasferimenti correnti a imprese	86.562	216.559	-35.286	*-140,8*	181.273	73,9	133.952	14,0	18.790
Trasferimenti correnti a estero	27.319	424.467	-1.069	*-103,9*	423.398	99,1	419.405	99,9	418.945
Poste correttive e compensative	97.300	1.659.950	-15.590	*-116,0*	1.644.360	100,0	1.644.360	100,0	1.644.360
Altre uscite correnti	25.220	18.937	337	*-98,7*	19.274	71,1	13.713	66,2	9.080
Spesa corrente	**1.199.247**	**39.025.001**	**975.213**	*-18,7*	**40.000.214**	98,7	**39.476.209**	96,1	**37.923.359**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	360.370	2.169.661	415.659	*15,3*	2.585.320	91,2	2.357.309	61,2	1.442.896
Contributi agli investimenti	51.251	1.764.501	0	*-100,0*	1.764.501	90,7	1.600.806	98,5	1.576.660
Contributi agli investimenti ad imprese	31.325	28.000	3.525	*-88,7*	31.525	49,6	15.650	78,3	12.262
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10.000	136	0	*-100,0*	136	100,0	136	100,0	136
Altri trasferimenti in conto capitale	32.573	229.407	1	*-100,0*	229.408	100,0	229.408	48,0	110.060
Spesa conto capitale	**485.521**	**4.191.705**	**419.185**	*-13,7*	**4.610.890**	91,2	**4.203.308**	74,8	**3.142.014**
Spesa finale	**1.684.768**	**43.216.706**	**1.394.399**	*-17,2*	**44.611.105**	97,9	**43.679.518**	94,0	**41.065.373**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, ridotto la dimensione dei tagli di oltre l'82 per cento: alle riduzioni per 1.685 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti per poco meno di 1.400 milioni.

Molto diverso il risultato per categorie economiche. Nel caso dei consumi intermedi, dei trasferimenti alle famiglie e degli investimenti, le somme assegnate in gestione hanno più che compensato i tagli operati a preventivo: per i consumi le somme reintegrate sono state più che doppie rispetto alle riduzioni, nel caso dei trasferimenti correnti alle famiglie e degli investimenti esse hanno ecceduto i tagli, rispettivamente, del 58,3 e del 15,3 per cento. Per i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, le variazioni disposte hanno ridimensionato il taglio riducendolo di oltre il 60 per cento.

Le altre categorie di spesa hanno, invece, mantenuto gli obiettivi iniziali che, in alcuni casi, sono anche stati resi più stringenti: si tratta dei trasferimenti alle imprese, delle poste compensative e, in misura minore dei redditi da lavoro dipendente e dei trasferimenti all'estero.

L'esame per missioni fornisce un'ulteriore prospettiva di analisi (si veda tavola 34).

Sono 5 le missioni che presentano nei capitoli interessati un livello di stanziamento che eccede l'importo iniziale (prima dei tagli). Si tratta dell'"Ordine pubblico e sicurezza", dell'"Istruzione scolastica", dei "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", delle "Politiche del lavoro" e dei "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche". Dette missioni, a fronte di tagli per oltre 355 milioni, registrano nell'esercizio nuove assegnazioni per oltre 837 milioni.

Vi sono poi le missioni che presentano una rilevante riduzione nell'ammontare complessivo dei tagli: la "Difesa e sicurezza del territorio", la "Giustizia" e l'"Agricoltura". Anche in questo caso, a fronte di tagli per 504 milioni i reintegri di risorse sono stati particolarmente elevati, superando i 440 milioni.

Va osservato, poi, che vi sono invece missioni che durante la gestione hanno visto operare ulteriori riduzioni negli stanziamenti: sono quelle intestate alla "Competitività e allo sviluppo delle imprese" e alla "Ricerca e innovazione".

In conclusione, i risultati ottenuti con i tagli di spesa introdotti dalla legge di stabilità appaiono modesti. Buona parte dei capitoli interessati dai tagli sono stati reintegrati nel corso della gestione. Naturalmente, ciò non significa che non si sia mantenuto un impianto del bilancio attento al contenimento della spesa. Piuttosto, sembrano confermate, come rilevato anche in passato, le difficoltà di individuare tagli di carattere strutturale. Si continuano ad interpretare le riduzioni proposte come "appostazioni di bilancio" da gestire nell'anno a seconda degli spazi finanziari

disponibili e delle urgenze di spesa. Una modalità di gestione cui non sono certamente estranei le severe misure di contenimento operate negli scorsi esercizi, specie in determinate categorie di spesa. Da questo punto di vista, è in certa misura emblematico quanto avvenuto in materia di taglio dei consumi intermedi.

Resta, quindi, evidente che vada ancora esplorata la strada di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa che tuttavia non può sicuramente più basarsi solo su quelle proprie della "Ricerca e innovazione" e della "Competitività e sviluppo delle imprese" senza incidere negativamente sul potenziale di crescita del Paese.

TAVOLA 34

(in milioni)

Missioni	**Stanz. iniz. ante tagli** (1)	*Comp. prima dei tagli* *%(1)*	**Riduzioni LS** (2)	*Comp. riduzioni* *%(2)*	*% riduz.* *(2)/(1)*
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Pres. Consiglio dei ministri	83.885	*0,2*	20.019	1,2	*23,9*
002.Amministrazione generale	9.072	*0,0*	720	0,0	*7,9*
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9.234	*0,0*	5.110	0,3	*55,3*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	780.221	*1,7*	39.857	2,4	*5,1*
005.Difesa e sicurezza del territorio	16.300.588	*36,3*	379.233	22,5	*2,3*
006.Giustizia	538.588	*1,2*	102.758	6,1	*19,1*
007.Ordine pubblico e sicurezza	942.156	*2,1*	76.270	4,5	*8,1*
008.Soccorso civile	92.466	*0,2*	19.164	1,1	*20,7*
009.Agricoltura, politiche agroalim. pesca	218.832	*0,5*	22.165	1,3	*10,1*
010.Energia e diversif. fonti energetiche	17.216	*0,0*	635	0,0	*3,7*
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	176.901	*0,4*	67.303	4,0	*38,0*
012.Regolazione dei mercati	334	*0,0*	119	0,0	*35,5*
013.Diritto alla mobilità	218.631	*0,5*	51.615	3,1	*23,6*
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	240.144	*0,5*	8.573	0,5	*3,6*
015.Comunicazioni	747	*0,0*	44	0,0	*5,9*
016.Commercio internazionale...	100.822	*0,2*	3.613	0,2	*3,6*
017.Ricerca e innovazione	1.816.534	*4,0*	44.861	2,7	*2,5*
018.Sviluppo sostenibile e tutela territorio e ambiente	105.261	*0,2*	8.026	0,5	*7,6*
020.Tutela della salute	43.004	*0,1*	11.750	0,7	*27,3*
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	60.571	*0,1*	22.324	1,3	*36,9*
022.Istruzione scolastica	11.547.661	*25,7*	253.885	15,1	*2,2*
023.Istruzione universitaria e post-universitaria	7.038.310	*15,7*	92.974	5,5	*1,3*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8.948	*0,0*	550	0,0	*6,1*
025.Politiche previdenziali	925.263	*2,1*	243.000	14,4	*26,3*
026.Politiche per il lavoro	124.288	*0,3*	14.251	0,8	*11,5*
029.Politiche economico-finanziarie	3.289.153	*7,3*	129.326	7,7	*3,9*
031.Turismo	4.431	*0,0*	446	0,0	*10,1*
032.Servizi istituzionali e generali delle AP	137.575	*0,3*	11.255	0,7	*8,2*
033.Fondi da ripartire	70.636	*0,2*	54.921	3,3	*77,8*
Totale complessivo	**44.901.473**	*100,0*	**1.684.768**	**100,0**	*3,8*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 35
(in milioni)

Missioni	Riduzioni LS	Stanz. Iniz. Comp.	Variazioni stanz.*	*Variaz./ riduz.*	Stanz. def. comp.	Imp./ stanz.	Impegni comp.	Pag./ imp.	Pagato comp.
	(2)	(4)	(5)	*(5)/(2)*	(6)	(7)/(6)	(7)	(8)/(7)	(8)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Pres Consiglio dei ministri	*20.019*	63.866	*15.785*	*-21,2*	79.651	100	79.651	89	70.970
002.Amministrazione generale	*720*	8.352	*175*	*-75,6*	8.528	99	8.470	100	8.455
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	*5.110*	4.123	*-2.337*	*-145,7*	1.787	100	1.785	62	1.104
004.L'Italia in Europa e nel mondo	*39.857*	740.364	*-12.050*	*-130,2*	728.314	99	723.894	100	723.634
005.Difesa e sicurezza del territorio	*379.233*	15.921.355	*337.151*	*-11,1*	16.258.505	99	16.059.831	95	15.297.494
006.Giustizia	*102.758*	435.829	*88.964*	*-13,4*	524.793	93	488.294	52	251.986
007.Ordine pubblico e sicurezza	*76.270*	865.887	*184.334*	*141,7*	1.050.221	93	976.683	91	891.709
008.Soccorso civile	*19.164*	73.302	*3.576*	*-81,3*	76.878	100	76.732	66	50.770
009.Agricoltura, politiche agroalim. pesca	*22.165*	196.667	*15.000*	*-32,3*	211.667	100	211.129	76	161.211
010.Energia e diversificazione fonti energetiche	*635*	16.581	*27*	*-95,8*	16.608	100	16.594	100	16.533
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	*67.303*	109.598	*-4.287*	*-106,4*	105.310	30	32.033	51	16.381
012.Regolazione dei mercati	*119*	215	*0*	*-100,0*	215	97	208	78	162
013.Diritto alla mobilita'	*51.615*	167.016	*0*	*-100,0*	167.016	83	139.305	28	39.305
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	*8.573*	231.571	*1*	*-100,0*	231.572	100	231.572	48	110.060
015.Comunicazioni	*44*	703	*0*	*-100,0*	703	100	703	45	316
016.Commercio internazionale...	*3.613*	97.208	*10.000*	*176,7*	107.208	100	107.208	91	97.045
017.Ricerca e innovazione	*44.861*	1.771.673	*-9.129*	*-120,3*	1.762.544	91	1.598.761	99	1.585.155
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	*8.026*	97.235	*3.217*	*-59,9*	100.452	98	98.172	87	85.132
020.Tutela della salute	*11.750*	31.254	*1.467*	*-87,5*	32.721	85	27.783	61	16.931
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	*22.324*	38.247	*5.013*	*-77,5*	43.260	96	41.379	67	27.700
022.Istruzione scolastica	*253.885*	11.293.777	*423.024*	*66,6*	11.716.801	100	11.705.039	97	11.320.574
023.Istruzione universitaria e post-universitaria	*92.974*	6.945.337	*13.838*	*-85,1*	6.959.175	100	6.956.585	97	6.763.330
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	*550*	8.398	*1.552*	*182,2*	9.950	100	9.950	87	8.640
025.Politiche previdenziali	*243.000*	682.263	*79.132*	*-67,4*	761.395	100	761.395	46	350.447
026.Politiche per il lavoro	*14.251*	110.037	*210.836*	*1.379,5*	320.873	1	4.725	100	4.725
029.Politiche economico-finanziarie	*129.326*	3.159.826	*23.460*	*-81,9*	3.183.287	100	3.179.416	97	3.085.224
031.Turismo	*446*	3.985	*-1.900*	*-525,6*	2.085	100	2.081	100	2.081
032.Servizi istituzionali e generali delle AP	*11.255*	126.320	*17.682*	*57,1*	144.002	97	140.139	56	78.299
033.Fondi da ripartire	*54.921*	15.715	*-10.133*	*-118,4*	5.582	0	0		0
Totale complessivo	***1.684.768***	**43.216.706**	***1.394.399***	*-17,2*	**44.611.105**	98	**43.679.518**	94	**41.065.373**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. La razionalizzazione degli acquisti

Con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), il legislatore ha fatto affidamento sulla possibilità di garantire risparmi di spesa attraverso il rafforzamento del sistema di acquisizione centralizzata delle Amministrazioni pubbliche, ampliando il bacino dei soggetti destinatari e limitando ulteriormente la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori delle convenzioni.

La manovra si è posta, dunque, nel solco già tracciato dalle previsioni di cui al DL n. 66 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014, condividendone il presupposto, ovvero l'idea che, aumentando la spesa pubblica che transita attraverso le modalità centralizzate, possa ottenersi un vantaggio complessivo per la spesa nel suo insieme, cui vanno ad aggiungersi i risparmi di sistema dovuti alla riduzione dei costi delle procedure e dell'eventuale contenzioso[6].

[6] A tal fine il comma 494 dell'art. 1 della citata legge di stabilità per il 2016 limita la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori delle convenzioni o degli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali, solo per le categorie merceologiche indicate e per approvvigionamenti da altre centrali o a

Pertanto, si è inteso svolgere una prima analisi volta a definire l'ampiezza, a tutto il 2015, del fenomeno, dunque l'andamento e il grado di utilizzo dello strumento di centralizzazione degli acquisti, al fine di poterlo monitorare nel tempo e perché possa costituire una base informativa utile per verificare il conseguimento, in futuro, degli obiettivi di *spending review* attesi.

2.2.1. Nota metodologica

L'indagine è stata condotta acquisendo dalle Amministrazioni ministeriali informazioni relative alla attività negoziale svolta nel biennio 2014 - 2015 per beni e servizi, avendo comunque riguardo alle risultanze ricavabili dal Rendiconto generale dello Stato, anche al fine di poter verificare la coincidenza con queste ultime dei dati forniti.

Si è pertanto richiesto, con particolare riferimento alle categorie economiche di spesa II (consumi intermedi) e XXI (investimenti lordi)[7], l'ammontare delle somme impegnate per acquisti di beni e servizi in ciascuno degli anni considerati[8], distinguendo gli acquisti tramite Consip da quelli extra Consip e, all'interno di queste due macrocategorie, le diverse modalità di acquisizione seguite[9]. Sono stati richiesti anche i valori degli impegni delle due categorie riferiti a spese diverse da acquisti di beni e servizi, per verificare la corrispondenza del totale degli impegni forniti con quelli riportati a rendiconto per le due annualità[10].

Fra il dato complessivo trasmesso dai Ministeri e quello indicato nei rendiconti del 2014 e del 2015, lo scarto è di circa il 10 per cento, in entrambi gli anni, per i consumi intermedi e rispettivamente del 40 e del 33 per cento per gli investimenti fissi lordi[11]: una base informativa che consente, dunque, di poter formulare prime valutazioni sul fenomeno in esame, con un grado di attendibilità rilevante.

A tale risultato si è pervenuti con una impegnativa attività istruttoria che ha visto coinvolte le Amministrazioni, e in alcuni casi gli stessi Uffici centrali di bilancio, che hanno fornito i dati, addivenendo ad una univoca interpretazione delle singole componenti specificatamente richieste.

Pur nella consapevolezza che ogni Amministrazione rappresenta una realtà specifica e che, in ragione delle esigenze correlate alle funzioni svolte ha un proprio profilo di *procurement management*, si è ritenuto utile colmare un vuoto informativo. In altri termini l'indagine, lungi

---

seguito di procedure di evidenza pubblica che prevedano corrispettivi inferiori rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle predette convenzioni o accordi quadro. Inoltre, per il triennio 2017 - 2019, in via sperimentale, la cosiddetta "*outside option*" viene totalmente esclusa, trasformando quella che è considerata una esternalità negativa per le Amministrazioni aderenti alle centralizzazioni in una esternalità positiva: per effetto, da un lato, della maggiore competizione delle imprese partecipanti alle iniziative delle centrali di committenza, in assenza di possibili procedure autonome; dall'altro grazie all'ampliamento delle Amministrazioni aderenti alle convenzioni. Viene introdotto, poi (comma 505), per tutte le Amministrazioni, l'obbligo di programmare, entro il mese di ottobre di ciascun anno e per il biennio successivo, le acquisizioni di beni e servizi il cui importo superi la soglia di un milione di euro. Al comma 504 si stabilisce la possibilità di estendere l'acquisto centralizzato e la negoziazione tramite MEPA, anche all'attività di manutenzione. Al comma 510 si prevede la possibilità di procedere ad acquisti autonomi, solo previa autorizzazione specificatamente motivata da parte dell'organo di vertice amministrativo trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o servizio non risulti idoneo per mancanza di caratteristiche essenziali. Come già illustrato in sede di audizione parlamentare sul disegno di legge di stabilità per il 2016, del novembre 2015, "*sull'efficacia delle misure inciderà il superamento dei limiti che in questi anni hanno impedito una piena efficacia del ricorso ad acquisti centralizzati nonché la tempistica prevista*".

[7] Le medesime informazioni sono state fornite anche con riferimento ad eventuali acquisizioni di beni e servizi in altre categorie di spesa, ma non riguardando importi rilevanti non sono stati oggetto di specifico esame in questa sede.

[8] Si è fatto riferimento agli impegni totali, ovvero assunti tanto sulla competenza quanto sui residui di stanziamento.

[9] Dunque, rispettivamente: accordi quadro e convenzioni Consip, mercato elettronico, altro; procedure aperte e ristrette, procedure negoziate, acquisti in economia, affidamento diretto e altre procedure.

[10] Sia nella categoria dei consumi intermedi, che in quella degli investimenti fissi lordi sono presenti spese diverse da quelle riferibili direttamente ai beni e servizi. Per es: nella categoria dei consumi intermedi le spese per gli aggi, per le commissioni su titoli, per commissioni e comitati, etc.

[11] Occorre peraltro precisare, come sottolineato dalla Corte anche in altri contesti, che non disponendosi di un dettaglio delle singole voci che compongono gli impegni, ma di un "flusso" complessivo che la Ragioneria generale dello Stato mette a disposizione della Corte dei conti, i dati forniti dalle singole Amministrazioni non sempre sono pienamente coincidenti con quelli in possesso della Corte in sede di consuntivo.

dal voler condurre a valutazioni comparative intende delineare la portata complessiva del fenomeno, in considerazione dell'importanza data nelle ultime manovre alla centralizzazione degli acquisti, quale strumento per conseguire risparmi di spesa.

2.2.2. Risultati dell'analisi

L'acquisto di beni e servizi copre complessivamente circa il 30 per cento dell'intera categoria di consumi intermedi. Un'area vasta, che ammonta a circa 8,2 miliardi nel 2015 (7,4 miliardi nel 2014), riguarda "altre spese"; rientrano in tale ambito tutte quelle spese per consumi intermedi che non sono riconducibili ad attività strettamente contrattuale, in quanto riferite ad aggi, imposte, spese postali, indennità e gettoni di presenza, ovvero perché relative ad attività istituzionali dell'amministrazione che vengono sostenute fondamentalmente sulla base di accordi di collaborazione (ex art. 15 legge n. 241/1990) o convenzioni con Enti pubblici o altre Amministrazioni[12].

TAVOLA 36

CONSUMI INTERMEDI

(in migliaia)

Spese	*Categoria II Consumi intermedi*				
	impegni		*composizione %*		*var. % 2015-2014*
	2014	2015	2014	2015	
Totale acquisti *extra* CONSIP (A)	***2.700.048***	***2.562.903***	**74,5**	**72,6**	**-5,1**
di cui					
Procedure aperte e ristrette	*447.038*	*436.211*	*16,6*	*17,0*	*-2,4*
Procedure negoziate	*952.285*	*886.497*	*35,3*	*34,6*	*-6,9*
Acquisti in economia	*913.125*	*790.825*	*33,8*	*30,9*	*-13,4*
Affidamento diretto	*171.004*	*174.665*	*6,3*	*6,8*	*2,1*
Altre procedure	*216.596*	*274.706*	*8,0*	*10,7*	*26,8*
Totale acquisti tramite CONSIP (B)	**924.063**	**968.178**	**25,5**	**27,4**	**4,8**
di cui					
Accordi quadro e convenzioni Consip	*753.275*	*768.186*	81,5	79,3	2,0
Mercato elettronico (comprese le RDO)	*134.660*	*163.625*	14,6	16,9	21,5
Altro	*36.128*	*36.367*	3,9	3,8	0,7
TOTALE C=A+B (acquisti di beni e servizi)	**3.624.111**	**3.531.082**	**100,0**	**100,0**	**-2,6**
	impegni		*comp% su C+D*		var. %
	2014	2015	2014	2015	2015-2014
TOTALE C=A+B (acquisti di beni e servizi)	3.622.276	3.535.909	32,8	30,1	-2,4
Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi) (D)	7.430.065	8.203.222	67,2	69,9	10,4
Totale C+D	**11.052.342**	**11.739.131**	**100,0**	**100,0**	**6,2**
DATO CONSUNTIVO (IMPEGNO TOTALE: COMPETENZA + RESIDUI)	**12.274.627**	**12.922.145**			
Percentuale risposte sul totale Consuntivo	90,0	90,8			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

Nell'ambito della categoria dei consumi intermedi, le Amministrazioni hanno fornito, dunque, il dato per acquisti di beni e servizi per circa 3,5 miliardi nel 2015, in flessione del 2,6 per cento rispetto al 2014. Le modalità con cui si procede all'approvvigionamento delle dotazioni strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni, sono in netta prevalenza riconducibili a procedure non centralizzate (72,6 per cento), mentre l'acquisto tramite Consip rimane circoscritto al 27,4 per cento. Positivo appare comunque il confronto con l'anno precedente, dal momento che gli acquisti *extra* Consip flettono del 5,1 per cento, mentre l'area di spesa centralizzata aumenta del 4,8 per cento.

Guardando alle procedure attraverso le quali le Amministrazioni effettuano acquisti non centralizzati, prevalente è il ricorso a quelle negoziate (circa il 35 per cento nel 2014 e nel 2015) e agli acquisti in economia (circa il 34 per cento nel 2014 ed il 31 per cento nel 2015), mentre

[12] A titolo esemplificativo: accordi di collaborazione del Ministero della salute con il Centro controllo malattie per l'approntamento delle misure e strumenti per il controllo delle malattie e il contrasto alle emergenze di salute pubblica ovvero le spese di cui al d.P.R. 115/2002 per il Ministero della giustizia.

molto più contenuto il ricorso all'affidamento diretto; il ricorso a procedure aperte o ristrette, copre all'incirca il 17 per cento in entrambi gli anni considerati. Per quanto riguarda invece gli acquisti centralizzati, nel 2015 avvengono per il 79 per cento tramite accordi quadro e convenzioni Consip e per circa il 17 per cento attraverso il mercato elettronico (nel 2014, rispettivamente per 81 e 15 per cento).

Il rapporto tra le diverse aree di spesa individuate (acquisti di beni e servizi tramite Consip, acquisti di beni e servizi *extra* Consip, altre spese) varia da amministrazione ad amministrazione, tuttavia è evidente, dall'esame globale degli importi, una rilevante quota di spesa sottratta alle procedure di centralizzazione negli esercizi considerati, principalmente per la consistenza, pari a circa il 70 per cento nel 2015, dei consumi intermedi non riconducibili ad attività strettamente contrattuale. Sembra dunque restringersi già a monte il volume di spesa suscettibile di razionalizzazione attraverso le procedure di centralizzazione. Osservando poi l'area di spesa riferita più precisamente agli acquisti di beni e servizi, si evidenzia in tutte le amministrazioni, salvo qualche eccezione (è il caso del Ministero dell'università e della ricerca e del Ministero della giustizia), la netta prevalenza del ricorso a procedure non centralizzate. In ogni caso, può darsi atto nel confronto con il 2014, di un incremento degli acquisti effettuati nel 2015 tramite Consip.

TAVOLA 37

INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

Spese	*Categoria XXI Investimenti fissi lordi*				
	Impegni		*composizione %*		*var. %*
	2014	2015	2014	2015	*2015-2014*
Totale acquisti *extra* CONSIP (A)	*1.800.298*	*2.161.212*	93,5	91,2	20,0
di cui					
Procedure aperte e ristrette	*142.633*	*118.455*	7,9	5,5	-17,0
Procedure negoziate	*329.215*	*573.396*	18,3	26,5	74,2
Acquisti in economia	*80.885*	*107.673*	4,5	5,0	33,1
Affidamento diretto	*23.979*	*26.865*	1,3	1,2	12,0
Altre procedure	*1.223.585*	*1.334.824*	68,0	61,8	9,1
Totale acquisti tramite CONSIP (B)	126.033	207.872	6,5	8,8	64,9
di cui					
Accordi quadro e convenzioni Consip	*81.776*	*153.266*	64,9	73,7	87,4
Mercato elettronico (comprese le RDO)	*42.570*	*53.453*	33,8	25,7	25,6
Altro	*1.688*	*1.153*	1,3	0,6	-31,7
TOTALE C=A+B (acquisti di beni e servizi)	**1.926.331**	**2.369.083**	**100,0**	**100,0**	**23,0**
	impegni		*comp% su C+D*		var. %
	2014	2015	2014	2015	2015_2014
TOTALE C=A+B (acquisti di beni e servizi)	1.926.331	2.369.083	65,5	63,6	23,0
Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi) (D)	1.031.463	1.432.757	35,1	38,5	38,9
Totale C+D	**2.941.999**	**3.723.539**	**100,0**	**100,0**	**26,6**
DATO CONSUNTIVO (IMPEGNO TOTALE: COMPETENZA + RESIDUI)	**4.947.342**	**5.546.023**			
Percentuale risposte sul totale Consuntivo	59,5	67,1			

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati delle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, le amministrazioni hanno fornito i dati per acquisti riconducibili ad attività contrattuale per circa 2,4 miliardi nel 2015 (con un aumento rispetto al 2014 del 23 per cento). Anche con riguardo agli investimenti, dunque, una parte di spesa, in questo caso minore, pari a circa 1,4 miliardi nel 2015 corrispondente a poco più del 38 per cento della categoria, non è riconducibile ad acquisti di beni e servizi e viene dunque sottratta alle procedure di centralizzazione.

In ogni caso l'area di spesa gestita attraverso procedure centralizzate rappresenta solo il 9 per cento circa del totale degli acquisti per beni e servizi. Negli acquisti centralizzati prevale la forma dell'accordo quadro e della convenzione Consip, come per i consumi intermedi. Il confronto con il 2014 fa apprezzare positivamente che la spesa gestita tramite Consip presenta un incremento del 65 per cento, mentre più contenuto è quello della spesa extra Consip (20 per cento), in linea con quanto già rilevato per i consumi intermedi.

In conclusione le notevoli difficoltà al reperimento dei dati, riscontrate nel corso dell'analisi svolta, hanno in primo luogo fatto emergere una ridotta consapevolezza delle amministrazioni in ordine ai volumi di spesa centralizzati.

In ogni caso, sia per i consumi intermedi, che per gli investimenti lordi, la percentuale di spesa effettuata tramite centralizzazione degli acquisti è risultata essere piuttosto circoscritta, per quanto in crescita nel biennio considerato.

Se le nuove disposizioni introdotte con la legge di stabilità per il 2016, sopra ricordate, potranno incidere negli anni a venire incrementando il ricorso a tale strumento, va tuttavia precisato come, rispetto ai risparmi attesi, l'ambito di riferimento non corrisponda a tutta la spesa riconducibile alle due categorie esaminate; permane, infatti, soprattutto per i consumi intermedi, una rilevante quota non corrispondente ad attività strettamente contrattuale, come tale difficilmente suscettibile di "centralizzazione".

2.3. I tempi di pagamento

Le Amministrazioni pubbliche italiane, nel contesto internazionale, presentano tempi di pagamento mediamente più lunghi e un livello complessivo di debiti commerciali più alto[13].

Il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni è riconducibile non solo al dato, pur determinante, della scarsa disponibilità di risorse pubbliche, ma anche a criticità nella gestione del ciclo passivo delle amministrazioni. Tra le cause che maggiormente influenzano il ritardo dei pagamenti si riscontrano: la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di spesa in contesti in cui manca l'unicità del soggetto pagatore; la tardività delle assegnazioni di cassa; i tempi di trasferimento dei fondi con procedure a volte complesse, in particolare presso gli uffici periferici; la perenzione dei residui ed i tempi per la reiscrizione in bilancio; la sopravvenuta mancanza di fondi determinata da intervenute manovre di contenimento della spesa; la non piena efficacia delle disposizioni di flessibilità che non hanno impedito il formarsi di economie sui capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi[14].

2.3.1. I rimedi introdotti

Il tema è stato oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni per ragioni diverse: l'esigenza di mettere ordine nei conti pubblici, l'impossibilità di incrementare l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche e, non da ultimo, la necessità, particolarmente sentita in periodi di crisi, di elidere o quantomeno ridurre gli oneri aggiuntivi a carico delle imprese derivanti dai ritardi di pagamento.

Il problema è stato affrontato dal legislatore anche per dare adempimento ad obblighi di derivazione comunitaria: come noto il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento

---

[13] Come riportato anche nella relazione annuale della Banca d'Italia per il 2015, dai dati forniti all'Eurostat nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi, lo stock di debiti commerciali in rapporto al PIL italiano è superiore a quello di tutti gli altri paesi della UE (tali dati non tengono conto dei debiti ceduti con *clausola pro soluto* a intermediari finanziari e, per l'Italia, della quasi totalità dei debiti a fronte della spesa in conto capitale), così come anche dall'indagine condotta da *Intrum Justitia* (i cui dati sono pubblicati nello *European Payment Report* 2016), emerge per i tempi di pagamento un divario significativo tra l'Italia e la media degli altri paesi europei considerati.

[14] Tra i principali provvedimenti in materia di flessibilità di bilancio si segnala il DL n. 95/2012 art. 6, comma 14, che prevede la possibilità, in fase di gestione, di istituire variazioni compensative di sola cassa, tra capitoli di ciascun stato di previsione con decreto del Ministro competente. Si segnala ancora il DL 66/2014 art. 50 comma 2 che ha, inoltre, introdotto in via sperimentale per gli anni 2014 e 2015 la possibilità di effettuare variazioni in ciascuno stato di previsione del Ministero, per i capitoli della categoria II - consumi intermedi e della categoria XXI - investimenti fissi lordi, previa motivata e documentata richiesta da parte delle Amministrazioni interessate e nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica.

Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, introducendo una nuova disciplina per i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali[15].

Ma sono anche altre le misure introdotte negli ultimi anni dirette, da un lato ad accelerare, attraverso stanziamenti *ad hoc*, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro a creare strumenti di carattere strutturale deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie.

Sotto il primo profilo, in termini di risorse finanziarie, tra il 2013 ed il 2015, sono state stanziate risorse per un importo complessivo di 56.289 milioni[16]. Il totale delle dotazioni effettivamente trasferite alle PA per tali finalità, al verificarsi delle condizioni previste, è stato pari a 46.969 milioni, di cui 25.844 milioni nel 2013, 19.204 milioni nel 2014 e 1.921 milioni nel 2015[17]; i pagamenti ai creditori, invece, come rendicontati dagli enti alla data del 27 gennaio 2016, si attestano a 41.418 milioni, pari a circa l'88 per cento dell'erogato[18]. Secondo le stime fornite da Banca d'Italia[19], i debiti commerciali complessivi delle Amministrazioni pubbliche sono lievemente diminuiti nel 2015, passando da circa 70 miliardi (4,3 per cento del Pil) a circa 65 miliardi (4 per cento sul Pil): un livello considerato comunque elevato e non coerente con i tempi di pagamento stabiliti contrattualmente dalle parti[20].

Ma se smaltire lo *stock* di debito cumulatosi negli anni costituisce una priorità indiscussa, non meno rilevante è creare le condizioni necessarie a prevenirne la formazione. In tale ottica vanno interpretate le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio, unitamente a forme di maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. Agli obblighi già previsti a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013[21], l'art. 41, comma 1 del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni, dalla legge del 23 giugno 2014 n. 89, ha associato, per tutte le Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti[22].

Una importante leva al contenimento dei ritardi, è rappresentata dalla introduzione del vincolo posto alle Amministrazioni pubbliche di pagare i fornitori solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico, vigente per i ministeri, le agenzie fiscali e gli enti di previdenza e assistenza sociale già da giugno del 2014.

Particolari aspettative sono riposte, altresì, nel sistema di monitoraggio accentrato dei pagamenti delle fatture delle pubbliche amministrazioni reso possibile grazie alla creazione di una Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei crediti commerciali che si connota oggi quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche Amministrazioni

---

[15] Per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60; in caso di mancato pagamento nei termini prescritti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori, decorrenti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

[16] Per effetto delle previsioni di cui ai decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013, n. 66 del 2014, nonché con la legge n. 147/2013 (LS 2014) e con il decreto-legge n. 78 del 2015.

[17] L'imputazione delle risorse ai differenti anni è stata definita in base all'anno di emanazione del provvedimento legislativo che ne ha previsto lo stanziamento iniziale.

[18] Dati forniti da RGS.

[19] Stime, elaborate da Banca d'Italia sulla base di proprie indagini statistiche, condotte sulle imprese, e delle segnalazioni di vigilanza. Come precisato nella stessa Relazione annuale per il 2015, da cui sono tratte, in ragione della natura campionaria di alcune informazioni, tali stime sono caratterizzate da un grado di incertezza non trascurabile.

[20] Lo *stock* fisiologico, peraltro, è diminuito nell'ultimo triennio a seguito del richiamato recepimento della direttiva europea in tema di tempi di pagamento.

[21] Le Amministrazioni sono tenute a pubblicare sul sito web istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", l'elenco completo dei debiti, in ordine cronologico di emissione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento, indicando l'importo e la data prevista di pagamento comunicata al creditore, nonché a comunicare trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli Uffici Centrali di Bilancio, i pagamenti effettuati, evidenziando altresì quelli che non hanno potuto essere estinti.

[22] Definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture.

(circa 22.000 enti), non solo dunque di quelli scaduti. Allo stato attuale, l'acquisizione delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti avviene su *input* delle singole PA, e non attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse[23].

Infine, deve guardarsi, con particolare attenzione, al processo di riforma dell'ordinamento contabile in atto. Per le Regioni e gli Enti locali la riforma della contabilità entrata in vigore a partire dall'esercizio 2015, in attuazione del d.lgs. 118/2011, non solo prevede regole puntuali per la contabilizzazione delle partite di credito e debito (dando la possibilità di trarre direttamente dai bilanci degli enti informazioni significative sulla situazione debitoria degli stessi), ma anche, attraverso l'adozione del principio della competenza finanziaria "potenziata" e la previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (che dovranno favorire la realizzazione di equilibri di bilancio effettivi), crea i presupposti per pagamenti tempestivi da parte delle Amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda l'Amministrazione statale, invece, a poter incidere positivamente sulla gestione del ciclo passivo dovrebbero essere gli istituti introdotti con il decreto legislativo delegato 12 maggio 2016, n. 93, attuativo dell'art. 42 comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in particolare l'introduzione, anche per lo Stato, del principio di imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, nonchè il ruolo centrale affidato al piano finanziario dei pagamenti (c.d. cronoprogramma).

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

L'Amministrazione finanziaria dall'analisi dei dati (pagamento, liquidazione, sospensione) desunti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali, (sistema PCC) riferita alle fatture emesse nel periodo 1/1/2015 - 31/12/2015, ha potuto rilevare, al momento di chiusura dell'analisi svolta, pagamenti riferiti a circa 10 milioni di fatture, per un importo pari a circa 66 miliardi, corrispondenti a circa il 50 per cento dei debiti commerciali riconosciuti dalle PA nel periodo considerato (circa 23 milioni di fatture, per un importo complessivo di circa 134 miliardi). Non si ha evidenza del pagamento delle restanti fatture passive, poiché le amministrazioni coinvolte starebbero ancora implementando i canali di trasmissione dei dati.

Concentrando l'attenzione sulla Amministrazione statale[24], di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati[25] riferiti alle fatture emesse nel 2015 di cui risulta effettuato il pagamento, tratti anch'essi dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali: qualsiasi sia l'indicatore preso a riferimento (medio o ponderato), sul totale delle fatture il cui pagamento è stato monitorato (pari a circa il 55 per cento del totale delle fatture emesse nel 2015) risulta mediamente superato il termine di legge. I giorni di ritardo medio (31,9) o medio ponderato (13,6) sono stati calcolati sulle fatture emesse nel 2015 e di cui risulta essere stato effettuato il pagamento, per un importo pagato rispetto al valore complessivo fatturato nello stesso anno, pari al 62 per cento. Questi dati già lasciano supporre la tendenza a dare priorità al pagamento delle

[23] Dal mese di aprile 2015 il sistema di monitoraggio si è positivamente avvalso dell'estensione obbligatoria della fatturazione elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire in modalità automatica (per le Amministrazioni statali, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali ed assistenziali l'acquisizione automatica avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle Entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA, superando alcune delle criticità precedentemente verificatesi in fase di alimentazione della Piattaforma. Invece, l'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene invece attraverso la trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il sistema SICOGE che, a sua volta, alimenta automaticamente con i dati dei pagamenti la Piattaforma). Per agevolare la trasmissione dei dati alla PCC da parte degli enti di maggiori dimensioni, destinatari di un numero rilevante di fatture, è stato reso disponibile un canale trasmissivo tramite *web services*. Infine, si evidenzia la realizzazione, in ambito BDAP del "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti (PCC) e il Sistema di contabilità generale (SICOGE).

[24] Nello specifico, sono stati considerati i Ministeri, l'Avvocatura dello Stato e la Guardia di finanza.

[25] I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 "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" di seguito riferiti.

fatture dal valore più alto, tendenza confermata dalla successiva analisi delle fatture pagate, disaggregate per fasce di importo.

TAVOLA 38

AMMINISTRAZIONE STATALE - TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2015

	n. fatture emesse nel 2015	n. fatture che risultano pagate	*in milioni*		giorni			
			importo fatture emesse	totale importo pagato	tempo medio di pagamento	tempo medio di pagamento ponderato	tempo medio di ritardo	tempo medio di ritardo ponderato
Totale (incluse le note di credito)	***1.754.380***	***972.310***	***11.895,92***	***7.375,50***	***68,90***	***43,61***	***31,97***	***13,59***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 26 maggio 2016

Per una analisi di maggior dettaglio, sono stati analizzati, per ciascun Ministero, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei rispettivi siti istituzionali. Gli stessi indicatori annuali sono anche oggetto di apposito prospetto contenuto nelle Note integrative allegate al Rendiconto Generale dello Stato. Il dato relativo al 2015 è comprensivo di tutte le fatture elettroniche, mentre nel 2014 il calcolo è stato effettuato a partire dal 7 giugno. Inoltre, per il 2015, ciascuna amministrazione ha individuato un unico indicatore di tempestività dei pagamenti (diversamente dal 2014)[26]. I dati riportati non sono, dunque, perfettamente confrontabili tra di loro.

TAVOLA 39

AMMINISTRAZIONE STATALE
INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI
DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (gg)	
	2014	2015
Economia e delle finanze	68,24	26,23
Sviluppo economico	51,95	125,68
Lavoro e politiche sociali	-0,37	5,17
Giustizia	8,97	27,17
Affari esteri e cooperazione internazionale	-19,24	-9,83
Istruzione, Università e ricerca	15,94	25,95
Interno	15,47	18,43
Ambiente, tutela del territorio e mare	-8,50	3,85
Infrastrutture e trasporti	79,5	24
Difesa	43,08	16,83
Politiche agricole e forestali	3,64	35,53
Beni, attività culturali e turismo	-2,7	38,91
Salute	-10,60	6,72

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2014-2015

[26] Si desume che tutti lo abbiano calcolato utilizzando la media ponderata come richiesto dalle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015. Solo il Ministero per i beni e le attività culturali ha dichiarato che nel calcolo non sono compresi i pagamenti dei Funzionari Delegati di contabilità speciale in quanto questi uffici utilizzano il Sicoge dal primo gennaio 2016.

2.3.3. Dettaglio per fasce di importo

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: a numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; a denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

Un indicatore sintetico così costruito induce ad anticipare pagamenti da parte delle amministrazioni per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione. Ne possono derivare effetti distorsivi sotto diversi profili. In primo luogo in ordine alla possibilità di cumulare in tal guisa, ritardi nei pagamenti per numerose fatture di importi inferiori, in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea. In secondo luogo un indice così costruito induce ad una gestione della cassa con effetti distorsivi sul piano economico, in quanto tesa a favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti penalizzando le imprese più piccole.

Quanto ipotizzato appare confermato dall'analisi svolta e riportata nella tabella che segue, ove i dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali, e già oggetto di esame, sono disaggregati per fasce di importo.

TAVOLA 40

AMMINISTRAZIONE STATALE - FATTURE EMESSE NEL 2015 PER FASCE DI IMPORTO

fasce di importo	n. fatture emesse nel 2015	n. fatture che risultano pagate	% n. fatture pagate/n. fatture emesse nel 2015	n. fatture pagate entro termini	n. fatture pagate entro termini/n. fatture pagate	in milioni: importo fatture emesse	in milioni: totale importo pagato	% totale importo pagato/importo fatture emesse	in milioni: *di cui importo pagato di parte capitale*	in milioni: *di cui importo pagato di parte corrente*	in milioni: totale importo pagato entro termini	% totale importo pagato entro termini/totale importo pagato
tra 0 e 1.000	1.054.880	593.770	56,29	235.170	39,61	314,49	162,57	51,69	3,97	158,60	62,33	38,34
tra 1.000 e 10.000	502.920	300.904	59,84	122.800	40,81	1.437,40	740,20	51,50	33,07	707,14	331,72	44,81
tra 10.000 e 100.000	93.670	52.240	55,77	26.170	50,09	2.651,45	1.311,10	49,45	218,38	1.092,72	663,04	50,57
tra 100.000 e 1.000.000	13.080	7.610	58,14	3.780	49,65	3.340,45	1.717,63	51,42	705,02	1.012,61	830,01	48,32
superiori a 1.000.000	1.290	850	65,50	500	59,29	5.615,53	4.338,55	77,26	1.325,19	3.013,36	3.415,93	78,73
Totale	**1.665.840**	**955.390**	**57,35**	**388.420**	**40,66**	**13.359,32**	**8.270,06**	**61,90**	**2.285,63**	**5.984,43**	**5.303,03**	**64,12**
Note di credito	88.540	16.910	19,10	7.630	45,12	-1.463,40	-894,56	61,13	25,35	-919,91	-860,52	96,19
Totale (incluso le note di credito)	***1.754.380***	***972.310***	***55,42***	***396.050***	**40,73**	***11.895,92***	***7.375,50***	**62,00**	***2.310,98***	***5.064,51***	***4.442,51***	**60,23**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 26 maggio 2016

Sul totale delle fatture emesse nel 2015, dalla Piattaforma ne risulta pagato, al 26 maggio dell'anno successivo un numero pari al 55 per cento, corrispondente al 62 per cento del relativo complessivo importo[27]. Osservando la percentuale del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse, si osserva come la percentuale salga in maniera proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (da 56,3 per cento della fascia più bassa al 65,5 per cento della fascia più alta). Prendendo a riferimento l'importo pagato sull'importo delle fatture emesse, rileva la percentuale notevolmente più alta della fascia di importo superiore (77,3 per cento), a fronte della percentuale media intorno al 50 per cento per le altre

Indicativi sono anche i dati sulle fatture e sui relativi importi pagati nei termini di legge. Confermano infatti una tendenza a un maggiore rispetto di questi ultimi per le fatture di importo più alto (dal 59,3 per cento della fascia superiore, a 39,6 per cento della inferiore), avvalorata dal dato sul totale dell'importo pagato entro i termini (dal 78,7 per cento della fascia superiore, a 38,3 per cento della inferiore).

Per una interpretazione corretta dei dati, va tenuto conto anche del fatto che talune fatture di importo rilevante, emesse da soggetti titolati alla gestione di entrate statali (es. concessionari dei giochi e GSE S.p.A. per i proventi delle aste CO2), sono per definizione pagate "a zero giorni", essendo i relativi importi trattenuti a monte da tali soggetti. Tale peculiare circostanza, segnalata dal MEF, rileva al fine di ridimensionare ulteriormente il valore positivo dei tempi di pagamento delle fatture di importo più elevato (e, in particolare, sul dato dell'importo delle fatture pagate entro i termini), ma non sembra incidere sulle valutazioni fatte in ordine al prodursi degli effetti distorsivi sopra accennati.

2.3.4. Raffronto con i dati di rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche avendo riguardo ai dati di rendiconto e in particolare alla capacità di pagamento sulle categorie maggiormente interessate.

TAVOLA 41

(in milioni)

Categoria economica	2013			2014			2015		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	10.159	7.711	75,9	10.183	7.519	73,8	10.849	7.615	70,2
Acquisto di beni	1.701	1.161	68,3	1.956	1.194	61,0	2.175	1.141	52,5
Acquisto di servizi effettivi (*)	8.458	6.549	77,4	8.227	6.325	76,9	8.674	6.474	74,6
Investimenti fissi lordi (**)	11.611	5.762	49,6	10.792	5.287	49,0	10.541	4.912	46,6
Totale complessivo	**21.771**	**13.472**	**61,9**	**20.975**	**12.806**	**61,1**	**21.390**	**12.527**	**58,6**

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi.
(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Quel che emerge è un *trend* in riduzione della capacità di pagamento nel triennio che non sembra conciliarsi con la auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e conseguentemente con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali le evidenze in ordine

[27] Dell'importo totale delle fatture emesse nel 2015 (11.896 milioni), l'importo "da pagare" esclusi i debiti classificati come sospesi in contenzioso o per altro, o comunque non liquidabili, sono di importo di poco inferiore (11.438 milioni). Si ribadisce, inoltre, che le fatture pagate sono quelle che risultano tali dalla Piattaforma.

al mancato pieno utilizzo delle nuove disponibilità di risorse assegnate, ovvero la persistenza di debiti fuori bilancio, segnali tutti della difficoltà delle amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

Va, infine, osservato che, allo stato attuale, le misure introdotte per monitorare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti non consentono di effettuare verifiche affidabili sul trend degli ultimi anni. In ogni caso l'analisi svolta, anche sui dati di rendiconto, ha messo in luce, da un lato il persistere di difficoltà nella gestione del ciclo passivo, dall'altro limiti dell'indicatore medio ponderato di tempestività adottato che comportano potenziali effetti distorsivi nella programmazione della cassa.

2.4. Il riassorbimento dei debiti fuori bilancio

Con il DL 8 aprile 2013, n. 35, il Legislatore ha perseguito anche l'obiettivo di estinguere e prevenire il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio, ossia obbligazioni giuridicamente perfezionate a fronte delle quali non sussistono residui passivi anche perenti. Come evidenziato nella seguente tavola[28], che riporta i dati per singolo Ministero, tale obiettivo non sembrerebbe essere stato raggiunto.

TAVOLA 42

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2012 (al netto dei fitti passivi)	Debiti fuori bilancio al 31.12.2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.2015
MEF	9.893	0	0	0	0
MISE	7.559	6.032	8.541	9.873	4.701
DIFESA	21.798	23.085	8.145	23.263	7.966
MIBACT*	17.958	2.065	4.132	0	6.197
AMBIENTE	1.473	10.080	4.441	3.676	10.846
INTERNO	668.725	409.729	384.831	178.515	616.046
MIT		496.594	1.813	10.182	488.226
MIPAAF	32.837	290	12.628	12.593	325
GIUSTIZIA	111.990	481.897	85.799	146.346	421.350
SALUTE	7.174	0	0	0	0
LAVORO	63	724	24.625	24.658	691
MAECI		0	0	0	0
MIUR	50.765	276.374	205.788	31.462	450.700
Totale	**930.236**	**1.706.871**	**740.744**	**440.568**	**2.007.047**

* I dati ricevuti sono parziali. Nella risposta viene fornito il dato relativo all'anno.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Infatti, a fronte di un ammontare di debiti (al netto dei fitti passivi così come previsto dal decreto) dichiarati dai Ministeri al 31/12/2012 pari a poco più di 930 milioni, si registra a fine 2014 un debito residuo pari a circa 1.707 milioni, che sale a circa 2 miliardi nel 2015, con un incremento del 116 per cento rispetto al dato iniziale.

Nel corso dell'esercizio 2015 a fronte di nuovi debiti accertati per 741 milioni ne sono stati smaltiti solo 441, di conseguenza l'ammontare del debito è aumentato di circa 300 milioni rispetto a quello registrato a inizio d'anno. La tavola evidenzia che il Ministero dell'interno, il MIT, il Ministero della giustizia e il MIUR presentano a fine anno debiti residui particolarmente elevati.

Andando ad indagare le singole situazioni che determinano il sorgere dei debiti fuori bilancio, dall'esame dei dati inviati dai Ministeri in sede di istruttoria sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 emerge che i debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa,

[28] Dalle risultanze istruttorie si evince che il MEF, il MAECI e il Ministero della salute non presentano debiti fuori bilancio. Non è stato possibile recuperare dal sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il dato riferito ai debiti fuori bilancio al 31/12/2012.

quali consumi intermedi, trasferimenti correnti alle famiglie[29], altre uscite correnti e investimenti fissi lordi.

Come evidenziato dalla tavola 43, che riporta l'evoluzione del debito pregresso nel corso del 2015, esso pesa per circa il 6,3 per cento in termini di impegni e per il 6,8 per cento in termini di pagamenti di tali categorie. L'incidenza dei debiti smaltiti sul totale dei pagamenti si attesta all'1,9 per cento.

TAVOLA 43

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015	Impegni totali categoria anno 2015	Pagamenti totali categoria anno 2015	Debito residuo/impegni totali	Debito residuo/pagamenti totali	Debito smaltito/pagamenti totali
Consumi intermedi	871.732	253.488	352.782	772.437	12.922.145	11.721.880	5,98	6,59	3,01
Trasferimenti correnti a famiglie e isp	42.427	243.498	509	285.416	5.291.811	5.207.996	5,39	5,48	0,01
Altre uscite correnti	55.742	60.513	75.260	40.995	834.731	837.911	4,91	4,89	8,98
Investimenti fissi lordi	445.615	5.154	2.229	448.540	5.546.023	4.917.710	8,09	9,12	0,05
Totale	**1.415.516**	**562.652**	**430.780**	**1.547.388**	**24.594.710**	**22.685.497**	**6,29**	**6,82**	**1,90**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nelle quattro categorie indicate rimangono debiti da smaltire al 31/12/2015 pari a poco più di 1.500 milioni che rappresentano il 77 per cento dell'ammontare complessivo (2.000 milioni) del debito da smaltire. Anche riguardo ai nuovi debiti accertati e a quelli smaltiti nel corso dell'anno le quattro categorie di spesa esaminate rappresentano rispettivamente il 76 per cento e il 98 per cento circa del debito complessivo dell'insieme di tutte le categorie di spesa.

In particolare due categorie, consumi intermedi e investimenti fissi lordi, non solo presentano debiti residui importanti (rispettivamente 872 e 446 milioni), ma evidenziano difficoltà nello smaltimento dei debiti pregressi. Per quanto riguarda i consumi intermedi, al 31/12/2014 risultavano debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo pari a circa 872 milioni. Nel corso dell'esercizio 2015 sono stati accertati 253 milioni di nuovi debiti e ne sono stati smaltiti 353 milioni. A fine anno il debito è, quindi, pari a 772 milioni, ridotto solo dell'11 per cento circa rispetto all'importo registrato a inizio esercizio.

La categoria di spesa degli investimenti fissi lordi è caratterizzata da una sostanziale stabilità nel corso dell'anno dell'ammontare complessivo del debito che passa da circa 446 milioni a poco più di 448 milioni: la percentuale di nuova formazione del debito (1,2 per cento circa) pur non essendo elevata risulta, comunque, superiore a quella di smaltimento (0,5 per cento).

La tavola 44 evidenzia il 90 per cento dell'importo del debito rimasto da smaltire afferente alla categoria dei consumi intermedi.

Di particolare rilievo il debito pregresso formatosi sul capitolo 1264 afferente al Ministero della giustizia, che da solo rappresenta il 52 per cento del debito dell'intera categoria dei consumi intermedi. Sul capitolo vengono registrate le spese per l'equa riparazione del danno subito dalla parte a seguito dell'irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001). Dai dati forniti dalle amministrazioni, emerge che dal 2011 al 2015 l'ammontare del debito è passato da circa 188 milioni a circa 450 milioni, con un incremento del 143 per cento nel periodo considerato. Gli stanziamenti di risorse sul capitolo oggetto di esame, pur essendo aumentati nel corso degli ultimi anni, non sembrerebbero quindi adeguati per evadere i decreti di condanna emessi annualmente e il debito formatosi negli anni precedenti. Altro capitolo di rilievo è il 2947/20 afferente al Ministero dell'interno, nel quale vengono registrate le spese sostenute per la custodia dei veicoli

[29] Nell'ambito della categoria trasferimenti correnti (in particolare i trasferimenti alle famiglie), il totale degli impegni e dei pagamenti è stato considerato al netto del *bonus* fiscale.

sequestrati. Il capitolo presenta un debito pregresso pari a circa 153 milioni, poco meno del 18 per cento del debito dell'intera categoria. Nel corso del 2015 sono stati accertati nuovi debiti per poco più di 46 milioni e ne sono stati smaltiti complessivamente 77 (di cui circa 12 in conto sospeso). Per lo smaltimento del debito residuo, pari a circa 122 milioni, è stato istituito un apposito capitolo (2952) con uno stanziamento di 32 milioni, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018 e di 10 milioni nel 2019.

TAVOLA 44

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
Interno	1901/09	26.295	8.990	14.827	0	0	14.827	20.458
	1901/18	20.925	15.783	16.129	0	0	16.129	20.579
	2535/3	12.281	0	0	0	0	0	12.281
	2624/16	39.269	12.604	22.564	0	0	22.564	29.309
	2624/24	23.831	7	118	0	0	118	23.720
	2624/44	13.057	7.438	7.044	0	0	7.044	13.451
	2947/09	31.980	8.130	10.110	0	0	10.110	30.000
	2947/20	152.765	46.345	65.769	11.586	0	77.355	121.754
Giustizia	1762/1	25.091	0	0	0	0	0	25.091
	1264	456.450	85.799	142.360	0	0	142.360	399.889
	Totale	801.944	185.095	278.921	11.586	0	290.507	696.532

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Per quanto riguarda la categoria dei trasferimenti correnti, essa presentava un ammontare di debiti fuori bilancio al 31/12/2014 di poco superiore a 42 milioni, importo notevolmente incrementato nel corso dell'anno 2015, durante il quale sono stati accertati nuovi debiti per circa 240 milioni (smaltiti solo in minima parte): ciò ha determinato un aumento rilevante del complesso dei debiti, che a fine anno ammontavano a poco meno di 282 milioni.

TAVOLA 45

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
Interno	2351/2	0	210.823	0	0	0	0	210.823
	2352/1	1.596	0	153	0	0	153	1.443
	2353/1	0	15.645	0	0	0	0	15.645
	2358/1	40.475	13.312	0	0	0	0	53.787
Giustizia	1761/1	356	0	356	0	0	356	0
	Totale	**42.427**	**239.780**	**509**	**0**	**0**	**509**	**281.698**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

I debiti formatisi in questa categoria di spesa sono dovuti, quasi esclusivamente, alle spese sostenute dal Ministero dell'interno per i servizi di accoglienza degli stranieri giunti in Italia a seguito della crisi umanitaria dei rifugiati.

L'ammontare dei debiti pregressi afferenti alla categoria di spesa "altre uscite correnti" al 31/12/2014 era pari a circa 56 milioni, il 95 per cento dei quali registrati sui soli capitoli di spesa

riportati nella tavola che segue. Nel corso dell'esercizio sono stati accertati nuovi debiti per poco più di 60 milioni e ne sono stati smaltiti complessivamente circa 75 milioni. A fine esercizio si riscontra un debito residuo pari al 73 per cento (41 milioni) del debito residuo presente all'inizio dell'esercizio. Occorre precisare che la gran parte dei debiti (circa l'87 per cento) sono stati smaltiti con pagamenti in conto sospeso, aprendo delle corrispondenti posizioni debitorie nei confronti della Tesoreria.

TAVOLA 46

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
MISE	2109	4.002	13	975	0	0	975	3.041
Difesa	4223/1	17.560	0	0	17.560	0	17.560	0
MIT	1623	8.876	0	0	8.876	0	8.876	0
MIUR	2133	22.699	33.102	5.686	18.257	0	23.943	31.858
	Totale	**53.137**	**33.115**	**6.661**	**44.693**	**0**	**51.354**	**34.898**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Sui capitoli in esame sono registrate spese per liti ed arbitraggi - che fisiologicamente comportano la formazione di debiti fuori bilancio - che ammontavano al 31/12/2014 a poco più di 53 milioni. Nel corso dell'anno sono stati smaltiti 51 milioni, e sono stati accertati nuovi debiti per 33 milioni, residuano quindi circa 35 milioni. Come si è detto, la maggior parte dei debiti smaltiti nel corso del 2015 (circa 45 milioni) sono stati pagati in conto sospeso, aprendo una posizione debitoria nei confronti della Tesoreria. Tale posizione è stata chiusa per circa 9 milioni grazie alla capienza del corrispondente capitolo di bilancio (1623) afferente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre rimane un debito di tesoreria pari a circa 17 milioni (4223) che non è stato possibile estinguere presumibilmente per l'incapienza del corrispondente capitolo di bilancio.

Riguardo alla categoria degli investimenti fissi lordi e acquisti di terreno (categoria XXI), l'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio ammontava al 31/12/2014 a circa 446 milioni; nel corso del 2015 si sono formati nuovi debiti per circa 5 milioni, mentre ne sono stati smaltiti solo poco più di 2 milioni. A fine anno, il debito residuo si attestava a circa 449 milioni.

Dall'analisi dei capitoli sui quali si è formato la gran parte del debito (92 per cento) pregresso della categoria in esame si evince che, nel corso del 2015, si è formato un nuovo debito pari a poco più di 2 milioni (7821) interamente smaltito nel corso dell'anno. I debiti pregressi (al 31/12/2014) registrati in tale categoria di spesa e non pagati nel corso dell'anno afferiscono a soli due capitoli il 7341 e il 7544. Il capitolo 7341, nel quale vengono registrate le spese per la costruzione la sistemazione la manutenzione e il completamento di edifici, presentava al 31/12/2014 un ammontare di debiti pari a circa 182 milioni smaltiti solo in minima parte nel corso dell'anno (circa 56 mila euro), tra l'altro grazie a un pagamento in conto sospeso. Il capitolo 7544, sul quale vengono registrate le somme da erogare per l'effettuazione delle spese da sostenere per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi, presenta un ammontare di debiti pari a poco più di 228 milioni.

TAVOLA 47

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
Interno	7341	181.879	0	0	56	0	56	181.823
	7544	228.099	0	0	0	0	0	228.099
Lavoro	7821	0	2.065	2.065	0	0	2.065	0
	Totale	**409.977**	**2.065**	**2.065**	**56**	**0**	**2.121**	**409.921**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Pur non appartenendo alle categorie esaminate precedentemente si ritiene di menzionare per la particolare entità dell'importo il debito evidenziato nella tabella che segue:

TAVOLA 48

(in migliaia)

Ministero	Capitolo di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015				Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015
				Pagamenti	Pagamenti in conto sospeso	Accordi transattivi	Totale	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3+4+5)	(7)=(1+2-6)
MIUR	2134	227.230	163.942	0	0	0	0	391.172
	Totale	**227.230**	**163.942**	**0**	**0**	**0**	**0**	**391.172**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Così come precisato dal Ministero competente (MIUR) in fase istruttoria, si tratta di un debito formatosi a seguito dei mancati rimborsi INAIL per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni. L'importo del debito, pari ad inizio anno a circa 227 milioni, risulta notevolmente aumentato a seguito dei debiti accertati in corso di esercizio (164 milioni): essendo nulli gli stanziamenti sul capitolo di bilancio, si è determinato un aumento del debito che al 31/12/2015 ammontava a poco più di 391 milioni. Il Ministero precisa che non sono stati assegnati dal MEF i fondi occorrenti per regolare la posizione debitoria degli Uffici scolastici periferici nei confronti dell'istituto di previdenza. Nel corso dell'anno 2015 il MEF non solo non ha accolto le ulteriori richieste provenienti dall'amministrazione ma neppure il provvedimento di variazione di bilancio avanzato dalla stessa.

3. Analisi specifiche

In questa terza parte del capitolo, come si diceva in apertura, sono presenti alcuni approfondimenti su specifiche categorie di spesa, con l'intento di evidenziare cosa effettivamente è ricompreso in quella particolare tipologia, di valutare la coerenza con i principi contabili e di verificare la leggibilità del bilancio.

La scelta delle categorie non è casuale.

La prima analisi è dedicata ai trasferimenti alle imprese una categoria a cui si è fatto riferimento più volte nel passato come terreno principe della revisione della spesa. In tale categoria ricadono gli interventi a favore delle imprese, siano essi contributi o agevolazioni fiscali. Ad entrambe le modalità di intervento si è guardato anche di recente per valutare il permanere

delle ragioni che ne hanno portato alla introduzione e per identificare eventuali margini di risorse da destinare agli obiettivi di finanza pubblica.

Con il federalismo amministrativo, e in ossequio al principio di sussidiarietà, gli interventi a favore delle famiglie trovano ideale collocazione a livello decentrato. Di qui l'interesse ad analizzare i trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private nel bilancio dello Stato. Un'analisi che mira a evidenziarne le caratteristiche e, anche, l'appropriatezza della classificazione. Una particolare attenzione in questo ambito va alle spese per il fenomeno migratorio per comprendere quale informazione può essere tratta dal rendiconto.

L'approvazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale mirava a rivedere il sistema di finanziamento delle amministrazioni locali. L'obiettivo era ottenere una più netta corrispondenza tra responsabilità di entrata e di spesa. Ciò per consentire un più efficace controllo dei cittadini sulle scelte locali e permettere, entro limiti definiti, scelte più mirate alle necessità delle singole realtà territoriali. Tutto preservando un adeguato livello di solidarietà tra Regioni. Di qui l'interesse, a distanza di cinque anni dall'avvio del processo attuativo, per i contenuti e le caratteristiche dei trasferimenti agli enti territoriali che ancora rappresentano una quota rilevante della spesa dello Stato.

Chiude il paragrafo una analisi degli investimenti fissi. Una categoria a cui si guarda usualmente per lamentare i continui tagli operati in questi anni a beneficio dei saldi. La breve analisi svolta mira a chiarire le caratteristiche e gli obiettivi degli interventi "sopravvissuti" ai rigori della finanza pubblica.

In tutte le analisi, per molti versi differenti, prevale il contenuto informativo, nell'intento di contribuire a dare al bilancio dello Stato una maggior leggibilità e con essa una consapevolezza dell'orientamento dell'intervento pubblico. Un esame che guarda anche alle scelte che dovranno essere assunte con la prossima legge di bilancio. Una analisi per così dire "orizzontale" che si integra con quella "verticale" per amministrazioni contenuta nel secondo volume della relazione.

3.1. I trasferimenti alle imprese

Il bilancio dello Stato destina nel rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 oltre 17 miliardi alle imprese, in aumento, rispetto al precedente esercizio, del 4,6 per cento in termini di stanziamenti definitivi di competenza, di circa 7,4 per cento in termini di impegno e di quasi il 28 per cento in termini di pagamenti.

TAVOLA 49

I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE NEL BILANCIO DELLO STATO

(in milioni)

Trasferimenti alle imprese	2014	2015	*var. %*	Composizione %	
				2014	2015
Totale					
Stanziamenti definitivi competenza totale	16.440	17.197	*4,60*		
Impegni totale	15.865	17.035	*7,38*		
Pagamenti totale	13.621	17.388	*27,66*		
Trasferimenti correnti					
Stanziamenti definitivi competenza	6.069	7.782	*28,22*	36,92	45,25
Impegni	5.521	7.670	*38,94*	34,80	45,02
Pagamenti	5.129	7.001	*36,48*	37,66	40,26
Contributi agli investimenti					
Stanziamenti definitivi competenza	10.371	9.415	*-9,22*	63,08	54,75
Impegni	10.344	9.365	*-9,46*	65,20	54,98
Pagamenti	8.491	10.387	*22,33*	62,34	59,74

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

E' evidente che la spesa in conto capitale risulta prevalente sui trasferimenti correnti in valore assoluto, anche se per questi ultimi si osserva nel 2015 un recupero rispetto al precedente anno in termini di composizione percentuale.

Osservando la distribuzione delle dotazioni di competenza per missioni di spesa, si rileva che oltre il 70 per cento è concentrato in due missioni: "Competitività e sviluppo delle imprese" e "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto".

L'incremento degli stanziamenti complessivi nel 2015 è, infatti, determinato dall'aumento delle dotazioni di parte corrente della missione di spesa "Competitività e sviluppo delle imprese", già in sede di allocazione iniziale delle risorse in bilancio. In particolare, trattasi di importi rilevanti riconducibili a crediti d'imposta fruiti, tra gli altri, dagli enti creditizi e finanziari (per oltre 1,7 miliardi).

Al contrario, la riduzione nel biennio dei contributi di parte capitale è chiaramente determinata dai minori stanziamenti iniziali intervenuti nella missione "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", nella quale sono allocati, tra gli altri, i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato.

Con riguardo alle variazioni intervenute, invece, in corso di gestione, si osserva una differenza positiva tra gli stanziamenti iniziali e definitivi pari a oltre 1.500 milioni. Essa riguarda, per circa 750 milioni, la missione "Politiche previdenziali", e, in particolare, le somme da erogare per il completamento delle operazioni connesse alla liquidazione coatta amministrativa del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali.

Anche la dotazione del Fondo competitività e sviluppo, destinato a favorire il sistema produttivo, è stata incrementata di 300 milioni. Di oltre 200 milioni sono aumentate le somme dedicate ai rimborsi spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica, in base al meccanismo di reintegro dei nuovi entranti, nell'ambito della missione "Energia e diversificazione delle fonti energetiche".

TAVOLA 50

DOTAZIONI DI COMPETENZA DEL BILANCIO DELLO STATO
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI ALLE IMPRESE PER MISSIONI DI SPESA

(in milioni)

Missioni	2014						2015					
	Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo			Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo		
	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale
011.Competitività e sviluppo delle imprese	681	4.634	**5.315**	727	4.794	**5.521**	2.424	4.358	**6.782**	2.422	4.792	**7.214**
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.222	3.524	**5.746**	2.117	3.357	**5.474**	2.001	3.109	**5.110**	1.815	2.806	**4.622**
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	0	1.234	**1.234**	2	1.189	**1.191**	5	834	**839**	5	898	**903**
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1.720	3	**1.723**	1.734	3	**1.736**	828	22	**850**	848	22	**870**
025.Politiche previdenziali	13	0	**13**	10	0	**10**	20	100	**120**	739	100	**839**
015.Comunicazioni	456	126	**581**	526	125	**650**	453	11	**464**	813	11	**824**
022.Istruzione scolastica	274	0	**274**	274	0	**274**	472	0	**472**	472	0	**472**
019.Casa e assetto urbanistico	142	328	**469**	59	329	**388**	56	262	**318**	56	262	**318**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	110	130	**240**	112	138	**251**	114	140	**254**	131	162	**294**
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	**0**	213	0	**213**	0	0	**0**	201	0	**201**
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	52	84	**136**	55	93	**148**	54	130	**184**	50	132	**183**
017.Ricerca e innovazione	0	64	**64**	0	248	**248**	0	61	**61**	0	134	**134**
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2	0	**2**	90	0	**90**	2	0	**2**	95	0	**95**
Totale missioni prevalenti	5.671	10.127	**15.798**	5.919	10.276	**16.194**	6.430	9.028	**15.457**	7.649	9.320	**16.969**
Altre missioni	145	76	**222**	151	95	**246**	116	58	**175**	132	96	**228**
Totale complessivo	5.816	10.204	**16.020**	6.069	10.371	**16.440**	6.546	9.086	**15.632**	7.782	9.415	**17.197**

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

3.1.1. Gli impegni e i pagamenti alle società di servizio pubblico e alle altre imprese

L'analisi dei capitoli del bilancio consente di distinguere i trasferimenti erogati a favore delle "Società di servizio pubblico" (che inglobano i trasferimenti per contratti di servizio), da quelli destinati alle altre "Imprese" (ovvero le imprese in senso stretto).

Le tavole che seguono evidenziano la gestione degli impegni e dei pagamenti dei trasferimenti in parola, nell'ultimo biennio, distinguendo anche quelli correnti da quelli in conto capitale. Le somme stanziate nell'anno sono state quasi totalmente impegnate.

TAVOLA 51

DISTRIBUZIONE DEGLI IMPEGNI
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE, PER SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI E ALTRE IMPRESE

(in milioni)

Anni	Società di servizi pubblici				Altre imprese				totale complessivo
	corr.	c.cap.	totale	composizione %	corr.	c.cap.	totale	composizione %	
2014	2.165	3.546	5.710	36,0	3.356	6.799	10.155	64,0	15.865
2015	2.303	2.354	4.657	27,3	5.367	7.011	12.379	72,7	17.035

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Le risorse destinate alle società di servizio pubblico sono, nei due anni considerati, inferiori rispetto a quelle impegnate per le altre imprese. Il peso percentuale dei trasferimenti a queste ultime, nel 2015 raggiunge quasi il 73 per cento del totale, incrementando ancora il divario già presente nel 2014 tra le due tipologie di beneficiari. Tale incremento, quasi esclusivamente ravvisabile nella parte corrente, è riconducibile, all'aumento delle agevolazioni fiscali a favore degli enti creditizi e finanziari.

TAVOLA 52

DISTRIBUZIONE DEI PAGAMENTI
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE, PER SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI E ALTRE IMPRESE

(in milioni)

anni	Società di servizi pubblici				Altre imprese				totale complessivo
	correnti	c.cap.	totale	composizione %	correnti	c.cap.	totale	composizione %	
2014	2.025	2.150	4.175	30,7	3.105	6.341	9.446	69,3	13.621
2015	2.395	3.971	6.366	36,6	4.606	6.417	11.022	63,4	17.388

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

I pagamenti registrati nel consuntivo dello Stato nel 2015 ammontano complessivamente a 17,4 miliardi, anche essi in aumento rispetto al precedente esercizio finanziario: si osserva che, considerato globalmente ed in termini percentuali, è il più alto importo pagato nel periodo post crisi finanziaria[30]. Tuttavia, si osserva che, in termini di composizione percentuale, i pagamenti riflettono la prevalenza a favore delle altre imprese in misura più contenuta.

Le tavole che seguono rappresentano, più nel dettaglio, le somme trasferite, rispettivamente, alle Società di servizio pubblico e alle altre Imprese".

[30] Riconducibile, come già detto, sostanzialmente al maggiore sostegno dato nell'anno agli enti creditizi e finanziari.

Emerge chiaramente come nell'ambito dei trasferimenti alle imprese in senso stretto l'incremento, sia degli impegni che dei pagamenti, sia riconducibile in buona parte all'aumento delle agevolazioni fiscali, e nella specie dei crediti di imposta.

TAVOLA 53

DISTRIBUZIONE DEGLI IMPEGNI E PAGAMENTI
PER TRASFERIMENTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI E ALTRE IMPRESE

(in milioni)

Destinatario/tipologia di strumento	Impegni						Pagamenti					
	2014			2015			2014			2015		
	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale	corr.	c.cap.	totale
IMPRESE	**3.356**	**6.799**	**10.155**	**5.367**	**7.011**	**12.379**	**3.105**	**6.341**	**9.446**	**4.606**	**6.417**	**11.022**
Agevolazioni fiscali	1.964	1.195	3.159	3.165	1.102	4.267	1.957	1.095	3.051	3.188	1.101	4.290
Crediti d'imposta	595	1.195	1.790	2.350	1.102	3.452	581	1.095	1.675	2.370	1.101	3.472
Sgravi fiscali	1.368	0	1.368	815	0	815	1.376	0	1.376	818	0	818
Contributi	1.392	5.604	6.996	2.202	5.909	8.112	1.148	5.247	6.394	1.418	5.315	6.733
Contributi in conto interessi	108	5	113	95	0	95	107	0	107	92	0	92
Contributi pluriennali	57	246	303	10	240	250	57	206	263	10	228	238
Fondo	126	1.922	2.048	123	1.882	2.006	103	1.887	1.990	124	1.641	1.766
Garanzia	0	5	5	8	302	310	0	0	0	8	262	270
Rimborsi	306	0	306	273	0	274	107	0	107	267	0	267
Sovvenzioni	796	3.425	4.221	1.693	3.484	5.177	774	3.153	3.927	916	3.183	4.099
SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	2.165	3.546	5.710	2.303	2.354	4.657	2.025	2.150	4.175	2.395	3.971	6.366
Contributi	2.165	3.546	5.710	2.303	2.354	4.657	2.025	2.150	4.175	2.395	3.971	6.366
Contributi pluriennali	0	864	864	0	736	736	0	838	838	0	835	835
Fondo	9	3	11	0	4	4	27	3	30	0	0	0
Rimborsi	2.005	0	2.005	2.146	0	2.146	1.841	0	1.841	2.238	0	2.238
Sovvenzioni	151	2.679	2.830	156	1.614	1.771	157	1.309	1.465	156	3.136	3.292

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

3.1.2. Trasferimenti per tipologia di intervento alle società di servizio pubblico

I trasferimenti diretti alle società di servizio pubblico includono le erogazioni a fronte di controprestazioni per contratti di servizio e altri trasferimenti. I contratti di servizio riguardano principalmente il gruppo Ferrovie dello Stato, Poste Italiane e società di servizi marittimi.

Lo strumento principale di sostegno delle società, sia in termini di competenza che di cassa, è quello relativo alle sovvenzioni.

In termini di competenza si osserva che il decremento generale degli impegni dell'esercizio 2015 rispetto all'anno precedente è influenzato dalla riduzione della spesa di parte capitale, prevalentemente con riferimento ai contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (-1,4 miliardi), peraltro, con pagamenti, soprattutto in conto residui, pari a 2,7 miliardi. Al contrario, il lieve incremento della parte corrente deriva dai rimborsi alle Poste italiane S.p.A. per i servizi offerti in convenzione allo Stato, inclusi i rimborsi editoriali e quelli connessi con il servizio universale nel settore dei recapiti postali (ivi compresi gli importi afferenti agli anni pregressi).

I pagamenti riflettono gli andamenti sopra esposti.

Risulta così delineato il quadro dei trasferimenti alle società di servizio pubblico, rispetto al quale un'eventuale revisione, diversamente da quelli aventi natura di mero incentivo, potrebbe implicare anche una rimeditazione dell'intervento dello Stato.

3.1.3. Trasferimenti per tipologia di intervento alle altre imprese

I trasferimenti alle "altre imprese", peraltro, come anticipato, nettamente maggiori in ciascuno degli anni considerati rispetto a quelli destinati alle "società di servizio pubblico", sono stati scomposti, nella successiva tavola, con riguardo alla natura dell'erogazione, in agevolazioni fiscali e contributi. I primi riferiti al risparmio di imposta e alla concessione di sgravi fiscali; i secondi consistenti invece nell'erogazione di somme sotto diverse forme: garanzie, rimborsi, sovvenzioni, contributi agli interessi, contributi pluriennali e fondi.

TAVOLA 54

I TRASFERIMENTI ALLE ALTRE IMPRESE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

	in milioni						composizione %			
	2014			2015			2014		2015	
Dati	*Agevolaz. fiscali*	*Contrib.*	*totale*	*Agevolaz. fiscali*	*Contrib.*	*totale*	*Agevolaz. fiscali*	*Contrib.*	*Agevolaz. fiscali*	*Contrib.*
Impegni	3.159	6.996	10.155	4.267	8.112	12.379	31,11	68,89	34,47	65,53
Pagamenti	3.051	6.394	9.446	4.290	6.733	11.022	32,30	67,70	38,92	61,08

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Nel biennio si osserva un incremento, sia in termini di competenza che di cassa, di entrambe le tipologie di intervento, con prevalenza dei contributi. Tuttavia si rileva una modesta ricomposizione percentuale nel 2015 a favore delle agevolazioni fiscali, rispetto ai contributi.

Di seguito un maggiore dettaglio dei settori destinatari.

TAVOLA 55

AGEVOLAZIONI FISCALI ALLE IMPRESE PER SETTORI DI INTERVENTO

(in milioni)

Anni	*totale*	*Enti creditizi*	*Autotrasporto*	*Calamità*	*Ricerca*	*Cinema*	*Ambiente*	*Occupazione*	*Industria*	*Aree depresse*	*Agricoltura*	*Artigianato*	*Turismo*	*Editoria*	*Altri*
Impegni															
2014	**3.159**	485	1.404	572	116	137	20	28	10	233	103	36	0	1	13
2015	**4.267**	2.252	824	529	263	163	50	43	10	15	4	0	15	15	85
Pagamenti															
2014	**3.051**	485	1.402	572	116	137	20	24	10	233	2	36	0	1	13
2015	**4.290**	2.252	842	529	264	159	50	48	10	15	4	25	15	13	64

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

A partire dal 2014, ma in forte incremento nel 2015, si evidenzia il considerevole sostegno agli enti creditizi e finanziari per effetto del credito d'imposta connesso alle anticipazioni iscritte in bilancio, in presenza di perdite d'esercizio, a seguito del riallineamento del valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali per operazioni straordinarie.

Mantengono ancora un peso rilevante, nonostante siano in via di riduzione, le agevolazioni a favore delle imprese di autotrasporto per conto terzi, sia a causa della restituzione, anche mediante compensazione in sede dei versamenti unitari, degli oneri gravanti sugli autotrasportatori di merci per effetto degli incrementi di accisa sul gasolio per autotrazione, sia per le detrazioni sui contributi al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile di veicoli a motore adibiti al trasporto di merci.

Costanti risultano, invece, le somme destinate ai soggetti danneggiati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009 e del maggio 2012 per i crediti d'imposta fruiti per gli interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione di immobili di edilizia abitativa e ad uso produttivo.

Al contrario, aumentano i crediti d'imposta per le imprese di produzione e distribuzione cinematografica e per gli esercenti delle sale cinematografiche, nonché per le imprese che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

Si evidenzia, dunque, in conclusione, una rimodulazione tra i diversi destinatari, in ragione del mutare, negli anni, delle priorità individuate nella scelta dei settori da sostenere attraverso le agevolazioni.

Quanto ai contributi, come già detto, sono nettamente predominanti rispetto alle agevolazioni fiscali, con prevalenza di quelli registrati in conto capitale. Scomponendo queste voci appare evidente la predominanza, da un punto di vista finanziario, delle sovvenzioni e dei fondi rispetto ai contributi pluriennali ed in conto interessi, e rispetto alle garanzie e ai rimborsi.

TAVOLA 56

DISTRIBUZIONE DEI CONTRIBUTI PER STRUMENTO E SETTORI DI INTERVENTO – PAGAMENTI

(in milioni)

Contributi per strumento	*Totale complessivo*	*Settore aeronautico*	*Agevolazioni alle imprese*	*Istruzione*	*Agricoltura*	*Industria*	*Autotrasporto*	*Ricerca*	*Infrastrutture stradali*	*Settore navale*	*Occupazione*	*Fondo usura*	*Cinema*	*Infrastrutture*	*Pesca*	*Trasporti*	*Cultura*	*Spettacolo*	*Ambiente*	*Altro*
Fondi																				
2014	1.990	0	1.007	0	153	0	84	202	102	0	17	0	82	0	2	0	0	38	0	303
2015	1.766	0	1.053	0	159	0	32	154	44	0	54	0	91	59	1	23	0	48	0	49
Sovvenzioni																				
2014	3.927	1.422	132	336	28	800	188	36	162	132	60	112	0	308	14	76	3	0	0	119
2015	4.099	1.417	164	526	17	673	139	1	109	85	30	134	36	444	6	44	1	0	0	274
Contributi pluriennali																				
2014	**263**	0	0	0	0	0	0	0	72	0	0	0	0	84	0	66	0	0	20	21
2015	**238**	0	0	0	0	0	0	0	102	0	0	0	0	78	0	19	0	0	18	21
Garanzia																				
2014	**0**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	**270**	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	262
Contributi in conto interessi																				
2014	**107**	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	102
2015	**92**	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92
Rimborsi																				
2014	**107**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	0	0	2	78
2015	**267**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	0	0	201	40

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Lo strumento delle sovvenzioni sostiene soprattutto il settore aeronautico, lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative, nonché il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale. Al netto di questi interventi, il peso delle sovvenzioni risulta inferiore rispetto ai contributi erogati tramite lo strumento dei fondi, che resta la forma di trasferimento alle imprese finanziariamente più rilevante.

Tra questi rilevano il "Fondo per la competitività e lo sviluppo" (oltre 1 miliardo di impegni anche nel 2015, quasi interamente pagati), il "Fondo per l'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale" (le cui risorse risultano impegnate per 227 milioni e non pagate) e il "Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica" (su cui impegni per 133 milioni e pagamenti per 153 milioni).

Residuali risultano i contributi pluriennali e in conto interessi, da erogare a favore di opere infrastrutturali e i rimborsi e le garanzie, connesse ai procedimenti di escussione.

Rilevano, tra i primi, contributi da corrispondere per le infrastrutture (in particolare nel settore autostradale) e per interventi destinati al riequilibrio idrogeologico della laguna veneta e del patrimonio idrico nazionale.

Tra i contributi in conto interessi figurano quelli da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti sui finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese, quelli a favore di una pluralità di istituti, cooperative e Comuni, nonché altri destinati a interventi di restauro, conservazione e manutenzione del patrimonio culturale immobiliare.

I rimborsi comprendono, principalmente, le somme spettanti ai soggetti creditori per l'assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica - meccanismo di reintegro nuovi entranti (oltre 200 milioni nel 2015 in termini di impegni e pagamenti) e la restituzione degli oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale (46 milioni di somme impegnate nel 2015 e quasi 40 milioni pagate in conto residui).

In conclusione, nel 2015 la spesa per trasferimenti alle imprese risulta incrementata rispetto all'esercizio precedente.

Crescono le risorse destinate alle imprese in senso stretto, riducendosi quelle, già inferiori, stanziate per le società di servizio pubblico. In parallelo ad una ricentralizzazione in capo allo Stato degli incentivi, aumentano in particolare quelli costituiti da agevolazioni fiscali, i cui beneficiari mutano negli anni, in ragione di diverse scelte di "fiscalità generale".

Permangono, peraltro, rilevanti trasferimenti rispondenti a precise strategie di intervento in determinati settori di interesse nazionale (quali le infrastrutture, il settore aereonautico e quello marittimo). Di conseguenza un eventuale ridimensionamento della spesa in parola, imporrebbe a monte una revisione del perimetro e della portata dell'intervento pubblico.

Residuali, invece, i trasferimenti erogati mediante strumenti che, in quanto diretti ad una platea più generalizzata di destinatari, rappresentano più propriamente forme di incentivo alle imprese.

Riquadro - La spesa delle società di "servizi ancillari" nel 2015

Le misure contenute nella manovre finanziarie e i diversi interventi legislativi susseguitisi negli anni hanno comportato la riduzione di diverse voci spesa delle Amministrazioni pubbliche che hanno inciso in modo più evidente sulla spesa per l'acquisto di beni e servizi e per il personale.

Nel quadro dei risparmi attesi da tale processo di revisione si collocano i recenti interventi di riforma delle società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche. Il tema dei servizi svolti da soggetti esterni alle Amministrazioni pubbliche assume, quindi, peculiare rilievo anche per le amministrazioni statali (oltre che naturalmente per l'esteso ambito locale) e nello specifico per i ministeri che si avvalgono di società che, con soluzioni organizzative e impatti economici diversi, svolgono servizi di natura strumentale.

La ricognizione che si è inteso operare ha individuato, nell'ambito delle società strumentali controllate dai ministeri, un insieme omogeneo di soggetti che svolgono attività di tipo strettamente "ancillare", dato il loro profilo organizzativo ed economico, nei confronti del ministero controllante, allo scopo di verificare quanto incidono sulla categoria economica relativa alla spesa per trasferimenti alle imprese.

Dal punto di vista metodologico per l'individuazione di tali soggetti si è partiti dalla definizione, convenzionalmente adottata, che individua come "strumentali" quell'insieme di società che hanno per oggetto prevalente la prestazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al Ministero o ad altro ente pubblico controllante. Successivamente si è individuato un sottoinsieme omogeneo di società che svolgono attività che abbiamo definito "ancillari", prendendo "in prestito" e adattandole al nostro caso, alcune definizioni utilizzate nell'ambito delle classificazioni statistiche internazionali, applicate a fini di rappresentazione dei conti economici di imprese ed istituzioni.

Per meglio comprendere l'ambito concettuale scelto si ricorda che secondo la classificazione statistica europea delle attività economiche (Nace rev. 2) le attività degli operatori economici

(imprese e istituzioni) sono classificate in principali e secondarie, sulla base del criterio della prevalenza economica della produzione (in termini di valore aggiunto). Le attività principali e secondarie sono generalmente prodotte con il "supporto di un certo numero di attività ancillari, quali, ad esempio, la contabilità, il trasporto, i sistemi informativi, la gestione degli immobili (...). Pertanto, le attività ancillari sono quelle che esistono soltanto per supportare le attività economiche principali e secondarie, attraverso la fornitura di beni e servizi ad uso esclusivo di quell'operatore economico servito"[31]. Tale definizione, recepita nel SEC2010 per gli operatori pubblici (controllati da una Pubblica amministrazione), con qualche estensione dell'area delle "attività ancillari" (come ad esempio del settore finanziario, degli investimenti, dell'acquisto/vendita), ha specificato che "le unità ausiliarie forniscono tutta la produzione ai rispettivi proprietari per l'utilizzo come consumi intermedi o investimenti fissi lordi[32]".

Attraverso un ulteriore "adattamento" delle definizioni fin qui esposte, finalizzato esclusivamente ad una migliore lettura dei dati finanziari, abbiamo individuato alcuni sottoinsiemi omogenei di imprese che svolgono "attività ancillari" (23 società), e che per le loro caratteristiche organizzative ed economiche, possono essere raggruppate nei tre sottogruppi di produttori di "Servizi di supporto informativo-Acquisti", "Servizi di tipo finanziario e gestione del patrimonio", "Servizi tecnico-professionali".

La spesa analizzata nell'ambito dei rapporti finanziari delle imprese, così classificate, con i ministeri controllanti, espone importi di dimensioni non significative e concentrati in particolare nelle categorie dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi.

Se si osserva, più in dettaglio, la composizione percentuale della spesa media sostenuta dai ministeri nel triennio 2013-2015, per forniture relative ad "attività ancillari" risulta che il 35 per cento è classificata tra i consumi intermedi, il 16 per cento tra gli investimenti fissi lordi e soltanto il 7 per cento circa tra i trasferimenti ad imprese.

In particolare il sottoinsieme delle società attive nelle fornitura di "Servizi di supporto informativo-Acquisti", al cui interno si collocano Sogei S.p.A. e Consip S.p.A., entrambe società per azioni del Ministero dell'economia e finanze che ne è l'azionista unico, rappresenta l'area di spesa più significativa, con un valore medio nel triennio pari al 70 per cento del totale delle società analizzate e concentrata nella categoria dei consumi intermedi (47 per cento). Di rilievo anche la categoria degli investimenti fissi lordi (18 per cento) che rappresenta, in via prevalente, la spesa per software. Negli anni osservati, del resto, il settore dell'informatica e quello della centralizzazione degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche è stato interessato da diversi interventi di razionalizzazione volti ad un impiego più efficiente della spesa per esternalizzazioni[33]. Tra i più incisivi, il trasferimento nel 2012, in capo a Sogei, delle attività informatiche riservate allo Stato e l'attribuzione di attività, sempre informatiche a supporto delle Amministrazioni pubbliche in precedenza svolte da Consip S.p.A. con il relativo trasferimento del ramo d'azienda. Contestualmente a Consip S.p.A., centrale di committenza nazionale, sono state attribuite le attività di approvvigionamento di beni e servizi precedentemente di Sogei[34]. I rapporti finanziari tra il Ministero dell'economia e Sogei S.p.A. e Consip S.p.A. sono rispettivamente regolamentati da un contratto di servizio-quadro e relativi contratti esecutivi per la prima e da convenzioni per la seconda.

Poco significativa l'area di spesa del sottoinsieme delle società che svolgono "Servizi di tipo finanziario e di gestione del patrimonio immobiliare dove si osserva un valore medio, nel triennio, pari al 21 per cento della spesa totale delle forniture ascrivibili ad "attività ancillari". Si tratta di un settore rappresentato da società che svolgono in prevalenza attività di gestione degli incentivi pubblici per lo sviluppo delle imprese (come nel caso di Invitalia S.p.A. e delle sue controllate, di cui il Ministero dell'economia è azionista unico), oppure di gestione del risparmio e sviluppo del patrimonio immobiliare pubblico (come nel caso di Invimit sgr, anche qui il Ministero dell'Economia è azionista unico). Di scarsa entità la spesa media osservata, infine, nel triennio per le società che erogano "Servizi tecnico-professionali" (pari all'8 per cento del totale dell'insieme in esame), quali ad esempio Ales- Arte Lavoro e Servizi spa, società per azioni del Ministero dei beni culturali che ne è l'azionista unico. Ales si caratterizza per la fornitura di servizi di supporto

[31] Nace, Rev.2, Eurostat XXX, p.22 (2.2 -51.)
[32] Sec2010, 20.24.
33 Legge 135 del 7 agosto 2012.
34 Nota XXX Si segnala che nel 2014 Consip S.p.A. incorpora Sicot S.r.l.

all'attività istituzionale per i quali sono richiesti profili professionali spiccatamente tecnici[35] (nell'area dell'archivistica, biblioteconomia, ecc.) così come la Sogesid S.p.A., controllata dal Ministero dell'economia e finanze che ne è l'azionista unico, impegnata nella fornitura di servizi di assistenza tecnica, risanamento e salvaguardia e monitoraggio del territorio e dell'ambiente.
In conclusione, si può osservare che la spesa sostenuta dai ministeri controllanti per le imprese analizzate, concentrata, come abbiamo potuto rilevare, in prevalenza, nelle categorie dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi potrebbe diventare oggetto di mirate strategie di ridimensionamento nel quadro di un eventuale ridisegno delle attività "strettamente ancillari" all'interno dell'area dei servizi strumentali.

Tavola R.1

(in migliaia)

Tipologia società	DESCRIZIONE CATEGORIA ECONOMICA	2013	2014	2015	Media nel triennio
Servizi di supporto informativo-Acquisti	Redditi da lavoro dipendente	80	108	75	88
	Consumi intermedi	310.062	321.428	333.636	321.709
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	12.200	36.353	45.151	31.235
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.069	63	52	728
	Trasferimenti correnti a imprese	697	2.385	46.610	16.564
	Poste correttive e compensative		18		6
	Altre uscite correnti		1	1	1
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	116.333	156.317	106.474	126.374
	Altri trasferimenti in conto capitale	6	117	7.735	2.619
	Contributi agli investimenti	228	23.312	10.628	11.390
	Contributi agli investimenti ad imprese	700	38.005	48.814	29.173
	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private			212.527	70.842
	Acquisizioni di attivita' finanziarie	32.817	37.500	171.780	80.699
Totale		*475.192*	*615.608*	*983.482*	*691.427*
Servizi finanziari e gestione patrimonio	Consumi intermedi	19.298	12.508	795	10.867
	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	28.150	19.332	179	15.887
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private		222	549	257
	Trasferimenti correnti a imprese	1	41.036		13.679
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.233	20.345	11.114	11.231
	Contributi agli investimenti	601	3.231	5.759	3.197
	Contributi agli investimenti ad imprese	22.141	63.128		28.423
	Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10.000	210.076		73.359
	Altri trasferimenti in conto capitale	5.255	4.030		3.095
	Acquisizioni di attivita' finanziarie	6.000	145.317		50.439
Totale		*93.680*	*519.224*	*18.397*	*210.434*
Servizi tecnico-professionali	Consumi intermedi	6.019	8.505	15.402	9.975
	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private		2.716		905
	Trasferimenti correnti a imprese	80.098	29.128	6	36.411
	Poste correttive e compensative		17		6
	Altre uscite correnti			860	287
	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	13.953	22.074	21.960	19.329
	Contributi agli investimenti	7.251	6.005		4.419
	Contributi agli investimenti ad imprese	7.000	2.582	18.820	9.467
	Altri trasferimenti in conto capitale	1.096	2.522	1.964	1.861
Totale		*115.416*	*73.550*	*59.012*	*82.659*
Totale complessivo		**684.288**	**1.208.381**	**1.060.891**	**984.520**

35 Con la legge di stabilità 2016 ha incorporato, per fusione, la Arcus S.p.A., avvenuta *ope legis* ex art. 1 comma 322 della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

3.2. I trasferimenti e i contributi alle famiglie e alle istituzioni sociali private

Il bilancio dello Stato mostra, nell'anno 2015, impegni per trasferimenti e contributi agli investimenti destinati alle famiglie e alle istituzioni sociali private (ISP) per oltre 14 miliardi, gestiti principalmente dai Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno, della salute, del lavoro e della giustizia. Tra questi, rileva il peso finanziario degli impegni, a partire dall'anno 2014, del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'analisi per missioni evidenzia, nel 2015, una concentrazione degli impegni nell'ambito della missione "Competitività e sviluppo delle imprese", riconducibile al cosiddetto "*bonus* 80 euro", introdotto a partire dal mese di maggio 2014 con il decreto-legge n. 66 del 2014, a favore dei lavoratori dipendenti con redditi medio bassi, confermato per gli anni successivi con le leggi di stabilità 2015 e 2016.

TAVOLA 57

RAPPRESENTAZIONE PER MISSIONI DELLA SPESA PER FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE

(in milioni)

Missioni	Impegni consuntivo						Pagamenti totali					
	2014			2015			2014			2015		
	corr.	c. cap.	totale	corr.	c. cap.	totale	corr.	c. cap.	totale	corr.	c. cap.	totale
011.Competitività e sviluppo delle imprese	5.360	0	5.360	8.780	0	8.780	0	0	0	14.138	0	14.138
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.802	0	1.802	2.094	0	2.094	1.753	0	1.753	2.142	0	2.142
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.209	0	1.209	1.112	0	1.112	1.496	50	1.546	1.348	0	1.348
020.Tutela della salute	760	0	760	726	0	726	622	0	622	616	0	616
025.Politiche previdenziali	458	0	458	392	0	392	435	0	435	388	0	388
019.Casa e assetto urbanistico	0	210	210	0	213	213	0	210	210	0	213	213
006.Giustizia	182	0	182	170	0	170	177	0	177	169	0	169
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	161	0	161	173	0	173	156	0	156	168	0	168
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	0	76	0	76	0	0	0	93	0	93
007.Ordine pubblico e sicurezza	79	0	79	77	0	77	79	0	79	78	0	78
005.Difesa e sicurezza del territorio	43	0	43	56	0	56	45	0	45	56	0	56
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	49	28	77	40	18	58	48	30	78	42	15	56
Totale missioni prevalenti	**10.103**	**238**	**10.341**	**13.696**	**231**	**13.927**	**4.811**	**290**	**5.102**	**19.237**	**227**	**19.465**
Altre missioni	227	14	241	104	9	113	214	10	224	108	9	117
Totale complessivo	**10.330**	**252**	**10.582**	**13.800**	**240**	**14.040**	**5.025**	**300**	**5.325**	**19.345**	**236**	**19.581**

Fonte: elaborazione su dati SICDC-RGS

La rappresentazione contabile del beneficio si manifesta mediante il riversamento in entrata (nello specifico alla contabilità speciale 1778 – Fondi di bilancio), delle somme oggetto di compensazione, imputate al capitolo di spesa 3888. Nel 2014, i pagamenti sul capitolo sono stati rinviati, per effetto di una differente modalità di erogazione, e disposti in conto residui nel 2015, insieme a quelli di competenza, per regolarizzare in bilancio quanto già assegnato (oltre 14 miliardi)[36].

[36] Può essere di interesse rilevare che l'Istat registra il *bonus*, secondo le regole della Sistema dei conti europeo, Sec2010, nella spesa per prestazioni sociali di tipo assistenziale in denaro in quanto "trasferimenti operati a favore delle famiglie e finalizzati a sgravare queste ultime dall'onere finanziario rappresentato da vari rischi e bisogni".

TAVOLA 58

IL "*BONUS* 80 EURO" NEL BILANCIO DELLO STATO

(in milioni)

Ministero economia e finanze capitolo 3888	2014				2015			
	Impegni consuntivo	Pagamenti totali	*di cui in c. comp.*	*di cui in c.res*	Impegni consuntivo	Pagamenti totali	*di cui in c. comp.*	*di cui in c.res*
Somma da versare all'entrata del bilancio dello Stato in relazione ai crediti fruiti dai datori di lavoro, a titolo di riduzione del cuneo fiscale, per i lavoratori dipendenti e assimilati.	5.358	0	*0*	*0*	8.780	14.137	*8.780*	*5.358*

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Al netto di questa specifica misura, i pagamenti per trasferimenti alle famiglie ammontano a oltre 5,4 miliardi, in aumento del 2,2 per cento rispetto al 2014.

TAVOLA 59

COMPOSIZIONE PER MISSIONI PREVALENTI

Missioni prevalenti	*milioni*				*composizione %*			
	Impegni consuntivo		Pagamenti totali		Impegni consuntivo		Pagamenti totali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.802	2.094	1.753	2.142	34,5	39,8	32,9	39,3
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.209	1.112	1.546	1.348	23,1	21,1	29,0	24,8
020.Tutela della salute	760	726	622	616	14,6	13,8	11,7	11,3
025.Politiche previdenziali	458	392	435	388	8,8	7,4	8,2	7,1
019.Casa e assetto urbanistico	210	213	210	213	4,0	4,0	3,9	3,9
006.Giustizia	182	170	177	169	3,5	3,2	3,3	3,1
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	161	173	156	168	3,1	3,3	2,9	3,1
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	76	0	93	0,0	1,4	0,0	1,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	79	77	79	78	1,5	1,5	1,5	1,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	43	56	45	56	0,8	1,1	0,8	1,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	77	58	78	56	1,5	1,1	1,5	1,0
Missioni prevalenti	**4.981**	**5.147**	**5.101**	**5.326**	**95,3**	**97,8**	**95,8**	**97,8**
Altre missioni	243	113	224	118	4,7	2,2	4,2	2,2
Totale complessivo	**5.225**	**5.261**	**5.325**	**5.444**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Circa il 90 per cento delle dotazioni di competenza è concentrato in sei missioni di spesa. Tra le più rappresentative si rilevano "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" e "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", che con circa 3,5 miliardi coprono il 64 per cento del totale degli stanziamenti; seguono "Tutela della salute", "Politiche previdenziali", "Casa e assetto urbanistico" e "Giustizia".

La missione "Immigrazione..." mostra un costante incremento in termini di risorse, allocate nello specifico programma relativo ai "Flussi migratori..". L'aumento è stato del 70 per cento all'anno nell'ultimo biennio (per una analisi delle risorse fluite a tale programma come rappresentate nel bilancio si veda il riquadro "L'Italia e i costi dell'accoglienza nel 2015").

In tale missione sono classificate anche le risorse destinate alle confessioni religiose. Si tratta di 1,05 miliardi di cui circa il 95 per cento va alla Conferenza episcopale italiana e la restante quota alle altre confessioni religiose[37].

[37] Si tratta della Tavola Valdese il 3,84 per cento, dell'Unione comunità ebraiche italiane lo 0,55 per cento, della Chiesa evangelica luterana lo 0,40 per cento, dell'Unione italiana chiese cristiane lo 0,23 e della Chiesa cristiana evangelica ADI lo 0,14 per cento.

TAVOLA 60

I TRASFERIMENTI ALLE FAMIGLIE NEI PROGRAMMI DELLA MISSIONE "IMMIGRAZIONE"

(in milioni)

Programmi della missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"	*in milioni*				*composizione %*			
	Impegni consuntivo		Pagamenti totali		Impegni consuntivo		Pagamenti totali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	694	1.045	645	1.092	38,5	49,9	36,8	51,0
Rapporti con le confessioni religiose	1.108	1.050	1.108	1.050	61,5	50,1	63,2	49,0
Totale complessivo	1.802	2.094	1.753	2.142	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Finalizzata a interventi di protezione sociale destinati a particolari categorie di cittadini la missione dedicata ai "Diritti sociali, politiche sociali e famiglie" mostra diversi elementi di interesse.

L'intervento più rilevante, seppure in diminuzione nel biennio osservato, è costituito dall'erogazione di contributi a favore di pensionati di guerra ed assimilati nonché di perseguitati per motivi politici e razziali. Cresciuta significativamente nel 2014, anche se in diminuzione nel 2015, è la spesa per la protezione sociale per particolari categorie. Si tratta delle erogazioni del fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze dei cittadini meno abbienti, istituito con l'art. 81 del DL n. 112 del 2008. La carta acquisti è finalizzata all'acquisto di generi alimentari nonchè al pagamento delle bollette energetiche e delle forniture di gas. Nel finanziamento è inclusa anche la copertura per gli oneri amministrativi e di gestione della carta derivanti dall'attuazione del servizio[38].

TAVOLA 61

I TRASFERIMENTI ALLE FAMIGLIE E ISP NEI PROGRAMMI DELLA MISSIONE I DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIE

(in milioni)

Programmi della missione 024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	*in milioni*				*composizione %*			
	Impegni consuntivo		Pagamenti totali		Impegni consuntivo		Pagamenti totali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	666	604	665	604	55,1	54,3	43,0	44,8
Protezione sociale per particolari categorie	439	327	489	327	36,3	29,4	31,6	24,2
Terzo settore (associazionismo, volontariato, *Onlus* e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	25	25	284	283	2,1	2,2	18,3	21,0
Garanzia dei diritti dei cittadini	77	110	106	132	6,4	9,9	6,9	9,8
Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	1	46	2	2	0,1	4,1	0,1	0,1
Totale missione	1.209	1.112	1.546	1.348	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

[38] Il fondo può essere alimentato, come disposto dalla norma, anche con versamenti, ad uno specifico conto di tesoreria denominato "MEF Diptes Fondo art. 81", presso la Tesoreria centrale dello Stato, deducibili dal reddito d'impresa, effettuati a titolo spontaneo e solidale da parte di società ed enti operanti nel comparto energetico, per il tramite di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) o persone giuridiche. Allo scopo di rendere trasparente tale modalità di finanziamento, il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero del lavoro, predispone e pubblica sul proprio portale una relazione relativa all'utilizzo dei versamenti ricevuti nell'anno di riferimento.

Sono destinate alla corresponsione di indennizzi a titolo di equa riparazione e risarcimenti per ingiusta detenzione nei casi di errori giudiziari e per violazione del termine ragionevole del processo, per il mancato rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali le somme per le famiglie del programma "Garanzia dei diritti".

TAVOLA 62

I TRASFERIMENTI ALLE FAMIGLIE E ISP NEI PROGRAMMI DELLA MISSIONE TUTELA DELLA SALUTE

(in milioni)

Programmi della missione "020.Tutela della salute"	*in milioni*				*composizione %*			
	Impegni consuntivo		Pagamenti totali		Impegni consuntivo		Pagamenti totali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure	462	444	332	333	60,8	61,2	53,3	54,1
Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	297	254	290	254	39,0	35,0	46,5	41,2
Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante	0	27	0	28	0,0	3,7	0,0	4,6
Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	1	0	1	0	0,1	0,0	0,2	0,0
Sicurezza degli alimenti e nutrizione	0	1	0	1	0,0	0,1	0,0	0,2
Totale complessivo	760	726	622	616	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Alla missione "Tutela della salute" vanno più dell'11 per cento delle somme destinate alla famiglia e gestite dal Ministero della salute e sono ripartite su tre programmi. Oltre il 54 per cento afferisce al programma "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure" che comprende le erogazioni dovute per le transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati dal sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento danni, nonché quelle a favore, a titolo di indennizzo e risarcimento, dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (oltre 333 milioni). Il 41 per cento è allocato nella "Programmazione del servizio sanitario nazionale per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza" e si riferisce sostanzialmente al rimborso di spese di assistenza sanitaria all'estero (253 milioni). Il restante 5 per cento (28,4 milioni di pagamenti nel 2015) eroga trasferimenti tramite il programma "Prevenzione e promozione della salute umana assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante", per rimborso di spese e servizi di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante, marittimo e dell'aviazione compresa quella civile e per oneri derivanti dalla convenzione con l'associazione italiana della Croce rossa per le retribuzioni del personale a rapporto convenzionale e operante nei servizi di pronto soccorso sanitario aereoportuali. Sono inoltre presenti spese per attrezzature e materiale sanitario - altre spese delle soppresse gestioni sanitarie delle casse marittime, compensi al personale sanitario convenzionato per le esigenze di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante.

La somma allocata nella missione "Politiche previdenziali" (quasi 389 milioni), destinata a finanziare gli istituti di patronato e di assistenza sociale, segnala la presenza dell'elemento di intermediazione tra l'ente finanziatore e il beneficiario finale.

La missione "Casa e assetto urbanistico" comprende le dotazioni (oltre 212 milioni) allocate nei fondi di garanzia per la prima casa, per la concessione di garanzie, a prima richiesta su mutui ipotecari per l'acquisto della prima casa, inclusi nel programma "edilizia abitativa e politiche territoriali", gestiti da CONSAP (Concessionaria servizi assicurativi pubblici). Il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa, istituito, con la legge n. 244 del 24 dicembre 2007, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, prevede la possibilità per i titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa, di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate al verificarsi di situazioni di temporanea difficoltà, destinate ad incidere negativamente sul reddito complessivo del nucleo familiare. Anche in questo caso, come nel

precedente, la misura a favore di famiglie in difficoltà è intermediata da un soggetto diverso dall'ente finanziatore.

Da segnalare nell'ambito del programma "Amministrazione penitenziaria", i quasi 164 milioni della missione "Giustizia", a favore di categorie di beneficiari molto diverse tra loro, quali: il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (capitolo 1761), le mercedi ai detenuti lavoranti, il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta (capitolo 1764). A questi si aggiungono 4 milioni per somme da assegnare all'ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria (capitolo 1801).

Il resto delle risorse, poco più del 10 per cento del totale, pari a 569 milioni di pagamenti a fronte di 553 milioni di impegni, riguardano diversi interventi. Rilevano le quote di proventi da attività di controllo fiscale da destinare al fondo di assistenza al personale della Guardia di finanza e del Ministero dell'economia e delle finanze (circa 150 milioni) e il Fondo per la promozione di misure di sviluppo economico, che include l'attivazione di una *social card* nelle Regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi (93 milioni di pagamenti nel 2015 a Poste Italiane S.p.A.), compreso nel programma "sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche"[39].

Le spese considerate nelle missioni "Ordine pubblico e sicurezza" e "Difesa e sicurezza del territorio" (oltre 130 milioni nel 2015) sono finalizzate all'erogazione di speciali elargizioni ed altri benefici economici in favore delle vittime del dovere o del terrorismo o della criminalità organizzata e delle loro famiglie, compreso il concorso nelle spese funerarie del personale della Polizia di Stato deceduto in servizio. Rientrano tra i beneficiari anche i portatori di invalidità permanente causata dalle funzioni espletate, appartenenti alle forze di Polizia, ai vigili urbani ed qualsiasi persona che, legalmente richiesta, abbia prestato assistenza.

Per la "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" risultano pagati nel 2015 circa 56 milioni di contributi ordinari annuali a numerose istituzioni e fondazioni culturali, molte delle quali rientranti nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche predisposto annualmente dall'Istat. Figurano per incidenza di importo "La biennale di Venezia", l'Unione italiana ciechi, la "Triennale di Milano", l'Associazione Reggio Parma Festival, la Rossini opera Festival e molte altre.

Ancora, con riferimento alla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri" risultano circa 27 milioni di pagamenti nel 2015, destinati ai fondi relativi alle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali.

Nell'ambito della missione "L'Italia in Europa e nel mondo", che trasferisce alle famiglie circa 26 milioni, il programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie", gestito dal Ministero degli affari esteri ha erogato quasi 12 milioni nel 2015 per contributi in denaro, libri e materiale didattico e relative spese di spedizione a studenti, anche stranieri, per borse di studio, ad università e ad enti, associazioni e comitati per l'assistenza educativa, scolastica, culturale, ricreativa e spese, contributi, assegni e premi finalizzati alla promozione ed alle relazioni culturali inclusi nel programma "Promozione del sistema Paese".

Le risorse allocate nella missione "Soccorso civile" (oltre 17 milioni) risultano assegnate prevalentemente al programma "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico". Sono destinate a fornire benefici economici in favore dei vigili del fuoco o loro superstiti e all'assistenza dei figli tramite l'Opera nazionale di assistenza di tale corpo.

---

[39] La Carta *Bonus* Idrocarburi è disponibile per i cittadini che ne fanno domanda e che hanno i requisiti di cui all'articolo 2 del decreto interministeriale 12/11/2010, come modificato dal decreto 7 agosto 2014 (emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico). Ne sono beneficiari i residenti nella Regione interessata dalle estrazioni di idrocarburi liquidi e gassosi, (la Basilicata) muniti di patente di guida. Il *Bonus* Idrocarburi deriva dai versamenti delle società che estraggono idrocarburi nella Regione interessata, dovuti allo Stato ai sensi dell'art. 45 della legge 99/2009 ed è erogato secondo le modalità previste dal decreto interministeriale citato, attraverso Poste Italiane S.p.A.. L'importo del *Bonus* dipende dalle quantità di idrocarburi estratte dalle Società (variabile, quindi, anno per anno).

A favore della missione "Istruzione scolastica" risultano allocati nel programma "Istruzione post-secondaria", degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale" oltre 13,5 milioni nel fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore pagati a diverse fondazioni e istituti tecnici superiori, mentre 2,4 milioni sono stati erogati nel 2015 agli istituti superiori e licei, quali incentivi di natura economica finalizzati alla prosecuzione degli studi, da assegnare agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici di particolare valore, mediante il programma "Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio".

Altri 9 milioni imputati al programma "Istituti di alta cultura", nell'ambito della missione "Istruzione universitaria e formazione post universitaria", sono contributi agli istituti superiori di studi musicali non statali e alle accademie non statali di belle arti, versati direttamente agli istituti o per il tramite di Comuni e Province.

Una certa curiosità per la loro collocazione tra i trasferimenti alle famiglie suscitano le risorse registrate nel programma "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità", (quasi 9 milioni) nell'ambito della missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" destinate a pagare a Cassa depositi e prestiti e a istituti di credito le annualità per gli interventi per la salvaguardia di Venezia a cura di istituzioni sociali private (oltre 6 milioni), nonché contributi trentacinquennali per la costruzione e il completamento di chiese parrocchiali e locali ad uso di ministero pastorale o di ufficio o abitazione del parroco (quasi 3 milioni).

Partecipano ai trasferimenti alle famiglie anche i quasi 9 milioni erogati all'INAIL dalla missione "Politiche per il lavoro", e incluse nel programma "Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro", tramite il fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro.

Non ultime le risorse stanziate ed erogate dal fondo giovani per la cultura (quasi 2 milioni), gestito dal Ministero per i beni culturali con il programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza", che risultano destinate a diversi intermediari: l'Archivio centrale dello Stato, la biblioteca nazionale centrale di Roma e Firenze, la Soprintendenza speciale presso il polo museale di Napoli e Pompei Stabia ed Ercolano, oltre a numerosi pagamenti effettuati mediante ordini di accreditamento a favore di diversi Segretariati regionali del Ministero. In realtà il fondo finanzia un programma straordinario finalizzato alla prosecuzione e allo sviluppo delle attività di inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale, anche al fine di incrementare e facilitare l'accesso e la fruizione da parte del pubblico. Il programma prevede l'implementazione di sistemi integrati di conoscenza attraverso la produzione di risorse digitali basate sulla digitalizzazione di immagini e riproduzioni del patrimonio medesimo nelle sue diverse componenti, prioritariamente nel Sistema bibliotecario nazionale, nel Sistema archivistico nazionale, nel Sistema generale del catalogo, nel Portale della cultura italiana, anche tramite accordi con le Regioni, le Università, gli Istituti culturali e gli altri enti e istituzioni culturali. Lo svolgimento del programma si inserisce nel quadro delle indicazioni dell'Agenda digitale europea.

Nel programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" si rileva 1 milione circa erogato a favore di diverse associazioni venatorie nazionali riconosciute.

Infine, la missione "Competitività e sviluppo delle imprese" comprende erogazioni per oltre 1 milione a favore del fondo per la crescita sostenibile, ex Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica istituito dalla legge n. 46 del 1982, che finanzia progetti di ricerca e sviluppo negli ambiti tecnologici, per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a società cooperative. Nella missione "Regolazione dei mercati" si registra il contributo annuo forfettario agli organismi di normalizzazione italiani CEI - Comitato elettrotecnico italiano e UNI - Ente nazionale italiano di unificazione per il finanziamento dell'attività di normazione tecnica relativa alla sicurezza degli impianti, in applicazione dell'art. 8 della legge 46 del 1990.

Come si è visto dalla presente rassegna dei trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti alle famiglie e alle istituzioni private sociali allocati nel rendiconto dello Stato, si tratta di interventi caratterizzati da una forte eterogeneità. I beneficiari diretti, inoltre, sono, nella maggior parte dei casi osservati, intermediati da strutture organizzative incaricate di effettuare le operazioni di pagamento. Le famiglie risultano, in questo quadro, destinatarie dirette solo per determinate casistiche di benefici quali: specifiche indennità; assegni; particolari benefici economici; rimborsi dovuti a seguito di azioni di risarcimento danni, come nel caso dei pensionati di guerra, di soggetti emotrasfusi o ancora di vittime del dovere o del terrorismo o della criminalità organizzata. A queste si aggiungono, infine i risarciti per violazione del termine ragionevole del processo e per il mancato rispetto della convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Riquadro - L'Italia e i costi dell'accoglienza nel 2015

Impegnata nel presidio dell'emergenza così come nel controllo delle frontiere e nella gestione dell'accoglienza l'Italia ha governato, nel corso del 2015 come in parte già fatto nel 2014, i massici flussi dei migranti in arrivo[40] (tra cui un alto numero di rifugiati e richiedenti asilo) con una spesa che, limitata al solo settore dell'accoglienza, ammonta complessivamente a 1.095 milioni.
Nel quadro di uno scenario geopolitico internazionale mutato e di un programma comunitario più cogente[41], anche il sistema di accoglienza italiano è stato sottoposto a un piano di trasformazione. Tra il 2014 e il 2015, è stato avviato un graduale processo di razionalizzazione mirato ad ottenere una più efficace allocazione delle risorse finanziarie che rimangono, come in passato, in capo al Governo, e un più efficiente coinvolgimento delle istituzioni impegnate nel coordinamento e nella gestione dell'accoglienza.
Con il decreto legislativo n. 142 del 2015[42] è stato effettuato, perciò, un riordino delle precedenti disposizioni legislative in materia di immigrazione e si è delineato, con l'obiettivo di giungere al superamento di interventi solo emergenziali, un modello di organizzazione dell'accoglienza fondato sulla "leale collaborazione fra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale"[43].

---

[40] Rispetto ai 42.925 giunti nel 2013, il 2014 ha registrato l'ingresso di 170.100 nuovi migranti a cui se ne sono aggiunti 153.842 nel 2015.

[41] La gestione della migrazione è stata inserita per la prima volta tra le priorità esplicite della Commissione europea nel programma presentato dal presidente Jean Paul Juncker il 15 luglio 2014. La presentazione dell'Agenda europea sulla migrazione, il 13 maggio 2015, ha lo scopo di tracciare un programma di iniziative a breve e a lungo termine, mirato a definire soluzioni di tipo strutturale e operativo che consentano ai Paesi membri di affrontare la situazione di crisi del Mediterraneo a fronte dell'aumento costante dei flussi migratori provenienti dai Paesi terzi.
Alcune delle "azioni immediate" proposte dalla Commissione, in parte già implementate e in parte da avviare, rappresentano, come da questa specificato, un "modello di reazione rapida all'eventualità di crisi future alle frontiere esterne all'Unione" e si articolano, in via prioritaria, in attività di:

- rafforzamento delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon;
- introduzione del sistema basato sui "punti crisi" (*hotspots*) per rendere più celeri le procedure di identificazione dei migranti e loro ricollocazione (*relocation*) temporanea in ingresso presso gli Stati membri in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Frontex ed Europol;
- reinsediamento (*resettlement*) dei migranti "in evidente bisogno di protezione" presso gli Stati membri.

Tale programma, sollecitato da situazioni di emergenza, ha contribuito ad aggiornare ed integrare, con il varo di diversi pacchetti di misure, il disegno europeo delle politiche migratorie, considerato dalla stessa Commissione, non sufficiente a gestire uno scenario di "crisi permanente" mutato in modo drammatico tra il 2014 e il 2015.

[42] Il d.lgs. recepisce le direttive europee, 2013/32 e 2013/33, in materia di procedure e di accoglienza.

[43] Articolato nelle fasi del a) soccorso; b) prima accoglienza e c) seconda accoglienza, il sistema delineato nella norma, consente di integrare anche il nuovo approccio *hotspot* che prevede l'individuazione di specifiche aree in cui convogliare gli arrivi via mare dei migranti soccorsi in porti di sbarco selezionati, al fine di effettuare le verifiche previste per l'applicazione delle procedure di ricollocazione (*relocation*) o di reinsediamento (*resettlement*) di persone in evidente necessità di protezione internazionale.
In sintesi, gli attori istituzionali e le organizzazioni private che compongono l'attuale sistema dell'accoglienza sono: Ministero dell'interno e Prefetture, Regioni, Comuni, Organizzazioni internazionali e intergovernative, Organizzazioni del Terzo settore. La gestione ordinaria fa capo al Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che ha la funzione di individuare, tramite le Prefetture, le strutture dedicate all'accoglienza per migranti e richiedenti asilo (Centri governativi, strutture temporanee e Sprar). Il funzionamento del sistema è assicurato

L'entità della spesa sostenuta dallo Stato (1095 milioni) si spiega se si analizza più analiticamente la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" che, nel 2015 registra pagamenti complessivamente pari a 2.433 milioni. Se si escludono, tuttavia, i due programmi relativi ai "Rapporti con le confessioni religiose" (1.050 milioni) e ai "Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo edifici di culto" (5 milioni), si rileva che la spesa effettivamente destinata all'Immigrazione è a valere sui programmi "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate" (1.320 milioni) e "Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale" (57 milioni) (tavola R.2).

TAVOLA R.2

GESTIONE DELLA MISSIONE 27 - IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI PER PROGRAMMI

(in migliaia)

Programmi	Impegni consuntivo				Pagamenti totali			
	Economia	Lavoro	Interno	totale	Economia	Lavoro	Interno	Totale
Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	0	10.115	0	10.115	0	57.396	0	57.396
Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	0	0	1.212.215	1.212.215	0	0	1.320.435	1.320.435
Rapporti con le confessioni religiose	1.049.641	0	0	1.049.641	1.049.641	0	0	1.049.641
Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	0	0	5.270	5.270	0	0	5.256	5.256
Totale	1.049.641	10.115	1.217.485	2.277.241	1.049.641	57.396	1.325.691	2.432.727

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

La lettura per categorie economiche consente di cogliere in modo più puntuale quanto effettivamente è stato speso per l'accoglienza. Se si escludono, oltre ai trasferimenti correnti per le confessioni religiose e per il fondo per il culto, anche i trasferimenti alle imprese destinati a finanziare il Fondo di rotazione per le vittime di reati di mafia ed usura, l'esercizio 2015 evidenzia un importo pari a circa 1.262 milioni (tavola R.3).

---

dall'Intesa tra i vari livelli di governo nazionale, regionale e locale, come definita nell'ambito della Conferenza unificata del 10 luglio 2014.

Il Tavolo di coordinamento nazionale (regolato da un decreto del Ministero dell'interno), con cui si coordinano i tavoli regionali, rappresenta la sede di condivisione delle scelte da parte di tutti i livelli di governo e del mondo dell'associazionismo e individua, sulla base del Piano operativo nazionale (predisposto annualmente), un sistema di gestione dell'accoglienza organizzato in diverse fasi che partono dal momento dello sbarco dei migranti, con attività di primo soccorso e assistenza, fino all'individuazione di *hub* regionali e interregionali per l'accoglienza temporanea e all'inserimento nelle strutture di secondo livello gestite dagli Enti locali. Da segnalare che, per quanto riguarda i minori, come già definito nell'ambito della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014, è stato individuato nel 2015 un nuovo e articolato sistema di accoglienza per i "minori stranieri non accompagnati" (MSNA) sia presso le strutture temporanee sia all'interno della rete di secondo livello (Sprar).

Provando a tracciare una rappresentazione sintetica dell'attuale sistema dell'accoglienza e della connessa spesa sostenuta per l'esercizio 2015, è possibile individuare due livelli di intervento, strettamente integrati tra loro e gestiti attraverso diverse tipologie di strutture riconducibili a:

1. Centri governativi di "prima accoglienza" e strutture temporanee (Cara, Cda, Cpsa, Cie) individuati dal Ministero dell'interno tramite le Prefetture (centri governativi);[43]
2. Strutture residenziali, destinate alla "seconda accoglienza" o "accoglienza integrata", individuate dagli Enti locali che partecipano, su base volontaria, ad un bando del Ministero dell'interno, nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) finalizzato alla realizzazione di progetti di accoglienza forniti a richiedenti asilo e rifugiati[43]. Costituiti per conseguire obiettivi di integrazione nel tessuto sociale di migranti che hanno già acquisito forme di protezione internazionale, gli Sprar sono spesso coinvolti, in presenza di flussi più consistenti, anche in attività di "prima accoglienza".

TAVOLA R.3

PAGAMENTI A FAVORE DELLA MISSIONE 27 – "IMMIGRAZIONE"

(in migliaia)

Categorie economiche	Lavoro	Interno	Totale
Altre uscite correnti	1.347	17.884	19.231
Consumi intermedi	199	25.109	25.308
Imposte pagate sulla produzione	86	1.159	1.245
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	55.736	176	55.912
Redditi da lavoro dipendente	0	1.091.927	1.091.927
Trasferimenti correnti a estero	0	9.183	9.183
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	22	62	84
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	6	53.467	53.473
Totale complessivo	**57.396**	**1.198.967**	**1.256.363**

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

La categoria di spesa più elevata, pari a 1.092 milioni, è costituita dai trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private che comprende prevalentemente il finanziamento del sistema dell'accoglienza di primo e di secondo livello. Di interesse anche le categorie relative agli investimenti fissi lordi e ai consumi intermedi, che mostrano una spesa complessiva di circa 79 milioni destinata prevalentemente allo sviluppo dei sistemi informativi impiegati nella gestione dell'informazione relativa agli immigrati (priorità indicata, peraltro, nell'Agenda europea per tutti gli Stati membri impegnati nei progetti di interoperabilità dei sistemi informativi locali) e ai lavori di manutenzione e ristrutturazione degli immobili destinati all'accoglienza.

Tra i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche rileva, inoltre, il contributo di circa 56 milioni erogato dal Ministero del lavoro per la gestione delle politiche migratorie.

Una rappresentazione più analitica della spesa per interventi diretti nell'ambito della missione Immigrazione (ottenuta selezionando ed escludendo alcune importi per un totale di circa 167 milioni relativi al finanziamento di attività estranee alla missione) permette di comprendere alcuni elementi di funzionamento del complesso sistema dell'accoglienza.

Nello specifico si osserva che la spesa sostenuta dal Ministero dell'interno per la gestione del "primo livello di accoglienza" nell'esercizio 2015 è stata pari a 639 milioni, triplicando rispetto al 2013. Il contributo erogato a favore degli Enti locali ammessi al finanziamento dei bandi Sprar, per la gestione del "secondo livello di accoglienza" risulta, invece, più contenuto ammontando complessivamente a 209 milioni, ma anche in questo caso più che triplicato rispetto al 2013. Il finanziamento degli Sprar, come si può osservare, è a valere sia sul "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nelle materie di adesione a programmi e progetti dell'unione europea anche in regime di cofinanziamento", sia sulle "Somme destinate all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato sul territorio nazionale".

Da segnalare l'impiego di 115 milioni per l'assistenza dei minori stranieri non accompagnati che, dal 2015, rientrano nel nuovo sistema di accoglienza (MSNA) incardinato presso il Ministero dell'interno e la spesa di 95 milioni per l'assistenza economica e sanitaria in favore di stranieri. In questo ambito specifico sono state potenziate le attività di "prima valutazione medica" sulle condizioni generali di salute dell'immigrato all'atto del soccorso in mare (*triage* sanitario) con la somministrazione di farmaci di primo soccorso nonché azioni di implementazione e sviluppo di specifici programmi di assistenza, trattamento e riabilitazione anche di lunga durata, dei migranti in condizioni di vulnerabilità psico-sanitaria (tavola R.4)

TAVOLA R.4

SPESE PER INTERVENTI PER IMMIGRAZIONE

(in migliaia)

Interventi immigrazione	Impegni consuntivo			Pagamenti totali		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri	227.597	494.622	610.387	222.532	419.578	639.380
Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo ed interventi connessi	55.434	106.999	204.005	59.564	138.218	201.236
Spese per l'assistenza economica e sanitaria in favore di stranieri e per cittadini italiani che rimpatriano per cure	40.000	290.000	50.000	40.000	244.657	94.864
Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	24.957	90.000	90.000	4.992	44.941	115.822
Spese per il funzionamento della commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali per le richieste di riconoscimento dello status di rifugiato	4.807	13.672	10.678	4.761	5.087	16.418
Somme da destinare all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale	8.831	10.023	9.481	8.839	7.275	7.844
Spese per la partecipazione ai programmi finanziati dall'unione europea	6.187	9.101	7.529	4.831	10.391	7.202
Fondo nazionale per le politiche migratorie	13.479	7.624	8.040	7.700	9.106	5.720
Contributi ed interventi in favore di enti pubblici ed organismi privati del settore socio-assistenziale	2.749	2.671	3.677	2.509	2.911	3.653
Collaborazioni internazionali e cooperazione ed assistenza ai paesi terzi in materia di immigrazione ed asilo	1.022	1.267	5.504	531	1.052	1.288
Estinzione dei debiti pregressi al 31.12.2010 relativi alla gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari	0	0	765	0	0	765
Fondo per l' inclusione sociale degli immigrati	770	124	438	788	124	438
Totale	385.835	1.026.102	1.000.505	357.046	883.340	1.094.630

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

E' da rilevare, infine, che la presente analisi, essendo strettamente aderente alla spesa riconducibile alla missione "Immigrazione" finalizzata a finanziare il sistema dell'accoglienza, non può dar conto delle altre aree di spesa che vengono interessate dal sistema del soccorso, inteso nelle sue forme più ampie e trasversali (si pensi che il solo soccorso in mare coinvolge la Difesa, le Capitanerie di porto, la Guardia di finanza). Allo stesso modo non sono individuabili, allo stato attuale, in modo analitico i costi dei migranti direttamente a carico del sistema sanitario nazionale, così come quelli in capo all'istruzione, in un quadro organizzativo ancora in via di stabilizzazione.

3.3. I trasferimenti alle Amministrazioni territoriali

I trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche hanno raggiunto nel 2015 i 270 miliardi, con una crescita rispetto all'anno precedente del 2,6 per cento. Tra questi circa il 50 per cento è costituito da trasferimenti a enti territoriali. Si tratta prevalentemente di spesa corrente (oltre il 95 per cento) che nel 2015 aumenta di oltre il 6 per cento.

Ad oltre 5 anni dall'approvazione dei decreti di attuazione della legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale, che doveva portare ad un superamento della finanza derivata, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti territoriali continuano ad essere particolarmente rilevanti.

Negli anni immediatamente successivi alla legge 42 l'andamento di tale aggregato è stato interessato da tre fenomeni che incidono sulla leggibilità degli andamenti finanziari complessivi: il ricorso a tagli quale contributo richiesto al risanamento della finanza pubblica; le ripetute modifiche del sistema di finanziamento delle Amministrazioni comunali, con il conseguente mutare delle risorse trasferite o fluite attraverso il fondo perequativo; le ricorrenti necessità di integrazioni delle risorse, conseguenti ad interventi agevolativi di natura fiscale incidenti sul gettito di imposte proprie.

I rapporti finanziari tra lo Stato e le Amministrazioni locali sono così continuamente mutati e le difficoltà che ancora caratterizzano il sistema di finanziamento degli enti, nonché l'imminente

scadenza della deroga prevista per l'attuazione del d.lgs. 68/2011, fanno presagire nuove modifiche a breve[44].

TAVOLA 63

	Stanziamenti def.				Impegni Comp				Pagamenti Comp			
	2014	2015	15/14	comp	2014	2015	15/14	comp	2014	2015	15/14	comp
Regioni	**105.062**	**109.030**	3,8	100,0	**103.727**	**108.816**	4,9	100,0	**85.852**	**88.030**	2,5	100,0
Trasferimenti correnti	**103.768**	**107.107**	3,2	98,2	**102.627**	**107.023**	4,3	98,4	**85.027**	**86.810**	2,1	98,6
Contributi agli investimenti	**1.294**	**1.922**	48,6	1,8	**1.101**	**1.793**	62,9	1,6	**825**	**1.220**	47,8	1,4
Enti locali	**12.172**	**16.307**	34,0	100,0	**11.123**	**15.723**	41,4	100,0	**10.226**	**14.141**	38,3	100,0
Trasferimenti correnti	**9.421**	**11.720**	24,4	71,9	**9.281**	**11.677**	25,8	74,3	**8.861**	**10.667**	20,4	75,4
Contributi agli investimenti	**2.751**	**4.587**	66,8	28,1	**1.842**	**4.046**	119,7	25,7	**1.365**	**3.474**	154,6	24,6
Altri enti delle AL	**8.686**	**8.208**	-5,5	100,0	**8.575**	**8.116**	-5,3	100,0	**7.503**	**7.617**	1,5	100,0
Trasferimenti correnti	**8.002**	**7.613**	-4,9	92,8	**8.001**	**7.610**	-4,9	93,8	**7.059**	**7.257**	2,8	95,3
Contributi agli investimenti	**684**	**595**	-13,1	7,2	**574**	**506**	-11,7	6,2	**444**	**360**	-18,9	4,7
Totale	**125.921**	**133.545**	6,1	100,0	**123.425**	**132.655**	7,5	100,0	**103.580**	**109.788**	6,0	100,0
Trasferimenti correnti	**121.192**	**126.441**	4,3	94,7	**119.909**	**126.310**	5,3	95,2	**100.947**	**104.734**	3,8	95,4
Contributi agli investimenti	**4.729**	**7.104**	50,2	5,3	**3.516**	**6.345**	80,5	4,8	**2.634**	**5.054**	91,9	4,6

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Di qui, l'interesse ad un approfondimento su cosa è ricompreso nell'aggregato; su quanto di questi trasferimenti è dovuto ai ritardi del processo di attuazione del federalismo fiscale e quanto è invece da ricondurre a regolazioni contabili. Nell'esame di questa categoria vi è, poi, l'interesse per una valutazione di quale spazio lo Stato si sia riservato per interventi sul territorio volti ad incidere su squilibri o a favorire la crescita. Non si può, infine, non rilevare come i trasferimenti siano sempre più uno strumento per orientare le gestioni verso assetti più efficienti ed economici, o per garantire adeguati standard dei servizi

L'analisi svolta in questo paragrafo prende in considerazione separatamente le tre componenti in cui sono classificati i trasferimenti: i trasferimenti alle Regioni (categoria IV.2.1 e XXII.2.1), quelli alle Amministrazioni locali (categorie IV.2.2., IV.2.7. e XXII.2.2) e i trasferimenti agli altri Enti territoriali.

3.3.1. I trasferimenti alle Regioni

Nonostante le forti riduzioni dovute ai successivi tagli di risorse operate dalle manovre finanziarie degli anni della crisi, la dimensione complessiva dei trasferimenti alle Regioni continua ad essere consistente: nel 2015 gli stanziamenti definitivi sono stati oltre 109,2 miliardi, in crescita del 3,8 per cento rispetto all'anno precedente. Si tratta in prevalenza di trasferimenti correnti (107 miliardi), di cui oltre 100 gestiti dal Ministero dell'economia e relativi alla missione "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali". Tale valutazione, tuttavia richiede ulteriori precisazioni.

Nella tavola 64 i singoli trasferimenti sono stati accorpati, distinguendo alcuni raggruppamenti principali.

[44] Secondo quanto previsto dal DL n. 78/2015, entro il prossimo 31 luglio dovranno essere identificati i trasferimenti dallo Stato alle Regioni da sopprimere e trasformare in entrate proprie per dare effettivo compimento al processo di modifica del sistema di finanziamento degli enti territoriali in direzione di una maggiore autonomia finanziaria, come previsto dalla legge n. 42 del 2009.

TAVOLA 64

(in milioni)

	Stanziamenti definitivi			Impegni competenza			Pagamenti competenza		
	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14
Trasferimenti correnti	**103.732**	**107.053**	**3,2**	**102.591**	**106.925**	**4,2**	**84.998**	**86.787**	**2,1**
Calamità naturali	**20**	**20**		**14**	**20**	**38,1**	**14**	**20**	**38,1**
Regolazioni finanziarie	**96.880**	**99.743**	**3,0**	**95.852**	**99.667**	**4,0**	**78.738**	**80.225**	**1,9**
Finanziamento sanità	*69.147*	*75.161*	*8,7*	*69.138*	*75.159*	*8,7*	*53.999*	*57.658*	*6,8*
Regolazioni contabili Regioni a statuto speciale	*27.690*	*24.243*	*-12,4*	*26.672*	*24.169*	*-9,4*	*24.713*	*22.246*	*-10,0*
Compensazioni	*0*	*296*			*296*			*296*	
Rimborsi	*43*	*43*		*43*	*43*		*25*	*25*	
Misure singole Regioni	**46**	**143**	**209,9**	**46**	**143**	**210,5**	**41**	**51**	**23,2**
Misure relative singole RSS	**17**	**47**	**178,6**	**17**	**47**	**179,5**	**0**	**0**	**-10,0**
Interventi	**6.769**	**7.101**	**4,9**	**6.662**	**7.049**	**5,8**	**6.204**	**6.491**	**4,6**
TPL	*4.919*	*4.925*	*0,1*	*4.919*	*4.925*	*0,1*	*4.917*	*4.845*	*-1,5*
Misure sanitarie	*5*	*605*		*5*	*605*		*2*	*507*	
Altri Interventi	*1.845*	*1.571*	*-14,9*	*1.737*	*1.518*	*-12,6*	*1.285*	*1.139*	*-11,3*
Trasferimenti in c/capitale	**1.294**	**2.146**	**65,9**	**1.101**	**1.790**	**62,6**	**825**	**1.217**	**47,5**
Calamità naturali	35	0	**-99,9**	35	0	**-99,9**	35	0	**-99,9**
Regolazioni contabili RSS	93	83	**-10,8**	93	83	**-10,8**	93	83	**-10,8**
Misure singole regioni	287	351	**22,6**	286	327	**14,6**	272	313	**14,9**
Misure relative singole RSS	125	119	**-4,7**	125	118	**-5,3**	104	97	**-6,2**
Interventi	754	1.593	**111,2**	562	1.261	**124,4**	322	725	**125,2**
Misure sanitarie	*14*	*19*	*30,6*	*14*	*19*	*30,6*	*14*	*19*	*30,6*
TPL	*33*	*276*	*737,8*	*33*	*49*	*48,0*	*1*	*17*	*1.178,3*
Altri Interventi	*707*	*1.298*	*83,6*	*515*	*1.194*	*131,9*	*306*	*688*	*125,0*
Totale complessivo	**105.026**	**109.200**	**4,0**	**103.691**	**108.715**	**4,8**	**85.823**	**88.005**	**2,5**

Gli importi della tavola differiscono da quelli della tavola 63 per l'esclusione di due capitoli (1650/MISE e 3527/Lavoro) che prevedono interventi non destinati alle Regioni e, invece, l'inclusione del capitolo 7251/MIT, precedentemente classificato tra i trasferimenti alle Regioni e, dall'esercizio 2015, ricompreso tra i trasferimenti alle imprese

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Si sono innanzitutto considerati gli interventi a finalità specifica, siano essi per calamità nazionali o interessanti singole Regioni seppur per finalità di carattere generale (ne sono un esempio le misure compensative relative agli enti di frontiera o a quelli che ospitano insediamenti militari rilevanti) e soprattutto quelli relativi a regolazioni contabili e finanziarie.

Le regolazioni contabili sono strettamente connesse al sistema di finanziamento delle Regioni a statuto speciale che, come è noto, è basato principalmente sull'attribuzione della quasi totalità del gettito fiscale prodotto nell'ambito territoriale di ciascuna Regione, secondo quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dagli statuti e che presentano caratteristiche proprie e norme di attuazione anche molto differenziate. Si tratta di importi consistenti (24,2 miliardi).

Ancora di maggior rilievo (più di 75 miliardi) il finanziamento del settore sanitario. In questa categoria sono ricompresi sia gli importi trasferiti quali compartecipazioni e compensazioni, che le somme destinate in via continuativa a specifici soggetti (Ospedale Bambin Gesù e Ospedale Gaslini). L'individuazione del fabbisogno nazionale standard a cui lo Stato contribuisce per l'erogazione dei LEA fa si che, oltre all'attribuzione alle Regioni di risorse a titolo di compartecipazione all'IVA, sia ricompresa in tale aggregato anche la compensazione prevista dall'articolo 13 del d.lgs. 56/2000 di eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF rispetto agli importi stimati a copertura del fabbisogno standard nazionale[45]. Ad esse vanno aggiunte le componenti del finanziamento del Servizio sanitario vincolate per legge ad obiettivi specifici, cui sono destinate le risorse ricomprese nel capitolo destinato al Fondo sanitario nazionale.

[45] Secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 56 del 2000 lo Stato garantisce alle Regioni a statuto ordinario l'integrale finanziamento del fabbisogno nazionale standard mediante le entrate proprie (*tickets*), i gettiti derivanti dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF valutate ad aliquota base e, fino a concorrenza del fabbisogno medesimo, mediante IVA.
Poichè i valori di gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF considerati per l'anno di riferimento costituiscono valori stimati, qualora i gettiti effettivi risultino inferiori, il differenziale è assicurato dal fondo di garanzia di cui all'articolo 13 del d.lgs. n. 56 del 2000.

TAVOLA 65
(in milioni)

	Stanziamenti definitivi			Impegni competenza			Pagamenti competenza		
	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14
Trasferimenti correnti	**6.769,2**	**7.100,9**	**4,9**	**6.661,5**	**7.048,5**	**5,8**	**6.203,9**	**6.491,1**	**4,6**
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	632,1	517,6	**-18,1**	533,7	512,4	**-4,0**	458,4	416,5	**-9,1**
005.Difesa e sicurezza del territorio	28,6	29,4	**2,9**	28,6	27,0	**-5,7**	24,3	22,9	**-6,0**
013.Diritto alla mobilità	4.918,6	4.925,3	**0,1**	4.918,6	4.925,3	**0,1**	4.917,4	4.844,6	**-1,5**
018.Sviluppo sosten. tutela territorio e ambiente	9,8	30,0	**205,2**	9,8	30,0	**205,2**			
019.Casa e assetto urbanistico	135,7	128,6	**-5,3**	135,7	128,6	**-5,3**	120,0	128,6	**7,1**
020.Tutela della salute	5,5	505,1		5,4	505,0		1,9	407,4	
022.Istruzione scolastica	226,1	14,4	**-93,6**	222,2	14,4	**-93,5**	14,8	0,0	**-99,8**
023.Istruzione universitaria	164,5	163,8	**-0,4**	164,5	119,1	**-27,6**	89,9	119,1	**32,6**
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	631,6	734,6	**16,3**	626,1	734,6	**17,3**	577,0	552,0	**-4,3**
026.Politiche per il lavoro	15,0	50,6	**237,5**	15,0	50,6	**237,5**			
Altre missioni	1,8	1,5	**-20,1**	1,8	1,5	**-20,1**	0,2	0,0	**-81,9**
Trasferimenti in c/capitale	**724,7**	**1.562,8**	**115,6**	**532,6**	**1.231,3**	**131,2**	**321,8**	**724,8**	**125,2**
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	112,0	110,4	**-1,4**	106,6	102,2	**-4,2**	75,0	70,8	**-5,6**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	31,7	28,5	**-10,1**	31,7	28,5	**-10,1**	24,4	15,7	**-35,6**
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	125,9		**-100,0**	125,9		**-100,0**	23,0		**-100,0**
013.Diritto alla mobilità	37,4	272,5	**629,4**	37,4	45,1	**20,7**	34,4	40,4	**17,5**
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	36,7	546,0	**1.389,2**	22,9	527,9	**2.204,6**	4,6	319,8	**6.878,3**
018.Sviluppo sosten. tutela territorio e ambiente	126,2	171,5	**35,9**	91,0	161,2	**77,2**	68,6	146,5	**113,4**
020.Tutela della salute	14,5	18,9	**30,6**	14,5	18,9	**30,6**	14,5	18,9	**30,6**
022.Istruzione scolastica	170,0	365,0	**114,7**	80,1	322,5	**302,7**	58,7	87,7	**49,4**
Altre missioni	70,4	50,0	**-29,0**	22,5	25,0	**10,9**	18,6	25,0	**34,7**
Totale complessivo	7.494,0	8.663,7	**15,6**	7.194,1	8.279,8	**15,1**	6.525,7	7.215,9	**10,6**

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Al netto di tali importi che, da un lato descrivono un area "speciale" più prossima ad una regolazione contabile che ad un vero e proprio trasferimento di risorse e, dall'altro, come nel caso della sanità, fanno riferimento ad un area già transitata in un regime più vicino a quello previsto dal disegno federalista (dal che gli importi rispondono a meccanismi definiti al di fuori della sfera del bilancio), l'area dei trasferimenti si riduce considerevolmente.

Si tratta nel complesso di poco più di 8,6 miliardi, di cui circa 7,1 relativi a spesa corrente e 1,6 per spesa in conto capitale.

I trasferimenti finanziari più significativi in favore delle Regioni riguardano il trasporto pubblico locale, l'assistenza e le politiche sociali, il diritto allo studio e l'edilizia scolastica, la politica abitativa e interventi in campo della prevenzione e dell'edilizia sanitaria.

Il finanziamento del trasporto pubblico locale, come è noto, dal 2013 (in base al DL 95/2012) è finanziato mediante un Fondo alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise su benzina e gasolio. L'importo è determinato annualmente, applicando le aliquote stabilite dal dPCM 26 luglio 2013 alle previsioni annuali di tali entrate[46].

[46] Il dPCM 11 marzo 2013 previsto dal comma 3 dell'articolo 16-*bis* del DL 95/2012 (di fissazione dei criteri di riparto) ha disposto che:il 90 per cento delle risorse del fondo può essere ripartito sulla base delle percentuali proposte dalle Regioni e già adottate per l'erogazione dell'anticipazione di cui al comma 5 dello stesso articolo; il residuo 10 per cento può essere impegnato a favore delle singole Regioni sulla base della percentuale di riparto di cui alla tabella allegata al predetto decreto subordinandone, tuttavia, l'erogazione alla verifica da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il tramite dell'Osservatorio Nazionale per il Trasporto pubblico locale, di cui all'art. 1, comma 300 della legge 244/2007, del raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione e di efficientamento previste dal dPCM del 11/03/2013. Nel corso del 2014 sono stati individuati i dati economici e trasportistici da richiedere alle Aziende per verificare gli indicatori di efficientamento e razionalizzazione indicati dal dPCM. Per un approfondimento sul tema del

La scelta operata con il DL 95, oltre a collegare il finanziamento al gettito delle accise, stabilisce un meccanismo di ripartizione che mira ad incentivare un processo di razionalizzazione dei servizi, prevedendo che una quota pari al 10 per cento del Fondo complessivo (da aumentare nel tempo) sia attribuito alle Regioni che dimostrano consistenti miglioramenti gestionali (incremento del numero di passeggeri trasportati su base regionale e del peso dei ricavi da traffico regionale sul totale entrate, salvaguardia dei livelli occupazionali di settore). Proprio il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti è alla base, nel 2015, delle prime riduzioni degli importi riconosciuti, per circa 79 milioni.

Si tratta di una evoluzione del sistema dei trasferimenti già sperimentata nel caso della sanità, con l'individuazione di una quota premiale la cui attribuzione è subordinata alla verifica degli adempimenti previsti per il settore.

Oltre a quelle destinate al settore dei trasporti locali, gli importi di maggior rilievo sono ricompresi nella missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia". In tale aggregato ricadono gli stanziamenti per il Fondo per le non autosufficienze (capitolo 3538/Lavoro), cui è affidato il compito di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali su tutto il territorio nazionale, il fondo nazionale per le politiche sociali, il fondo per il diritto al lavoro dei disabili (capitolo 3892/Lavoro). Nel complesso a questi fondi sono andati nel 2015 oltre 640 milioni, totalmente impegnati e a cui hanno fatto seguito pagamenti per circa 550 milioni[47]. I primi due fondi sono ripartiti tra le Regioni su proposta nel Ministro del lavoro a seguito di intesa in Conferenza Stato-Regioni. Le risorse per le concessioni di contributi ai datori di lavoro per l'assunzione di lavoratori disabili sono ripartite dal Ministero sulla base dei criteri stabiliti con DM 27 ottobre 2011.

Egualmente di rilievo sono gli interventi relativi all'Istruzione scolastica e universitaria: si tratta del Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio (capitolo 1710/MIUR) e delle somme destinate al sostegno delle scuole paritarie (capitolo 1299/MIUR). Il primo prevede trasferimenti per oltre 162 milioni nel 2015, solo in parte impegnati e pagati nell'esercizio. Anche in questo caso la ripartizione avviene a seguito di dPCM su proposta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza Stato-Regioni[48].

Sempre relativi alla missione Istruzione scolastica gli stanziamenti per spesa in conto capitale distribuiti dal Fondo unico per l'edilizia scolastica (capitolo 7105/MIUR), che dal 2013 ricomprende anche quelle che erano i contributi alle Regioni per l'onere di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica (capitolo 7106/MIUR).

Riconducibili alla missione "Casa e assetto urbanistico" sono i trasferimenti dai fondi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (capitolo 1690/MIT) e per il sostegno degli inquilini morosi incolpevoli (capitolo 1693/MIT). Il primo ha previsto trasferimenti per 100 milioni nel 2015, interamente impegnati e pagati. Al secondo sono stati destinati 28,5 milioni (in flessione rispetto a quelli inizialmente previsti), anche in questo caso impegnati e pagati. Nel caso del primo fondo, la ripartizione delle somme è operata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di intesa con la Conferenza Stato - Regioni, sulla base dei criteri fissati con apposito decreto, mentre per il secondo il riparto avviene con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato–Regioni.

---

trasporto pubblico locale si rinvia alla relazione relativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti contenuta nel secondo volume di questa Relazione.

[47] Nel 2015 il Fondo politiche sociali (cap. 3671) presenta uno stanziamento definitivo pari a poco più di 254 milioni. Il Fondo Nazionale per le non autosufficienze istituito dalla legge finanziaria per il 2007 (n. 296 del 2006) è finalizzato a garantire, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti. Con la legge di stabilità per il 2015 è diventato strutturale anche per gli interventi a sostegno delle persone affette da SLA; nell'esercizio le risorse stanziate sono state pari a 367 milioni.

[48] Le borse di studio e i prestiti d'onore sono ancora finanziati principalmente dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo (istituito dalla legge 390 del 1991), cui si aggiungono le risorse provenienti dalla tassa regionale per il DSU a carico della generalità degli studenti (esclusi i beneficiari delle borse di studio) e da Fondi propri delle Regioni.

Di importo più limitato sono gli interventi riconducibili alla "Tutela della salute", che presentano un valore particolarmente elevato solo nel 2015 e grazie al contributo previsto per gli acquisti di farmaci innovativi. In ambito sanitario, seppur classificati in altre missioni, ricadono poi due interventi di particolare rilievo finanziario: si tratta dei trasferimenti per gli interventi a favore dei soggetti danneggiati da trasfusioni (capitolo 2855/MEF)[49] e il fondo per l'edilizia sanitaria finalizzato a dare esecuzione ad un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico. Una dotazione che interviene sulla base dello stato di avanzamento lavori del programma degli interventi.

Altre significative risorse risultano allocate sui capitoli 7251/MIT (Fondo per l'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale), con 300 milioni di stanziamenti iniziali di competenza nel 2014 e 650 milioni nel 2015[50].

Di minore ammontare sono, infine, i trasferimenti in campo agricolo (capitoli 7637 e 7638 MIPAAF) finalizzati ad interventi nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e delle foreste e di altre attività trasferite in attuazione del decreto legislativo n. 143 del 1997 al miglioramento genetico del bestiame, e quelli in campo ambientale destinati al finanziamento del disinquinamento per il recupero ambientale (capitolo 7503/Ambiente) e del servizio idrico integrato (capitolo 7645/Ambiente). Nel primo caso, si tratta nel complesso di 28,5 milioni tutti impegnati ma pagati solo in parte; nel secondo, di poco meno 30 milioni incrementati nell'esercizio ad oltre 50 a ragione dell'incremento di un intervento specifico.

3.3.2. I trasferimenti agli Enti locali

Le ripetute modifiche intervenute nella normativa fiscale e gli effetti sul gettito legati a esenzioni, esclusioni e abolizioni, sono evidenti guardando all'andamento dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti locali

Nella tavola 66 i trasferimenti sono stati riclassificati, distinguendo gli importi riconducibili a finalità finanziarie rispetto a quelli riguardanti, rispettivamente, calamità naturali, misure relative ad un singolo Ente e interventi, almeno nell'impostazione, a carattere generale.

[49] Il contributo, stanziato con l'articolo 1, comma 186, della legge n. 190 del 2014, è volto a dare attuazione alla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 3 settembre 2013, prevedendo che le Regioni debbano utilizzare annualmente il contributo, almeno per una quota non inferiore al 50 per cento, per il pagamento degli arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale di cui agli indennizzi previsti dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (soggetti danneggiati da trasfusioni ed emoderivati) fino al 31 dicembre 2011 e, per la restante quota, a compensazione degli oneri finanziari derivanti dalla corresponsione dei citati indennizzi, a decorrere dal 1° gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2014.

[50] Va evidenziato che lo stanziamento nel 2014 è stato azzerato, per consentire alle Regioni di dare applicazione al comma 6, articolo 46, del decreto-legge n. 66 del 2014 che ha previsto il contributo agli obiettivi di finanza pubblica di 500 milioni a carico delle Regioni stesse. Anche nel 2015 la legge di assestamento (legge 2 ottobre 2015 n. 171) ha disposto la diminuzione di oltre 364,87 milioni, in termini di competenza e cassa, dello stanziamento. Tale riduzione riguarda il completamento delle manovra in attuazione del comma 398 della legge di stabilità 2015 che ha portato il concorso delle Regioni a statuto ordinario a 4.202 milioni per gli anni 2015-2018. Ciò ha comportato un ulteriore indebolimento dell'intervento sul fronte del parco autobus circolante destinato al trasporto pubblico locale regionale. Nell'ultimo decennio, la mancanza di interventi strutturali ha inciso sul parco autobus contribuendo a renderlo sempre più obsoleto (con una età media dei mezzi di circa 12 anni a fronte di una età media del parco autobus europeo di circa 7 anni) e meno sostenibile dal punto di vista del rispetto delle norme di tutela ambientale.

TAVOLA 66
(in milioni)

	Stanziamenti def.			Impegni Comp			Pagamenti Comp		
	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14
Trasferimenti correnti	**9.421**	**11.720**	**24,4**	**9.281**	**11.677**	**25,8**	**8.861**	**10.667**	**20,4**
Calamità naturali	5	32	**514,6**	3	32	**1.095,4**	3	22	**747,7**
Flussi finanziari	8.959	11.240	**25,5**	8.823	11.204	**27,0**	8.687	10.530	**21,2**
Fondi compensativi	*675*	*446*	**-34,0**	*670*	*441*	**-34,2**	*646*	*363*	**-43,9**
Contributi	*449*	*365*	**-18,5**	*445*	*363*	**-18,5**	*445*	*340*	**-23,5**
Conto sospesi		*3.243*			*3.243*			*3.243*	
Dissesto e rientro	*25*	*25*		*25*	*25*		*25*	*25*	
Trasf.Entrate	*22*	*28*	**27,3**	*22*	*22*	**-0,3**	*18*	*22*	**20,9**
Fondi	*864*	*1.257*	**45,5**	*811*	*1.237*	**52,5**	*787*	*1.185*	**50,7**
Fondi perequativi o di riequilibrio	*6.898*	*5.848*	**-15,2**	*6.823*	*5.847*	**-14,3**	*6.757*	*5.346*	**-20,9**
Rimborsi	*26*	*27*	**2,6**	*25*	*25*	**-0,1**	*8*	*6*	**-20,7**
Fondi straordinari	*1*	*1*	**-36,2**	*1*	*1*	**-35,4**	*1*	*1*	**-35,4**
Interventi	345	353	**2,3**	344	349	**1,4**	69	55	**-20,4**
Singoli enti	112	96	**-14,4**	111	93	**-17,0**	102	60	**-41,7**
Trasferimenti c/capitale	**2.751**	**4.587**	**66,8**	**1.842**	**4.046**	**119,7**	**1.365**	**3.472**	**154,4**
Calamità naturali	1.172	978	**-16,5**	448	549	**22,6**	448	549	**22,6**
Flussi finanziari	127	2.277	**1.688,1**	122	2.273	**1.762,4**	114	2.263	**1.886,5**
Contributi	*11*	*12*	**6,6**	*11*	*12*	**6,6**	*7*	*8*	**17,7**
Conto sospesi		*2.008*			*2.008*			*2.008*	
Fondi	*116*	*257*	**121,0**	*111*	*254*	**128,2**	*107*	*247*	**130,8**
Interventi	633	656	**3,6**	565	569	**0,7**	365	349	**-4,4**
Singoli enti	818	676	**-17,4**	706	654	**-7,3**	437	310	**-29,1**
altro	0	0	**901,1**	0	0	**1.328,4**	0	0	**1.328,4**
Totale complessivo	**12.172**	**16.307**	**34,0**	**11.123**	**15.723**	**41,4**	**10.226**	**14.139**	**38,3**

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Gli importi trasferiti per finalità finanziarie, dopo una prima fase di calo, hanno presentato, negli anni successivi al 2011, andamenti altalenanti. L'effetto delle modifiche nella normativa fiscale è evidente quando si confrontano gli stanziamenti iniziali con quelli definitivi, che registrano le variazioni discontinue legate soprattutto all'inserimento di stanziamenti compensativi o alla variazione dei fondi perequativi e di riequilibrio.

Nel 2015 nella lettura dei risultati si deve considerare, poi, il fenomeno delle regolazione di posizioni debitorie dell'Amministrazione verso la tesoreria, per oltre 5 miliardi.

Gli importi relativi agli interventi si mantengono nell'ultimo triennio costanti per la parte corrente, mentre crescono nella componente in conto capitale.

Le misure riconducibili al "Diritto alla mobilità" rappresentano la voce più significativa, assorbendo nel complesso oltre un terzo degli stanziamenti complessivi (correnti e in conto capitale). Si tratta delle somme relative al finanziamento del rinnovo contrattuale del settore (oltre 460 milioni nel triennio), totalmente impegnate, ma di cui sono state pagate in competenza solo 122 milioni. Dal lato capitale, è il concorso dello Stato alla spesa per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa ad assorbire le risorse maggiori: 180 milioni annui gli stanziamenti, pressoché totalmente impegnati e di cui le erogazioni si attestano al 50 per cento.

Per quanto riguarda le altre voci, dal lato corrente, al di là delle somme destinate alla gestione delle spese per le commissioni straordinarie dei Comuni di cui si è disposto lo scioglimento per infiltrazioni di tipo mafioso (oltre 9 milioni in media annua nel triennio, capitolo

1326/Interno), l'impegno maggiore è relativo alle spese per gli uffici giudiziari (132 milioni nel 2015)[51] ma di cui risultano erogate solo una parte minore (circa 20 milioni).
Ad interventi per le infrastrutture e per "Casa e assetto urbanistico" sono diretti gli importi più consistenti sul versante della spesa in conto capitale. Si tratta del programma di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (noto come Programma "6000 campanili") e delle misure relative al Piano nazionale per le città e a quello destinato ad incrementare la dotazione infrastrutturale di quartieri cittadini a forte disagio sociale[52]. Tutti progetti che, pur a carattere generale, mirano a cogliere obiettivi selettivi e ad indirizzare le risorse su interventi specifici.

TAVOLA 67
(in milioni)

	Stanziamenti definitivi			Impegni competenza			Pagamenti competenza		
	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14
Trasferimenti correnti	344,5	352,6	2,3	343,8	348,5	1,4	69,3	55,2	-20,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9,5	49,4	420,4	9,0	45,4	406,8	8,9	5,3	-39,9
006.Giustizia	111,0	132,7	19,6	111,0	132,7	19,6	20,7		-100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	124,1	159,9	28,9	124,1	159,9	28,9	8,6	47,2	445,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	97,7	8,5	-91,3	97,5	8,4	-91,4	30,1	0,6	-98,1
Altre missioni	2,2	2,1	-6,0	2,2	2,1	-6,0	1,0	2,1	114,2
Trasferimenti in c/capitale	632,8	655,8	3,6	565,2	569,3	0,7	365,3	349,3	-4,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	139,5	147,2	5,5	139,5	147,2	5,5	139,5	147,2	5,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	192,1	193,2	0,6	181,4	186,4	2,8	92,6	98,1	5,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	171,3	123,1	-28,1	157,7	87,1	-44,8	54,4	32,8	-39,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	19,8	64,8	227,5	19,7	64,7	228,1	12,3	37,3	202,7
019.Casa e assetto urbanistico	66,0	82,8	25,4	26,5	82,8	212,4	26,0	32,8	26,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	39,2		-100,0	39,2		-100,0	39,2		-100,0
Altre missioni	4,9	44,7	812,8	1,2	1,0	-14,1	1,2	1,0	-14,1
Totale complessivo	977,4	1.008,4	3,2	909,0	917,8	1,0	434,6	404,5	-6,9

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Va infine rilevato che, a partire dal 2016, oltre a rifinanziare le principali linee di intervento di cui si è detto (compreso il rifinanziamento del programma "6000 campanili) sono stati previsti due nuovi interventi: si tratta del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi di asilo (con una dotazione annuale di 400 milioni, capitolo 2352/Interno) e del Fondo per la progettazione e realizzazione di ciclovie turistiche (91 milioni nel triennio, capitolo 7582/MIT).

3.3.3. Gli altri trasferimenti a enti delle Amministrazioni locali

Completa il quadro dei trasferimenti alle amministrazioni locali l'insieme di quelli che hanno come beneficiari gli enti sanitari, gli enti produttori di servizi ricreativi, assistenziali e di servizi economici o cui compete la regolazione dell'attività economica. Si tratta in prevalenza

[51] Con la legge n. 190/2014 è stato disposto, a decorrere dal 1° settembre 2015, il trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della giustizia, conseguentemente lo Stato non corrisponderà più ai Comuni i canoni di locazione per gli immobili comunali adibiti a sede di uffici giudiziari.
[52] Si tratta dell'attuazione degli interventi per il piano nazionale per le città, previsti all'art. 12 del decreto-legge n. 83 e del programma *"6000 campanili"* cui l'ex DL n. 69 del 2013, concernente interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Anche in relazione a questi interventi si rinvia a quanto detto nella presente Relazione sul Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

delle università, delle fondazioni e degli enti dello spettacolo, delle autorità portuali e delle fondazioni e istituti di ricerca a carattere scientifico.

In termini di spesa corrente, oltre il 91 per cento degli stanziamenti del 2015 è destinato alla missione "Istruzione universitaria e formazione post universitaria". Nel complesso, gli stanziamenti sono poco meno di 6.950 milioni in flessione rispetto al 2014 dell'1,4 per cento. Anche nella gestione del Fondo di finanziamento ordinario nel 2015 si è puntato ad accelerare e ad incrementare la quota delle risorse da assegnare sulla base di criteri di premialità, introducendo il costo standard per studente in corso come parametro di riferimento per l'attribuzione del 25 per cento del FFO complessivo (era il 15 per cento nel 2014)[53].

Alla "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali" vanno nell'esercizio poco più di 300 milioni, con una crescita rispetto al 2014 del 6,1 per cento, che si traduce sia in maggiori impegni che pagamenti. Si tratta, in particolare, delle somme destinate al Fondo unico per lo spettacolo da erogare alle fondazioni lirico sinfoniche (182 milioni) e delle risorse destinate alle attività musicali e di prosa (rispettivamente 60 e 32 milioni), nonché di misure dedicate a casi specifici.

Oltre 252 milioni sono infine stanziati e impegnati a favore di progetti di ricerca di fondazioni e istituti in campo sanitario. A questi si aggiungono quelli a residuo provenienti dal 5 per mille, che nell'anno sono stati pagati.

TAVOLA 68

(in milioni)

	Stanziamenti definitivi				Impegni competenza				Pagamenti competenza			
	2014	2015	15/14	comp.	2014	2015	15/14	Comp.	2014	2015	15/14	Comp.
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AP	**8.002,1**	**7.613,1**	**-4,9**	**92,8**	**8.000,9**	**7.609,8**	**-4,9**	**93,8**	**7.058,5**	**7.257,1**	**2,8**	**95,3**
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6,1	6,1		0,1	6,1	6,1		0,1	4,2	4,0	-4,0	0,1
017.Ricerca e innovazione	283,3	258,9	-8,6	3,2	283,3	258,8	-8,6	3,2	159,7	157,3	-1,5	2,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	79,6	78,2	-1,8	1,0	78,6	77,4	-1,5	1,0	76,5	72,7	-4,9	1,0
020.Tutela della salute	3,8	9,0	135,7	0,1	3,8	9,0	136,0	0,1	2,7	6,1	122,6	0,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	284,0	301,2	6,1	3,7	283,9	301,2	6,1	3,7	234,4	261,2	11,4	3,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.046,7	6.951,7	-1,3	84,7	7.046,7	6.949,2	-1,4	85,6	6.329,0	6.750,4	6,7	88,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	290,0				290,0				244,7			
altre missioni	8,6	8,1	22,5	0,1	8,5	8,1	22,4	0,1	7,4	5,5	23,5	0,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	**684,3**	**595,0**	**-13,1**	**7,2**	**573,6**	**506,5**	**-11,7**	**6,2**	**444,0**	**360,2**	**-18,9**	**4,7**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	9,1	4,5	-51,1	0,1	8,7	4,5	-48,5	0,1	6,9	4,5	-35,2	0,1
013.Diritto alla mobilita'	426,4	327,7	-23,1	4,0	338,1	265,7	-21,4	3,3	246,5	176,6	-28,3	2,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3,5	18,5	428,6	0,2	3,5	3,5		0,0				
017.Ricerca e innovazione	29,5	39,5	34,0	0,5	7,6	29,0	279,8	0,4	1,4	6,0	336,5	0,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	71,8	61,0	-15,1	0,7	71,8	61,0	-15,1	0,8	57,2	42,2	-26,2	0,6
030.Giovani e sport	140,2	140,2		1,7	140,2	139,2	-0,7	1,7	128,3	127,4	-0,7	1,7
altre missioni	3,8	3,6	-7,5	0,0	3,8	3,6	-7,5	0,0	3,8	3,6	-8,5	0,0
Totale complessivo	**8.686,4**	**8.208,1**	**-5,5**	**100,0**	**8.574,6**	**8.116,3**	**-5,3**	**100,0**	**7.502,5**	**7.617,4**	**1,5**	**100,0**

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Sul fronte dei contributi agli investimenti, al netto degli importi relativi ai mutui a carico dello Stato per il finanziamento dei Giochi invernali del 2006 (140 milioni), gli stanziamenti maggiori vanno alla missione "Diritto alla mobilità": oltre 327,7 milioni (di cui solo 265 impegnati nell'esercizio) e relativi al sistema dei porti. Forte la riduzione registrata rispetto al 2014, sia in termini di stanziamenti (-23,1 per cento) che di impegni (-21 per cento quelli in competenza e, soprattutto, oltre il 45 per cento se considerati anche quelli in conto residui). La spesa maggiore è riferita al capitolo 7274/MIT relativo alle spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti: 210 milioni tutti impegnati ma erogati solo in parte (125 milioni).

[53] Per un approfondimento del tema si veda al riguardo la relazione relativa al MIUR contenuta nel secondo volume della Relazione.

In flessione anche i contributi al sistema universitario (-15,1 per cento) nonostante i 5 milioni relativi al Fondo per l'edilizia universitaria – riconducibili alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al DL 66 del 2014 – assegnato all'Università Roma TRE.

In conclusione, le modifiche e le incertezze che caratterizzano il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali hanno inciso sulla dinamica dei trasferimenti, aumentandone la dimensione quantitativa. Ciò soprattutto per rispondere a necessità di regolazione contabile di un sistema che è ancora impegnato a trovare una struttura stabile e regole certe nei rapporti finanziari tra livelli di governo.

Nel caso delle Regioni, i ritardi accumulati nell'attuazione della legge 42 hanno portato a rinviare la trasformazione in entrate proprie delle somme trasferite. Si tratta, ancorchè, di un volume di risorse per interventi di fatto limitato. Anche considerando i fondi destinati al trasporto pubblico locale, l'ammontare dei trasferimenti da sostituire con entrate proprie rimane inferiore ai 6 miliardi e soggetto a riduzioni ulteriori in attuazione delle manovre di finanza pubblica già approvate, ma che devono trovare la propria composizione annuale.

Inoltre, il riavvio del processo non appare di facile realizzazione: continua a mancare una definizione dei LEA (sia nell'assistenza che nei trasporti e nell'istruzione); si sono accentuate le differenze nella capacità fiscale tra aree del Paese, dal che deriverebbero effetti redistributivi consistenti ove si procedesse alla trasformazione in entrate proprie.

Nel caso dei trasferimenti agli Enti locali, le misure ancora vigenti ritagliano uno spazio finanziario in crescita in questi anni e sembrano coerenti con la finalità di promuovere lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale rimuovendo barriere e limiti infrastrutturali (ad esempio nei piccoli comuni), così rendendo effettivo l'esercizio dei diritti della persona.

Per quanto attiene agli altri trasferimenti a Enti delle Amministrazioni locali, la competenza centrale risulta coerente con il mantenimento di un sistema di finanziamento basato sui trasferimenti. Nel caso dell'istruzione universitaria gli sviluppi recenti indicano come la gestione del trasferimento si accompagni al ricorso a criteri di riparto attenti ad indicatori di risultato.

Tale fenomeno va oltre a quello dei contributi al settore universitario. Anche in altri casi (ad esempio il trasporto locale) sembra mutare la qualità del trasferimento, da semplice operazione finanziaria a strumento di gestione di una politica settoriale più attenta al merito e all'efficienza. Uno sviluppo su cui determinante è stata la collaborazione e il confronto in sede di conferenza Unificata e Stato Regioni.

Un profilo importante su cui sono limitate le informazioni ottenibili dal bilancio dello Stato. Ciò non consente una valutazione immediata dei criteri seguiti e del conseguente riparto delle risorse. In questa maniera risultano limitati i dati relativi ai flussi di fondi alle gestioni decentrate e ridotta l'*accountability* verso cui si voleva muovere con il superamento della finanza derivata, rendendo effettiva la responsabilità delle Amministrazioni e stringente il controllo operato dai cittadini.

Riquadro - Il riparto dei trasferimenti alle Regioni

Nella tavola seguente sono riportati gli importi dei trasferimenti corrisposti nel 2015 per Regione. Si tratta in prevalenza delle somme stabilite in sede di riparto. Solo in alcuni casi ci si è riferiti agli importi effettivamente erogati. Nella tavola, inoltre, si è proposta una seppur indicativa ripartizione tra trasferimenti per funzioni LEP e non LEP.

L'analisi riguarda tutti i principali trasferimenti evidenziati, ad eccezione di quello riferito all'edilizia scolastica per il quale il calcolo delle erogazioni per Regione avrebbe richiesto un'elaborazione particolarmente complessa.

LE SOMME TRASFERITE NELLA DISTRIBUZIONE REGIONALE

	oneri per indennizzi per soggetti danneggiati	federalismo amministrativo	fondo abitazioni in locazione	fondo morosi incolpevoli	miglioramento genetico del bestiame	settore agricolo e agroindustria	mobilità ciclistica	interventi servizio idrico	Totale Non Lep	fondo TPL	Totale Non Lep con TPL
	2855/MEF	2857/MEF	1690/MIT	1693/MIT	7637/MIPAAF	7638/MIPAFF	7580/MIT	7645/MAATTM		1315/MIT	
	importi in migliaia di euro										
Piemonte	5.785	342	8.269	3.625	913	1.549	91	1.160	21.733	483.983	505.716
Lombardia	13.185	528	16.176	7.014	2.450	4.157	93	1.707	45.311	854.725	900.036
Veneto	8.531	133	6.689	1.752	505	857	219	1.026	19.712	407.176	426.887
Liguria	2.075	484	3.557	1.097	71	121	125	373	7.904	200.880	208.784
Emilia-Romagna	11.855	257	8.585	3.891	1.040	1.765	175	1.049	28.617	363.356	391.973
Nord	41.432	**1.743**	43.276	17.379	4.979	8.449	704	**5.315**	**123.276**	2.310.120	**2.433.396**
Toscana	5.145	72	6.254	2.938	204	347	109	1.007	16.075	434.748	450.823
Umbria	1.218	127	1.956	559	110	187	50	352	4.561	99.948	104.509
Marche	3.144	83	2.571	656	120	204	71	451	7.301	103.635	110.937
Lazio	12.452	72	9.930	4.176	300	510	0	1.090	28.530	574.576	603.106
Centro	21.959	**354**	20.712	8.329	735	1.248	231	**2.900**	**56.467**	1.212.906	**1.269.374**
Abruzzo	3.492	111	2.115	336	164	279	77	459	7.034	127.523	134.557
Molise	715	210	821	19	73	124	69	199	2.229	31.811	34.040
Campania	11.234	0	10.080	2.485	231	392	44	1.068	25.534	512.333	537.867
Puglia	13.341	245	6.523	1.795	249	423	66	998	23.640	374.415	398.055
Basilicata	1.305	72	1.298	29	169	287	98	72	3.330	71.736	75.066
Calabria	6.388	155	2.657	269	212	360	153	653	10.847	210.727	221.574
Sud	36.474	**792**	23.495	4.933	1.099	1.865	509	**3.448**	**72.614**	1.328.544	**1.401.158**
Totale	99.864	**2.889**	87.483	30.641	6.813	**11.561**	1.443	**11.663**	252.357	4.851.570	**5.103.927**

	oneri per indennizzi per soggetti danneggiati	federalismo amministrativo	fondo abitazioni in locazione	fondo morosi incolpevoli	miglioramento genetico del bestiame	settore agricolo e agroindustria	mobilità ciclistica	interventi servizio idrico	Totale Non Lep	fondo TPL	Totale Non Lep con TPL
	2855/MEF	2857/MEF	1690/MIT	1693/MIT	7637/MIPAAF	7638/MIPAFF	7580/MIT	7645/MAATTM		1315/MIT	
	composizione per regione										
Piemonte	5,79	11,84	9,45	11,83	13,40	13,40	6,28	9,95	8,61	9,98	9,91
Lombardia	13,20	18,27	18,49	22,89	35,96	35,96	6,47	14,64	17,96	17,62	17,63
Veneto	8,54	4,61	7,65	5,72	7,41	7,41	15,14	8,79	7,81	8,39	8,36
Liguria	2,08	16,75	4,07	3,58	1,05	1,05	8,69	3,20	3,13	4,14	4,09
Emilia-Romagna	11,87	8,88	9,81	12,70	15,26	15,26	12,16	8,99	11,34	7,49	7,68
Nord	41,49	**60,34**	49,47	56,72	73,08	73,08	48,74	**45,57**	**48,85**	47,62	**47,68**
Toscana	5,15	**2,48**	7,15	9,59	3,00	3,00	7,57	**8,63**	**6,37**	8,96	**8,83**
Umbria	1,22	**4,40**	2,24	1,83	1,62	1,62	3,49	**3,02**	**1,81**	2,06	**2,05**
Marche	3,15	**2,88**	2,94	2,14	1,77	1,77	4,94	**3,87**	**2,89**	2,14	**2,17**
Lazio	12,47	**2,48**	11,35	13,63	4,41	4,41	0,00	**9,35**	**11,31**	11,84	**11,82**
Centro	**21,99**	**12,24**	**23,68**	**27,18**	**10,79**	**10,79**	**16,00**	**24,87**	**22,38**	25,00	**24,87**
Abruzzo	3,50	**3,84**	2,42	1,10	2,41	2,41	5,36	**3,93**	**2,79**	2,63	**2,64**
Molise	0,72	**7,28**	0,94	0,06	1,07	1,07	4,79	**1,70**	**0,88**	0,66	**0,67**
Campania	11,25	**0,00**	11,52	8,11	3,39	3,39	3,08	**9,16**	**10,12**	10,56	**10,54**
Puglia	13,36	**8,47**	7,46	5,86	3,66	3,66	4,60	**8,56**	**9,37**	7,72	**7,80**
Basilicata	1,31	**2,48**	1,48	0,10	2,48	2,48	6,81	**0,61**	**1,32**	1,48	**1,47**
Calabria	6,40	**5,36**	3,04	0,88	3,11	3,11	10,62	**5,60**	**4,30**	4,34	**4,34**
Sud	36,52	**27,42**	26,86	**16,10**	**16,13**	**16,13**	35,26	**29,56**	**28,77**	27,38	**27,45**
Totale	100,00	**100,00**	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	**100,00**	**100,00**	100,00	**100,00**

nb: i dati riportati in rosso sono relativi alle ripartizioni previste da intese, accordi o pareri della Conferenza Stato Regioni, quelli in nero sono derivati dai pagamenti effettuati alle Regioni e tratti dalla banca dati RGS Corte dei conti. Alcuni importi dei pagamenti possono differire da quelli indicati in precedenti tavole a ragione della esclusione di quelli destinati a soggetti diversi dalle RSO o per l'inclusione di pagamenti registrati in piani gestionali ricompresi in altri aggregati

La ricostruzione consente di ottenere tre ulteriori informazioni. Essa permette innanzitutto di valutare l'effettivo ammontare dei trasferimenti destinati alle Regioni a statuto ordinario, escludendo quelli di pertinenza delle speciali o destinati ad altro soggetto pubblico. Nel complesso di circa 1,3 miliardi, che salgono ad oltre 6,1 se si considerano anche le risorse per il trasporto pubblico locale.

	edilizia sanitaria pubblica	fondi borse di studio	fondo non autosufficienze	politiche sociali	fondo diritto lavoro disabili	acquisto autobus	Totale Lep	Totale compr. TPL	Totale netto TPL	Irpef (1,23%)	incentivo patto verticale 2016
	7464/MEF	1710/MIUR	3538/LAV	3539/LAV	3592/LAV	7241/MIT					2859/MEF
	importi in migliaia di euro										
Piemonte	16.167	5.071	31.278	20.308	3.230	380	76.433	582.149	98.166	747.755	156.317
Lombardia	22.572	19.207	60.645	40.032	11.279	666	154.401	1.054.437	199.712	1.838.601	332.168
Veneto	57.598	13.299	30.342	20.586	7.739	358	129.922	556.809	149.633	792.970	150.981
Liguria	9.689	4.027	13.338	8.541	1.271	222	37.087	245.871	44.991	281.671	58.915
Emilia-Romagna	26.159	27.474	30.966	20.030	2.414	304	107.347	499.320	135.963	786.866	161.625
Nord	**132.184**	69.078	166.569	109.497	**25.933**	**1.929**	**505.190**	**2.938.586**	**628.466**	**4.447.863**	860.006
Toscana	11.530	19.539	27.651	18.555	3.107	340	80.723	531.546	96.798	602.620	148.529
Umbria	1.133	3.735	6.786	4.646	272	102	16.673	121.181	21.234	131.992	37.279
Marche	14.595	9.406	11.349	7.483	1.840	155	44.829	155.766	52.130	226.784	66.165
Lazio	6.531	12.614	35.217	24.342	5.276	614	84.593	687.699	113.123	930.605	222.363
Centro	**33.789**	45.294	81.003	55.027	**10.495**	**1.210**	**226.818**	**1.496.191**	**283.285**	**1.892.001**	474.336
Abruzzo	2.076	5.447	9.594	6.927	333	147	24.524	159.081	31.558	166.313	60.089
Molise	2.647	690	2.691	2.253	0	74	8.355	42.395	10.584	35.117	18.187
Campania	20.279	2.244	33.111	28.237	894	0	84.764	622.631	110.299	538.660	200.257
Puglia	36.048	8.167	25.506	19.752	749	293	90.514	488.569	114.154	415.267	154.901
Basilicata	7.177	1.672	4.368	3.477	609	128	17.431	92.497	20.761	60.618	47.473
Calabria	19.728	4.492	13.845	11.628	706	153	50.552	272.126	61.399	181.400	84.751
Sud	87.955	22.710	89.115	72.275	3.291	795	276.141	1.677.298	348.754	1.397.375	565.658
Totale	253.929	137.082	336.687	236.798	39.719	3.934	1.008.149	6.112.076	1.260.506	7.737.239	1.900.000

	edilizia sanitaria pubblica	fondi borse di studio	fondo non autosufficienze	politiche sociali	fondo diritto lavoro disabili	acquisto autobus	Totale Lep	Totale compr. TPL	Totale netto TPL	Irpef (1,23%)	incentivo patto verticale 2016
	7464/MEF	1710/MIUR	3538/LAV	3539/LAV	3592/LAV	7241/MIT					2859/MEF
	composizione per regione										
Piemonte	6,37	3,70	9,29	8,58	8,13	9,65	7,58	9,52	7,79	9,66	8,23
Lombardia	8,89	14,01	18,01	16,91	28,40	16,93	15,32	17,25	15,84	23,76	17,48
Veneto	22,68	9,70	9,01	8,69	19,48	9,09	12,89	9,11	11,87	10,25	7,95
Liguria	3,82	2,94	3,96	3,61	3,20	5,64	3,68	4,02	3,57	3,64	3,10
Emilia-Romagna	10,30	20,04	9,20	8,46	6,08	7,72	10,65	8,17	10,79	10,17	8,51
Nord	**52,06**	50,39	49,47	46,24	**65,29**	**49,04**	**50,11**	**48,08**	**49,86**	**57,49**	45,26
Toscana	4,54	14,25	8,21	7,84	7,82	8,64	8,01	8,70	7,68	7,79	7,82
Umbria	0,45	2,72	2,02	1,96	0,68	2,58	1,65	1,98	1,68	1,71	1,96
Marche	5,75	6,86	3,37	3,16	4,63	3,94	4,45	2,55	4,14	2,93	3,48
Lazio	2,57	9,20	10,46	10,28	13,28	15,60	8,39	11,25	8,97	12,03	11,70
Centro	**13,31**	33,04	24,06	23,24	**26,42**	**30,76**	**22,50**	**24,48**	**22,47**	**24,45**	24,97
Abruzzo	0,82	3,97	2,85	2,93	0,84	3,74	2,43	2,60	2,50	2,15	3,16
Molise	1,04	0,50	0,80	0,95	0,00	1,88	0,83	0,69	0,84	0,45	0,96
Campania	7,99	1,64	9,83	11,92	2,25	0,00	8,41	10,19	8,75	6,96	10,54
Puglia	14,20	5,96	7,58	8,34	1,89	7,45	8,98	7,99	9,06	5,37	8,15
Basilicata	2,83	1,22	1,30	1,47	1,53	3,25	1,73	1,51	1,65	0,78	2,50
Calabria	7,77	3,28	4,11	4,91	1,78	3,88	5,01	4,45	4,87	2,34	4,46
Sud	**34,64**	16,57	26,47	30,52	**8,29**	**20,20**	**27,39**	**27,44**	**27,67**	**18,06**	29,77
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Al netto dei fondi TPL, si tratta in prevalenza di somme destinate a funzioni essenziali: oltre 1 miliardo di trasferimenti. Il rapporto si inverte se si considerano anche i trasferimenti ai trasporti locali che, riferiti a spesa corrente, non rientrano secondo la legge 42 tra i livelli essenziali di assistenza.

Il confronto con la distribuzione del gettito IRPEF (ad aliquota base e secondo quanto considerato per il 2014 in sede di definizione dell'intesa Stato-Regioni del 14 aprile 2016 sulla rideterminazione della compartecipazione regionale all'IVA) consente, poi, di avere una prima misura dei possibili effetti redistributivi che si potrebbero associare ad una trasformazione in entrate proprie. Guardando alla distribuzione delle risorse delle funzioni non LEP (comprensive di TPL) la variazione è particolarmente pronunciata: rispetto ad un assorbimento superiore al 27 per cento nelle Regioni del Sud, la quota del gettito Irpef è di poco superiore al 18 per cento.

Infine, un ultimo accenno merita il confronto tra i trasferimenti ancora esistenti in rapporto alle misure di riduzione imposte dagli obiettivi di finanza pubblica. A questo fine si è inserita la ripartizione dell'incentivo per il Patto verticale per il 2016 che, come si vede nel riquadro sui tagli dei trasferimenti degli ultimi anni, molto ha contato sulle modalità seguite nell'assicurare il contributo regionale agli obiettivi di finanza pubblica. Se si escludono i fondi per il TPL, il contributo assicurato al saldo netto da finanziare dall'incentivo per il patto verticale eccede il complesso dei trasferimenti che potrebbero essere oggetto di trasformazione in entrate proprie.

Riquadro - I tagli ai trasferimenti delle Regioni a statuto ordinario nelle manovre di finanza pubblica 2010-2015.

A partire dal 2010, i provvedimenti volti a garantire il contributo delle Amministrazioni regionali agli obiettivi di finanza pubblica sono stati accompagnati da misure volte a sterilizzare, in termini di risorse finanziarie, le disponibilità in capo agli Enti. Ne sono derivati tagli crescenti delle risorse trasferite dallo Stato, che hanno raggiunto nel 2015 poco meno di 10 miliardi. Il primo è quello operato dal DL n. 78/2010 (un taglio che doveva essere temporaneo, avendo di fatto annullato le dotazioni finanziarie che erano state attribuite alle Regioni in occasione dell'avvio del federalismo amministrativo); esso è stato pari a 4 miliardi nel 2011, che sono cresciuti a 4,5 miliardi dal 2012. L'individuazione dei criteri di riparto tra Regioni, affidata alla Conferenza Stato-Regioni, era previsto fosse "secondo principi che tengano conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del Patto di stabilità interno e della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva nonché dell'adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria e dell'adozione di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi". Il riparto è stato approvato nel novembre 2010. Il criterio adottato è stato quello di proporzionalità rispetto al complesso delle risorse trasferite (calcolate in 5,1 miliardi), salvaguardando quelle dell'edilizia sanitaria pubblica, quelle per la salute umana, nonché una quota delle risorse ex articolo 9 del d.lgs. n. 422/1997 per il trasporto pubblico locale.

Una scelta "lineare" applicata ad un sottoinsieme delle entrate degli enti relative a funzioni trasferite per le quali al momento del varo dei decreti di attuazione del d.lgs. n. 59/1997, si era proceduto ad una attribuzione alle Regioni in base ad una puntuale valutazione dei fabbisogni.

Il successivo provvedimento di riduzione è quello disposto dal DL n. 95/2012 che ha previsto, a fronte di un inasprimento degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno, una riduzione dei trasferimenti a qualunque titolo operati (tranne che per la sanità) di pari importo. Si tratta di 700 milioni per il 2012, che crescono a 1000 nel successivo biennio per raggiungere i 1050 milioni a partire dal 2015. Sul 2014 ha poi inciso una ulteriore riduzione per 1060 milioni, di cui 560 disposti per il solo 2014 dalla legge di stabilità (legge n. 147/2013) e 500 milioni dal DL n. 66/2014 destinati a crescere a 750 milioni dal 2015. In entrambi i casi affidando alla Conferenza l'individuazione dei criteri di individuazione e riparto delle risorse, è stata prevista una sorta di "clausola di salvaguardia". Il rinvio ad uno specifico accordo è accompagnato, infatti, all'indicazione di un criterio di riparto a cui il Governo intende riferirsi ove detto accordo non venga raggiunto. Nel caso del DL n. 95 del 2012, il riferimento è alla distribuzione della spesa per consumi intermedi del 2011: maggiore è la spesa (relativa) per consumi intermedi, maggiore è il contributo richiesto (un criterio che si potrebbe definire "sanzionatorio", anche perché riferito ad un dato passato ed ormai acquisito). Il riferimento a dati di cassa rende poi la ripartizione molto "variabile" come è evidente ove si guardi alla diversità del "peso" di ciascuna Regione considerando per lo stesso aggregato i pagamenti che sono risultati nel 2012. Nel DL n. 66 del 2014 ci si rifà, invece, a criteri di "progressività" dello sforzo, essendo

tarata sulla dimensione del prodotto e della popolazione: maggiore è la ricchezza, maggiore è lo sforzo richiesto. In questo caso il riferimento non era "stretto", essendo solo un riferimento possibile (per tale motivo appare più come elemento di pressione per il raggiungimento di un accordo che un parametro di riferimento effettivo).

In entrambi i casi le "clausole" non sono state attivate. Nel primo caso, la copertura é stata trovata nelle stesse risorse destinate al Patto incentivato, distribuendosi con la stessa ripartizione prevista per tale misura. Nel secondo, ricorrendo almeno per il 2014 a tagli di risorse destinate all'ammodernamento del settore del trasporto pubblico locale e ai fondi per lo sviluppo e coesione.

Nel 2015 il forte incremento degli obiettivi di contenimento del *deficit* pubblico e la corrispondente riduzione delle risorse trasferite alle Regioni (4.202 milioni come somma dei 750 milioni del DL 66/2012 e dei 3.452 milioni disposti con la legge di stabilità 2015 a cui si vanno ad aggiungere i 1050 milioni del DL n. 95/2012), oltre ai 2.000 milioni strutturali delle somme riconosciute per la sanità, ha reso necessario il ricorso a tagli del Fondo sviluppo e coesione per 1.800 milioni, il nuovo utilizzo delle somme destinate al patto incentivato (802,13 milioni), il taglio di 285 milioni dei fondi per l'edilizia sanitaria e una nuova decurtazione dello stanziamento per gli incentivi al rinnovo del parco automezzi del TPL.

In conclusione, il contributo delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica si è riflesso nella riduzione dei trasferimenti secondo ripartizioni spesso mutevoli, che sembrano avere seguito criteri e caratteristiche molto diverse e il cui risultato complessivo non risponde ad alcuna caratteristica "strutturale", cui di volta in volta si è fatto riferimento. Un processo che la progressiva riduzione delle risorse disponibili è destinato a rendere sempre più difficile da comporre, sia nella gestione tra Regioni sia nella "ricomposizione" interna regionale tra obiettivi e settori.

La mancanza di un quadro definito di livelli delle prestazioni, di fabbisogni da garantire e di meccanismi di perequazione attraverso cui operare, ha lasciato alla gestione finanziaria una composizione delle necessità sempre più ardua da affrontare e una distribuzione del contributo della singola comunità al risanamento della finanza pubblica a cui sono estranei criteri di riparto propri del disegno previsto con la legge n. 42/2009.

	DL 78/2010			DI 95/2012 e LS 2013			DL 66/2014	L 190/2014						
	Distribuzione tagli 2011	%	Distribuzione tagli 2012 (valido dal 2012)	%	Distribuzione tagli per il 2012	%	Distribuzione tagli dal 2013 2014 DL 95/12	%	Distribuzione tagli 2014 SNF 300+200	%	Distribuzione tagli 2015 - DL 95/12 (1)	%	Distribuzione tagli 2015 - DL 66/14 (2)	%	Distribuzione Patto incentivato 2015 (3)	%	Edilizia sanitaria*	Miglioramento TPL*
PIEMONTE	396,0	9,9	445,5	9,9	60,4	8,6	87,3	8,7	45,7	9,1	91,7	8,7	65,5	8,7	70,0	8,7		
LOMBARDIA	624,2	15,6	702,2	15,6	122,6	17,5	177,2	17,7	120,7	24,1	186,1	17,7	132,9	15,8	142,1	17,7		
VENETO	349,5	8,7	393,2	8,7	54,0	7,7	66,1	6,6	53,6	10,7	69,4	6,6	49,6	6,6	53,0	6,6		
LIGURIA	154,5	3,9	173,8	3,9	21,5	3,1	31,0	3,1	16,0	3,2	32,6	3,1	23,3	3,1	24,9	3,1		
EMILIA ROMAGNA	346,8	8,7	390,1	8,7	57,4	8,2	83,0	8,3	51,0	10,2	87,2	8,3	62,3	8,3	66,6	8,3		
Nord	**1.871,0**	**46,8**	**2.104,9**	**46,8**	**315,9**	**45,1**	**444,6**	**44,5**	**287,1**	**57,4**	**466,8**	**44,5**	**333,5**	**42,5**	**356,6**	**44,5**		
TOSCANA	360,1	9,0	405,2	9,0	51,6	7,4	74,7	7,5	38,4	7,7	78,4	7,5	56,0	7,5	59,9	7,5		
MARCHE	125,5	3,1	141,2	3,1	21,6	3,1	31,2	3,1	15,0	3,0	32,8	3,1	23,4	3,1	25,0	3,1		
UMBRIA	99,3	2,5	111,7	2,5	14,9	2,1	21,6	2,2	7,9	1,6	22,7	2,2	16,2	2,2	17,3	2,2		
LAZIO	422,8	10,6	475,7	10,6	88,3	12,6	127,6	12,8	61,3	12,3	134,0	12,8	95,7	8,9	102,4	12,8		
Centro	**1.007,7**	**25,2**	**1.133,7**	**25,2**	**176,4**	**25,2**	**255,1**	**25,5**	**122,6**	**24,5**	**267,9**	**25,5**	**191,3**	**21,7**	**204,6**	**25,5**		
ABRUZZO	137,4	3,4	154,6	3,4	20,2	2,9	29,2	2,9	10,7	2,1	30,7	2,9	21,9	2,9	23,4	2,9		
MOLISE	44,6	1,1	50,1	1,1	7,1	1,0	10,2	1,0	2,3	0,5	10,7	1,0	7,7	1,0	8,2	1,0		
CAMPANIA	380,7	9,5	428,3	9,5	77,6	11,1	112,2	11,2	35,1	7,0	117,8	11,2	84,2	11,2	90,0	11,2		
PUGLIA	301,9	7,5	339,6	7,5	55,8	8,0	80,6	8,1	26,0	5,2	84,6	8,1	60,5	12,9	64,7	8,1		
BASILICATA	88,4	2,2	99,4	2,2	13,6	1,9	19,6	2,0	3,9	0,8	20,6	2,0	14,7	2,0	15,7	2,0		
CALABRIA	168,3	4,2	189,3	4,2	33,5	4,8	48,5	4,9	12,3	2,5	50,9	4,9	36,4	5,8	38,9	4,9		
Sud	**1.121,2**	**28,0**	**1.261,4**	**28,0**	**207,7**	**29,7**	**300,3**	**30,0**	**90,4**	**18,1**	**315,3**	**30,0**	**225,2**	**35,8**	**240,9**	**30,0**		
TOTALE	**4.000**	**100**	**4.500**	**100**	**700**	**100**	**1.000**	**100**	**500**	**100**	**1.050**	**100**	**750**	**100**	**802**	**100**	**285**	**365**

* i tagli delle risorse sono stati operati prima del riparto

	Riferimento trasferimenti censiti	%	Riferimento trasferimenti censiti	%	Riferimento patto regionale incentivato 2012	%	Riferimento patto regionale incentivato 2013 2014	%	Criteri Consumi intermedi	%	Criterio Pil 2013	%	Criterio Popolazione	%
PIEMONTE	505,4	9,9	505,4	9,9	63,9	8,6	87,3	8,7	116,0	15,9	122.335	8,9	4.436.798	8,6
LOMBARDIA	796,6	15,6	796,6	15,6	129,8	17,5	177,2	17,7	219,7	30,1	335.631	24,5	9.973.397	19,3
VENETO	446,1	8,7	446,1	8,7	57,2	7,7	66,1	6,6	51,1	7,0	143.921	10,5	4.926.818	9,5
LIGURIA	197,1	3,9	197,1	3,9	22,7	3,1	31,0	3,1	22,9	3,1	44.024	3,2	1.591.939	3,1
EMILIA ROMAGNA	442,6	8,7	442,6	8,7	60,8	8,2	83,0	8,3	62,4	8,6	140.979	10,3	4.446.354	8,6
Nord	2.387,8	46,8	2.387,8	46,8	334,4	45,1	444,6	44,5	472,1	64,8	786.890	57,5	25.375.306	49,2
TOSCANA	459,6	9,0	459,6	9,0	54,7	7,4	74,7	7,5	36,3	5,0	108.073	7,9	3.750.511	7,3
MARCHE	160,1	3,1	160,1	3,1	22,9	3,1	31,2	3,1	12,0	1,7	39.677	2,9	1.553.138	3,0
UMBRIA	126,7	2,5	126,7	2,5	15,8	2,1	21,6	2,2	13,4	1,8	21.003	1,5	896.742	1,7
LAZIO	539,6	10,6	539,6	10,6	93,5	12,6	127,6	12,8	42,4	5,8	171.876	12,6	5.870.451	11,4
Centro	1.286,1	25,2	1.286,1	25,2	186,8	25,2	255,1	25,5	104,1	14,3	340.630	24,9	12.070.842	23,4
ABRUZZO	175,4	3,4	175,4	3,4	21,4	2,9	29,2	2,9	12,7	1,7	29.548	2,2	1.333.939	2,6
MOLISE	56,9	1,1	56,9	1,1	7,5	1,0	10,2	1,0	10,4	1,4	6.237	0,5	314.725	0,6
CAMPANIA	485,8	9,5	485,8	9,5	82,1	11,1	112,2	11,2	77,8	10,7	95.135	7,0	5.869.965	11,4
PUGLIA	385,3	7,5	385,3	7,5	59,0	8,0	80,6	8,1	28,4	3,9	67.521	4,9	4.090.266	7,9
BASILICATA	112,8	2,2	112,8	2,2	14,3	1,9	19,6	2,0	5,1	0,7	9.930	0,7	578.391	1,1
CALABRIA	214,7	4,2	214,7	4,2	35,5	4,8	48,5	4,9	18,1	2,5	32.127	2,3	1.980.533	3,8
Sud	1.430,9	28,0	1.430,9	28,0	219,9	29,7	300,3	30,0	152,5	20,9	240.499	17,6	14.167.819	27,4
TOTALE	5.104,7	100,0	5.104,7	100,0	741,1	100,0	1.000,0	100,0	728,7	100,0	1.368.019	100,0	51.613.967	100,0

(1) riduzione del ex fas già disposta dal DL 95/12
(2) ulteriore riduzione fas disposta dall'intesa del 26/2/15
(3) utilizzo risorse patto incentivato disposta dall'intesa del 26/2/15
n.b. in rosso i criteri utilizzati; in azzurro i criteri previsti in caso di mancato accordo

3.4. La spesa di investimento

Nel 2015 la spesa del bilancio dello Stato per gli investimenti fissi lordi ha rappresentato l'uno per cento della spesa finale primaria in termini di stanziamento, lo 0,9 per cento in termini di impegni di competenza e lo 0,6 per cento in termini di pagamenti di competenza. Dell'intero bilancio, quindi, una quota assai limitata è destinata a spese di tale natura, una quota che in termini assoluti vale 5,6 miliardi di risorse stanziate, impegnate per 4,6 miliardi, e pagate per 2,6 miliardi. Se si considera anche la gestione dei residui, si raggiungono 5,5 miliardi di impegni totali e 4,9 miliardi in termini di pagamenti. Si tratta, come già noto, di valori finanziari molto contenuti, ma che dovrebbero avere una rilevanza strategica per la crescita del Paese: ciò giustifica in questa sede un approfondimento, mirato a descriverne soprattutto le caratteristiche qualitative.

TAVOLA 69

INVESTIMENTI FISSI LORDI 2009-2015 PER MISSIONE

(in milioni)

Esercizio	2009			2014			2015			var% 2015/2009			var% 2015/2014		
Missione	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1,4	1,3	1,2	1,0	0,6	0,6	2,2	0,5	0,5	59,6	-61,4	-57,9	127,8	-18,5	-11,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	32,3	32,3	1,3	68,0	2,7	1,5	2,9	2,3	1,2	-91,1	-92,7	-7,3	-95,8	-13,9	-15,7
004.L'Italia in Europa e nel mondo	16,7	7,8	0,9	10,0	9,8	8,5	6,5	4,3	4,3	-61,2	-44,4	353,5	-35,4	-56,0	-49,8
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.936,8	2.911,6	1.586,4	2.815,9	2.810,6	1.656,2	2.658,5	2.487,5	1.641,3	-9,5	-14,6	3,5	-5,6	-11,5	-0,9
006.Giustizia	305,1	212,3	129,2	167,8	137,0	72,1	267,3	210,5	64,2	-12,4	-0,9	-50,3	59,3	53,7	-11,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	710,9	699,3	365,0	379,9	268,1	177,9	434,7	375,0	191,3	-38,9	-46,4	-47,6	14,4	39,9	7,5
008.Soccorso civile	137,3	114,5	47,6	66,5	56,4	33,3	82,2	55,9	27,3	-40,1	-51,2	-42,6	23,6	-0,9	-17,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	324,0	316,0	95,7	122,1	118,7	62,7	127,4	121,2	76,2	-60,7	-61,6	-20,4	4,3	2,1	21,6
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,9	0,7	0,1	64,1	0,0	0,0	98,4	0,1	0,0	10555,7	-90,6	-99,2	53,6	703,6	-77,6
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	104,9	69,7	1,1	60,3	2,8	2,6	28,1	3,9	0,3	-73,2	-94,4	-68,5	-53,4	39,6	-87,1
012.Regolazione dei mercati	0,3	0,1	-	0,0	0,0	-	0,1	0,0	0,0	-75,3	-65,1	-	48,2	41,2	-
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	108,4	94,8	7,5	111,3	82,7	42,4	107,2	79,6	45,4	-1,1	-16,1	507,3	-3,6	-3,7	7,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	524,1	357,9	156,7	742,8	400,8	357,5	848,9	548,0	301,8	62,0	53,1	92,6	14,3	36,7	-15,6
015.Comunicazioni	8,8	8,8	1,6	36,3	36,3	20,8	14,1	14,0	13,4	59,9	58,8	721,4	-61,1	-61,3	-35,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-64,6	-59,7	-88,1	52,7	26,5	-68,6
017.Ricerca e innovazione	132,2	120,0	76,4	63,0	57,7	12,4	54,6	33,5	6,7	-58,7	-72,1	-91,2	-13,4	-41,9	-46,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	251,9	223,3	111,1	234,2	67,8	39,0	233,4	156,1	31,9	-7,3	-30,1	-71,3	-0,3	130,3	-18,3
019.Casa e assetto urbanistico	727,0	197,6	39,5	24,7	21,2	21,2	71,0	71,0	31,4	-90,2	-64,1	-20,7	187,9	234,3	47,6
020.Tutela della salute	0,7	0,2	0,2	1,0	0,8	0,1	2,6	2,3	0,8	249,7	1402,4	450,6	155,6	191,0	567,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	176,9	163,7	141,3	129,4	116,7	75,0	128,4	105,5	62,9	-27,4	-35,5	-55,5	-0,8	-9,5	-16,2
022.Istruzione scolastica	41,4	41,4	36,5	12,2	11,8	0,1	2,5	2,2	0,0	-93,9	-94,7	-99,9	-79,1	-81,5	-47,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0,3	0,2	0,2	6,1	6,1	4,1	4,1	4,1	0,0	1454,4	1637,9	-90,3	-33,0	-33,2	-99,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-44,2	-10,9	-100,0	220,7	-	-
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-80,6	-80,6	-80,1	225,3	283,1	-
026.Politiche per il lavoro	9,2	8,4	7,4	1,9	1,6	0,8	7,6	7,3	4,6	-17,1	-12,8	-37,9	307,4	364,1	500,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	97,1	53,6	17,3	45,6	8,2	6,7	21,0	17,6	16,9	-78,4	-67,2	-2,4	-54,0	114,8	150,9
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	8,8	6,0	3,5	3,8	3,8	2,9	-	-	-	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	189,0	171,1	51,1	272,2	232,2	67,4	277,5	207,5	58,0	46,8	21,3	13,6	2,0	-10,6	-13,9
031.Turismo	-	-	-	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	-	-	-	5,7	2,6	14,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	160,3	128,9	72,3	95,6	82,3	34,0	119,7	105,5	58,0	-25,3	-18,2	-19,8	25,2	28,1	70,3
TOTALE	**7.006,9**	**5.941,7**	**2.951,2**	**5.535,8**	**4.537,1**	**2.699,8**	**5.601,2**	**4.615,9**	**2.638,4**	**-20,1**	**-22,3**	**-10,6**	**1,2**	**1,7**	**-2,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Un confronto con il 2009 evidenzia un calo molto significativo della spesa, superiore al 20 per cento sia come stanziamenti che come impegni, e di oltre il 10 per cento in termini di pagamenti di competenza; mentre se si confronta la gestione del 2015 con il 2014 gli investimenti fissi mostrano – come indicato già nel Documento di Economia e Finanza –una inversione di tendenza dopo anni di progressivo ridimensionamento, e crescono oltre l'1 per cento sia come stanziamenti che come impegni della competenza, mentre ancora in flessione si registrano i pagamenti (-2,27 per cento). In alcune missioni di spesa (in particolare "Giustizia, Ordine pubblico e Sicurezza, Energia e diversificazione..., Agricoltura..., Casa e assetto del territorio, Tutela della salute, Immigrazione e accoglienza, Servizi istituzionali e generali delle PP.AA."), l'andamento crescente della spesa si riflette su tutte o quasi le fasi gestionali; mentre per altre missioni gli investimenti continuano a contrarsi sia nelle risorse assegnate che nella gestione delle stesse: così in particolare per la "Ricerca e innovazione", per l'"Istruzione scolastica, universitaria e post-universitaria", "L'Italia in Europa e nel Mondo" e, in misura più contenuta, anche per "Difesa e sicurezza". Nel biennio variazioni particolarmente significative, sia in diminuzione che in aumento, sono quelle legate all'andamento degli investimenti per i sistemi informativi e l'attuazione dell'agenda digitale: così nel caso della missione "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali", che ha portato a conclusione il ciclo di spesa per la produzione, emissione e rilascio della carta d'identità elettronica, o della missione "Tutela della salute", che invece nel 2015 ha avviato il potenziamento del sistema informativo sanitario per la realizzazione del fascicolo elettronico.

Se si guarda alla distribuzione delle risorse tra le diverse missioni, si rileva una forte disomogeneità: il 47,5 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato a "Difesa e sicurezza del territorio" (circa 2,6 miliardi), seguiti dal 15,2 per cento di stanziamenti per "Infrastrutture pubbliche e logistica", dal 7,8 per cento per "Ordine pubblico e sicurezza" e dal 4,2 per lo "Sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente"; le risorse residue risultano polverizzate tra le altre missioni. Questa composizione della spesa si riflette anche nelle fasi gestionali dell'impegno e del pagamento. Nel tempo non sembrano esserci state delle modifiche importanti nella composizione della spesa considerando che, anche nel 2009, le missioni che assorbivano la quota maggiore di risorse erano per l'appunto la "Difesa nazionale", l'"Ordine pubblico" e le "Infrastrutture pubbliche". Delle risorse stanziate complessivamente viene impegnato nell'anno l'82,4 per cento e di questo viene pagato il 57,2 per cento: migliora rispetto all'anno precedente la capacità di impegno (era l'82 per cento), mentre flette quella di realizzo della spesa (nel 2014 il rapporto tra pagato e impegnato di competenza era del 59,5 per cento). Quest'ultimo indicatore migliora rispetto al dato complessivo per le missioni di "Amministrazione generale, Agricoltura, Comunicazioni, Tutela dei beni culturali, Immigrazione e Politiche previdenziali e del lavoro"; mentre risulta particolarmente critico per le spese relative all'"Istruzione scolastica ed universitaria".

TAVOLA 70

INVESTIMENTI FISSI 2009 E 2015 PER MISSIONE

Missione	(composizione percentuale)					
	2009			2015		
	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti competenza
Totale in milioni	**7.007**	**5.942**	**2.951**	**5.601**	**4.616**	**2.638**
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,5	0,5	0,0	0,1	0,1	0,0
004.L'Italia in Europa e nel mondo	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	41,9	49,0	53,8	47,5	53,9	62,2
006.Giustizia	4,4	3,6	4,4	4,8	4,6	2,4
007.Ordine pubblico e sicurezza	10,1	11,8	12,4	7,8	8,1	7,3
008.Soccorso civile	2,0	1,9	1,6	1,5	1,2	1,0
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	4,6	5,3	3,2	2,3	2,6	2,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	1,5	1,2	0,0	0,5	0,1	0,0
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	1,5	1,6	0,3	1,9	1,7	1,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7,5	6,0	5,3	15,2	11,9	11,4
015.Comunicazioni	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	1,9	2,0	2,6	1,0	0,7	0,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3,6	3,8	3,8	4,2	3,4	1,2
019.Casa e assetto urbanistico	10,4	3,3	1,3	1,3	1,5	1,2
020.Tutela della salute	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	2,5	2,8	4,8	2,3	2,3	2,4
022.Istruzione scolastica	0,6	0,7	1,2	0,0	0,0	0,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria*	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
025.Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
026.Politiche per il lavoro	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,4	0,9	0,6	0,4	0,4	0,6
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	2,7	2,9	1,7	5,0	4,5	2,2
031.Turismo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2,3	2,2	2,4	2,1	2,3	2,2
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

* nel 2009 era solo istruzione universitaria

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sotto il profilo della classificazione economica, la distribuzione della spesa si presenta ugualmente molto poco omogenea: il 13 per cento sono gli stanziamenti per "Fabbricati non residenziali", circa il 7,5 per cento quelli per le "Opere pubbliche", mentre oltre il 60 per cento delle risorse stanziate afferiscono alla categoria "Altri investimenti", che dovrebbe avere un carattere residuale; Quote di spesa decisamente meno significative vengono destinate alle altre categorie economiche.

TAVOLA 71

INVESTIMENTI FISSI LORDI 2015 PER CATEGORIA ECONOMICA

in milioni

	Stanz. iniziali	Stanz. definitivi	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Impegni totali	Pagamenti totali
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	0	5	5	5	5	5
Altri investimenti	2.564	3.389	2.917	1.912	3.220	3.329
Armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	53	69	62	33	66	52
Fabbricati non residenziali	406	727	470	173	766	403
Fabbricati residenziali	51	84	74	34	122	44
Infrastrutture militari	276	215	197	120	198	250
Mezzi di trasporto	189	215	174	70	193	155
Mobili, macchinari, attrezzature	57	95	62	36	94	62
Opere pubbliche	211	420	356	173	456	340
Software e hardware	180	382	298	83	424	277
Totale complessivo	3.986	5.601	4.616	2.638	5.546	4.918
	composizione percentuale					
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Altri investimenti	64,3	60,5	63,2	72,5	58,1	67,7
Armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
Fabbricati non residenziali	10,2	13,0	10,2	6,6	13,8	8,2
Fabbricati residenziali	1,3	1,5	1,6	1,3	2,2	0,9
Infrastrutture militari	6,9	3,8	4,3	4,5	3,6	5,1
Mezzi di trasporto	4,7	3,8	3,8	2,6	3,5	3,2
Mobili, macchinari, attrezzature	1,4	1,7	1,3	1,4	1,7	1,3
Opere pubbliche	5,3	7,5	7,7	6,6	8,2	6,9
Software e hardware	4,5	6,8	6,4	3,1	7,7	5,6
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

E' opportuno considerare che, nell'ambito delle uscite classificate come investimenti fissi, si rinvengono spese molto diverse fra loro in base alla natura, ai destinatari finali, agli effetti in termini di crescita potenziale del Paese. Volendo pertanto individuare le differenti aree che compongono gli investimenti si può, innanzitutto, isolare la spesa relativa alle missioni "Amministrazione generale…." e "Servizi istituzionali….", nonché quella afferente ad altre missioni ma comunque finalizzata alla manutenzione straordinaria delle sedi istituzionali, all'acquisizione di immobili da destinare agli uffici, all'adeguamento alla normativa di sicurezza nei luoghi di lavoro, agli acquisti di arredi, macchine e attrezzature, *software e hardware* in uso presso gli uffici. E' un'area di spesa che rappresenta circa il 13 per cento (716,1 milioni) delle risorse totali della categoria XXI ed è finalizzata esclusivamente a garantire all'amministrazione la dotazione di capitale necessaria all'espletamento delle funzioni istituzionali di competenza.

TAVOLA 72

SPESE DESTINATE ESCLUSIVAMENTE AGLI UFFICI*

(in milioni)

	Stanziamenti definitivi	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Impegni totali	Pagamenti totali
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5
Altri investimenti	230,7	201,9	48,6	217,5	106,6
Fabbricati non residenziali	179,6	146,9	60,9	173,3	109,5
Fabbricati residenziali	13,5	3,0	2,4	13,2	12,7
Infrastrutture militari	32,1	32,1	32,1	32,1	32,1
Mezzi di trasporto	13,7	4,8	2,6	6,8	4,6
Mobili, macchinari, attrezzature	87,4	56,9	33,9	86,5	53,6
Opere pubbliche	81,9	54,4	52,3	87,6	84,4
Software e hardware	77,0	67,1	22,1	75,0	71,2
totale	716,1	567,3	255,3	692,3	475,2
% sul totale categoria XXI	*12,8*	*12,3*	*9,7*	*12,5*	*9,7*

* Sono spese per l'intera missione 002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e per l'intera missione 032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, nonché quote di altre missioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si identifica poi una seconda area di spesa, finalizzata anche a migliorare la messa in atto delle politiche con un impatto che, seppure non in via immediata, raggiunge l'intera collettività. Vi appartengono in modo prevalente le spese che riguardano la "Difesa e sicurezza del territorio" e l'"Ordine pubblico e sicurezza" destinate alla costruzione, acquisizione, ammodernamento di strutture, mezzi, impianti, sistemi, apparecchiature, equipaggiamenti ecc., ritenuti necessari per garantire la sicurezza e la tutela dei cittadini e dell'intero Paese. Questa vasta area di spesa quantifica oltre 3 miliardi di stanziamenti, pari al 54 per cento della categoria.

TAVOLA 73

SPESE FINALIZZATE ALLO SVILUPPO DELL'APPARATO PRODUTTIVO E ALL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE*

(in milioni)

	Stanziamenti definitivi	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Impegni totali	Pagamenti totali
ALTRI INVESTIMENTI	2.557,0	2.395,3	1.644,3	2.460,9	2.705,4
ARMI LEGGERE E VEICOLI PER SICUREZZA PUBBLICA	69,2	62,1	32,7	65,7	52,2
INFRASTRUTTURE MILITARI	183,2	165,2	87,7	166,4	217,9
MEZZI DI TRASPORTO	201,1	169,2	67,0	186,5	150,4
MOBILI, MACCHINARI, ATTREZZATURE	2,4	2,3	1,1	3,7	3,2
OPERE PUBBLICHE	11,7	5,6	2,4	5,6	3,1
totale	3.024,6	2.799,7	1.835,2	2.888,9	3.132,0
% sul totale categoria XXI	*54,0*	*60,7*	*69,6*	*52,1*	*63,7*

*tutte le missioni tranne le spese rappresentate nella tavola 72

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Trasversale a tutte le missioni e ai programmi è la spesa relativa a *Software e hardware*. Escluse quelle destinate esclusivamente all' "Amministrazione generale..." e ai "Servizi istituzionali..." (già considerate nella prima area di spesa), le spese per l'informatica sono pari circa a 304,7 milioni, il 5,4 per cento della categoria. L'innovazione digitale è considerata una politica di investimento pubblico in quanto ritenuta volano per una crescita economica e sociale. Specifici stanziamenti nel bilancio statale sono destinati ad alcuni progetti che costituiscono i pilastri dell'Agenda Digitale per i settori della sanità, giustizia, scuola, per l'identità digitale ecc., ma le risorse impiegate dovranno essere crescenti nei prossimi anni visto che per l'attuazione della strategia per la crescita digitale è stato previsto un piano di investimenti pubblici di oltre 12 miliardi in 7 anni.

La restante quota della spesa (circa 1,5 miliardi, il 27,8 per cento del totale) rappresenta, invece, quegli investimenti che hanno ricadute esclusivamente esterne all'apparato amministrativo. Si tratta di interventi specifici che si concentrano nelle tre categorie di spesa che presentano un peso maggiore anche con riferimento all'intera area degli investimenti fissi, vale a dire "Fabbricati non residenziali" (546,9 milioni), "Opere pubbliche" (326,9 milioni) e "Altri investimenti" (601,2 milioni). Queste tre voci rappresentano il 95 per cento degli stanziamenti dell'area considerata, circa 1,4 miliardi; di questi, il 97 per cento (1,3 miliardi) è dato da nuovi investimenti, mentre per la parte restante si tratta di stanziamenti dovuti a reiscrizione di residui perenti e quindi di programmi di investimento provenienti dagli anni passati.

TAVOLA 74

ASSEGNAZIONE DI NUOVE RISORSE PER L'AREA DI SPESA DI INVESTIMENTI DESTINATI ALLA COLLETTIVITÀ (CATEGORIE: FABBRICATI NON RESIDENZIALI, OPERE PUBBLICHE)

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti definitivi	Impegni competenza	Pagamenti competenza
006.Giustizia	25	23	19
008.Soccorso civile	8	2	1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	83	79	41
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	98	0	0
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	27	3	0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	65	42	13
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	646	390	154
017.Ricerca e innovazione	48	28	2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	186	111	16
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	123	100	58
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	4	4	0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	9	6	6
Totale complessivo	**1.322**	**789**	**311**
totale nuovi stanziamenti per tutte le categorie dell'area di spesa individuata	**1.367**	**831**	**311**
% nuovi investimenti per fabbricati non residenziali, opere pubbliche e altri investimenti su totale di tutte le categorie dell'area di spesa	*96,7*	*94,9*	*99,8*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi dei capitoli di bilancio riferiti a questa area di spesa consente di evidenziare alcune caratteristiche qualitative dell'investimento pubblico.

1. Fabbricati non residenziali. Le spese afferiscono in misura prevalente (circa il 95 per cento) al programma "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità", le cui spese sono principalmente destinate alle infrastrutture carcerarie (oltre 391 milioni) e alle opere connesse allo svolgimento del grande evento Expo 2015 (circa 147 milioni). All'"Amministrazione penitenziaria" e la "Giustizia minorile" sono destinate altre risorse per l'ampliamento o il restauro di immobili, strutture ed impianti.
2. Opere pubbliche. Le spese per le opere pubbliche si concentrano su tre programmi: le "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale", in cui viene allocata la spesa per il Piano irriguo nazionale cui sono stati destinati 68,5 milioni di stanziamento e pagati complessivamente oltre 97 milioni; "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne", in cui sono allocate le spese per interventi di manutenzione straordinaria di opere marittime relative ai porti di competenza statale in attuazione del programma triennale delle opere marittime e le spese per la ricostruzione di opere marittime danneggiate dalle mareggiate, nonché le spese per la realizzazione del sistema idroviario Padano-veneto; "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche", cui afferiscono le spese per il finanziamento di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza, bonifica e disinquinamento e ripristino ambientale, per le quali sono stati stanziati oltre 80 milioni, pressoché completamente impegnati.
3. Altri investimenti. Le spese si concentrano su alcuni filoni prioritari: in termini di risorse stanziate il 29,5 per cento è stato assorbito dalle spese relative al settore energetico e dello sviluppo sostenibile. Interventi destinati principalmente all'efficientamento e al risparmio energetico, alla riduzione delle emissioni climalteranti, alla promozione di fonti energetiche alternative, alla mobilità sostenibile e alla ricerca scientifica; il 19,4 per cento ha riguardato il programma dedicato alle opere strategiche, all'edilizia e agli interventi speciali per pubbliche calamità. Investimenti destinati, in misura prevalente, alle infrastrutture irrigue e agli impianti idroelettrici connessi di rilevanza nazionale, spese per la valorizzazione e la tutela dei prodotti agricoli di qualità, spese per programmi di forestazione; rilevanti anche gli interventi nel Mezzogiorno per favorire le piccole e medie imprese impegnate nella realizzazione di progetti di riqualificazione urbana, delle strade, dell'edilizia istituzionale e universitaria. Infine sono stati finanziati programmi urgenti per la prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici. Circa il 18,4 per cento degli stanziamenti è stato destinato alla tutela del patrimonio culturale, artistico e archeologico. L'investimento più rilevante dal punto di vista finanziario riguarda il Piano strategico "Grandi progetti Beni Culturali" previsto dalla legge Art Bonus: uno stanziamento di 30 milioni, interamente impegnati nell'anno per progetti di completamento dei grandi musei nazionali e 5 Poli di attrazione.

Quest'area di spesa, che sembrerebbe meglio rappresentare gli investimenti a beneficio immediato della collettività, presenta tuttavia delle zone d'ombra, che emergono dall'esame analitico dei capitoli su cui sono stati effettuati i pagamenti più rilevanti sotto il profilo finanziario. Così nel caso di interventi inerenti alla tutela dell'ambiente o all'edilizia scolastica i finanziamenti vengono trasferiti a Regioni ed Enti locali che sono poi gli erogatori effettivi della spesa finale; sono imputati ai pagamenti per investimenti anche convenzioni e contributi ad enti, organismi o fondazioni; non di rado, i beneficiari dei pagamenti sono istituti di credito quali cessionari del credito, indizio di lavori già eseguiti ma non liquidati dall'amministrazione; anche competenze accessorie (lavoro straordinario) dei redditi da lavoro risultano registrate nell'ambito di queste spese, come pure corsi di lingua o missioni.

Questi aspetti, che evidenziano la fragilità del bilancio sotto il profilo della trasparenza, rendono più complesse le valutazioni sulla spesa finale dello Stato per investimenti, dal momento che l'inclusione nella categoria XXI di spese non correttamente allocate in quanto afferenti ad altre categorie (trasferimenti, contributi, redditi da lavoro, ecc.) sembra comportare un ulteriore ridimensionamento dell'area effettiva della spesa statale.

PAGINA BIANCA

Tavole allegate

PAGINA BIANCA

TAVOLA A.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
(SERIE STORICA 2009-2015)

SPESA CORRENTE

(in milioni)

anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % Imp consuntivo (*)	var % Imp totali(*)	var % pagam.(*)
2009	481.578,3		479.573,9		469.577,5		30,6	30,5	29,9
2010	474.662,2	-1,4	473.921,3	-1,2	452.440,8	-3,6	29,6	29,5	28,2
2011	472.319,8	-0,5	469.055,3	-1,0	471.545,1	4,2	28,8	28,6	28,8
2012	489.350,6	3,6	489.181,3	4,3	482.884,6	2,4	30,3	30,3	29,9
2013	510.835,2	4,4	507.079,0	3,7	499.799,1	3,5	31,8	31,6	31,2
2014	526.195,0	3,0	524.151,1	3,4	503.709,0	0,8	32,6	32,5	31,2
2015	569.801,0	8,3	571.343,8	9,0	555.063,0	10,2	34,8	34,9	33,9

INTERESSI

anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % Imp. consuntivo (*)	var % Imp totali(*)	var % pagam.(*)
2009	73.238,6		73.231,7		73.179,2		4,7	4,7	4,7
2010	69.522,8	-5,1	69.519,4	-5,1	69.490,4	-5,0	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,1	73.742,0	6,1	73.593,9	5,9	4,5	4,5	4,5
2012	81.385,0	10,4	81.384,3	10,4	81.557,4	10,8	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,6	81.869,1	0,6	81.965,7	0,5	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,0	-1,0	81.071,1	-1,0	80.992,0	-1,2	5,0	5,0	5,0
2015	74.523,0	-8,1	74.523,1	-8,1	74.563,0	-7,9	4,6	4,6	4,6

SPESA CORRENTE PRIMARIA

anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % Imp. consuntivo (*)	var % Imp totali(*)	var % pagam.(*)
2009	408.339,6		406.342,2		396.398,3		26,0	25,8	25,2
2010	405.139,4	-0,8	404.401,9	-0,5	382.950,4	-3,4	25,2	25,2	23,9
2011	398.572,0	-1,6	395.313,3	-2,2	397.951,2	3,9	24,3	24,1	24,3
2012	407.965,6	2,4	407.769,9	3,2	401.327,2	0,8	25,3	25,3	24,9
2013	428.966,5	5,1	425.209,9	4,3	417.833,4	4,1	26,7	26,5	26,0
2014	445.122,0	3,8	443.080,0	4,2	422.717,0	1,2	27,6	27,5	26,2
2015	495.278,0	11,3	496.820,7	12,1	480.500,0	13,7	30,3	30,4	29,4

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % Imp.consuntivo(*)	var % Imp totali(*)	var % pagam(*)
2009	58.913,3		56.612,6		53.669,8		3,7	3,6	3,4
2010	52.282,3	-11,3	56.688,3	0,1	51.547,0	-4,0	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,2	46.117,5	-18,6	47.830,1	-7,2	3,0	2,8	2,9
2012	45.653,0	-5,9	46.291,5	0,4	47.557,9	-0,6	2,8	2,9	2,9
2013	71.174,8	55,9	64.429,7	39,2	60.812,6	27,9	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,0	7,9	62.159,9	-3,5	59.406,0	-2,3	4,8	3,9	3,7
2015	41.309,0	-46,2	50.010,7	-19,5	45.199,0	-23,9	2,5	3,1	2,8

SPESA FINALE

anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % Imp. Consuntivo (*)	var % Imp totali(*)	var % pagam(*)
2009	540.491,6		536.186,5		523.247,2		34,4	34,1	33,3
2010	526.944,4	-2,5	530.609,9	-1,0	503.987,9	-3,7	32,8	33,1	31,4
2011	520.821,9	-1,2	515.172,8	-2,9	519.375,2	3,1	31,8	31,5	31,7
2012	535.003,6	2,7	535.472,8	3,9	530.442,5	2,1	33,2	33,2	32,9
2013	582.010,0	8,8	571.508,7	6,7	560.611,7	5,7	36,3	35,6	34,9
2014	603.025,0	3,6	586.310,9	2,6	563.115,0	0,4	37,4	36,4	34,9
2015	611.111,0	1,3	621.354,5	6,0	600.262,0	6,6	37,3	38,0	36,7

segue TAVOLA A.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
(SERIE STORICA 2009-2015)

SPESA FINALE PRIMARIA

anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % Imp. consuntivo (*)	var % Imp totali(*)	var % pagam(*)
2009	467.253,0		462.954,8		450.068,1		29,7	29,4	28,6
2010	457.421,7	-2,1	461.090,2	-0,4	434.497,5	-3,5	112,9	28,7	27,1
2011	447.074,1	-2,3	441.430,8	-4,3	445.781,3	2,6	27,3	27,0	27,2
2012	453.618,7	1,5	454.088,5	2,9	448.885,1	0,7	28,1	28,1	27,8
2013	500.141,3	10,3	489.639,6	7,8	478.646,0	6,6	31,2	30,5	29,8
2014	521.952,0	4,4	505.239,9	3,2	482.123,0	0,7	32,4	31,3	29,9
2015	536.588,0	2,8	546.831,4	8,2	525.699,0	9,0	32,8	33,4	32,1

SPESA COMPLESSIVA

anno	Impegni consuntivo	var% es. prec.	Impegni totali	var% es. prec.	Pagamenti totali	var% es. prec.	var % Imp consuntivo (*)	var % Imp totali(*)	var % pagam(*)
2009	716.632,9		712.344,7		699.350,5		45,6	45,3	44,5
2010	715.379,9	-0,2	719.044,9	0,9	693.091,9	-0,9	44,6	44,8	43,2
2011	706.957,2	-1,2	701.296,9	-2,5	705.387,3	1,8	43,2	42,8	43,1
2012	749.337,3	6,0	749.439,5	6,9	744.376,4	5,5	46,4	46,5	46,1
2013	752.982,6	0,5	742.551,6	-0,9	731.700,5	-1,7	46,9	46,3	45,6
2014	810.587,0	7,7	794.105,1	6,9	770.732,0	5,3	50,3	49,3	47,8
2015	826.631,0	2,0	836.871,4	5,4	812.904,0	5,5	50,5	51,1	49,7

Pil 2009	Pil 2010	Pil 2011	Pil 2012	Pil 2013	Pil 2014	Pil 2015
1.572.878,3	1.604.514,5	1.637.462,9	1.613.265,0	1.604.478,0	1.611.884,0	1.636.372,0

(*) in rapporto al Pil
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.2

SPESE FINALI - COMPETENZA
BILANCIO DELLO STATO (2009-2015)

(in milioni)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO(1)	PAGAMENTI	ECONOM.-MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
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
2015	582.392	569.801	521.708	12.591	48.093	68.057	33.355	9.058	25.643	73.736	600.135	555.063
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
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	105	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
2015	42.316	41.310	26.386	1.006	14.923	44.735	18.813	4.891	21.031	35.955	60.124	45.199
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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	41.479	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
2015	624.708	611.111	548.094	13.597	63.016	112.792	52.168	13.949	46.675	109.691	660.259	600.262

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.3

SPESE FINALI - CASSA
BILANCIO DELLO STATO (2009-2015)

(in milioni)

	PREV.DEF. COMP.	RESIDUI INIZIALI	MASSA SPEND.	AUTOR. CASSA	PAGAMENTI			COEFFICIENTI DI REALIZZO				
					c./comp.	c./residui	TOTALE	valori %				
	a	b	c= a+b	d	e	f	g=e+f	d/c	g/c	g/d	e/a	f/b
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
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
2015	582.392	68.057	650.449	600.135	521.708	33.355	555.063	92,26	85,34	92,49	89,58	49,37
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
2009	60.706	46.465	107.171	73.193	31.864	21.806	53.670	68,30	50,08	73,33	52,49	46,97
2010	52.548	45.953	98.500	67.795	30.137	21.410	51.547	68,83	52,33	76,03	57,35	46,68
2011	48.813	42.552	91.365	56.278	30.433	17.397	47.830	61,60	52,35	84,99	62,35	40,88
2012	46.830	35.292	82.122	55.454	32.203	15.355	47.558	67,53	57,91	85,76	68,77	43,51
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
2015	42.316	44.735	86.919	60.124	26.386	18.813	45.199	69,17	52,00	75,18	62,36	41,60
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
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
2015	624.708	112.792	737.367	660.259	548.094	52.168	600.262	89,54	81,41	90,91	87,74	46,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.4

SPESE FINALI – TRASFERIMENTI
BILANCIO DELLO STATO (2009-2015)

(in milioni)

	GESTIONE DI COMPETENZA					GESTIONE DEI RESIDUI					GEST. CASSA	
	PREV. DEF.	IMPEGNI DA CONSUNTIVO (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e=a-(c+d)	f	g	h	i=f-(g+h)	l=e+i	m	n
TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE												
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	246.468	244.389	221.854	2.079	22.535	48.764	16.290	15.889	16.585	39.120	250.030	238.144
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
2015	295.182	294.542	256.131	639	38.411	57.945	26.230	8.057	23.658	62.070	306.050	282.361
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE												
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	37.764	37.670	22.785	94	14.885	18.672	7.216	1.852	9.604	24.489	40.352	30.001
2014	35.073	34.375	21.107	698	13.268	24.604	6.467	2.091	16.046	29.314	38.441	27.573
2015	35.215	34.393	22.793	821	11.601	29.910	10.569	3.488	15.852	27.453	41.071	33.362
TOTALE TRASFERIMENTI												
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	280.311	277.053	244.180	3.259	32.872	76.024	28.225	20.065	27.735	60.607	290.200	272.405
2013	294.810	292.884	249.293	1.926	43.591	61.046	27.232	12.188	21.627	65.218	301.128	276.525
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
2015	330.396	328.936	278.924	1.461	50.012	87.855	36.799	11.545	39.511	89.523	347.121	315.723

(1) Somme pagate + somme rimaste da pagare (dato iscritto nel Rendiconto generale dello Stato - Spesa)
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.5

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE COMPETENZA - 2015

(in migliaia) — *valori percentuali*

Missione	Stanziamenti definitivi	Residui di stanziamento iniziali	Impegni effettivi totali (*)	di cui in c/competenza	di cui in c/residui	Economie o maggiori spese	% comp. Impegni/spese finali
	a	*b*	*d*	*e*		*f*	
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.681.436	14.623	2.695.985	2.681.362	14.623	74	0,43
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	597.111	232	579.014	578.783	232	16.623	0,09
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	115.591.361	9.799.782	125.118.305	115.454.600	9.663.705	136.239	20,13
	14.023	*0*	*14.023*	*14.023*	*0*	*0*	*0,00*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.904.080	69.473	24.691.189	24.629.131	62.059	1.200.363	3,97
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.470.212	182.662	20.396.591	20.080.549	316.042	241.987	3,28
006.Giustizia	8.320.310	45.638	8.252.826	8.157.585	95.241	51.834	1,33
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.446.176	211.851	11.386.344	11.168.749	217.595	209.536	1,83
	29.227	*0*	*28.166*	*28.166*	0	*1.061*	*0,00*
008.Soccorso civile	4.320.084	42.982	4.190.477	4.178.559	11.918	109.784	0,58
	571.088	*0*	*565.502*	*565.502*	0	*5.586*	*0,00*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.014.559	11.335	1.021.681	979.603	42.078	5.029	0,16
	0	*0*	*0*	*0*	0	*0*	*0,00*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	659.823	61.139	621.338	557.222	61.116	4.256	0,10
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	17.164.729	491.982	16.823.243	16.354.384	468.859	94.628	2,67
	249.701	*0*	*249.701*	*249.701*	0	*0*	*0,00*
012.Regolazione dei mercati	39.954	14	39.261	39.247	14	684	0,01
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.710.885	226.975	10.965.012	10.726.253	238.758	66.574	1,76
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.900.006	634.441	4.878.653	4.343.789	534.864	50.922	0,79
015.Comunicazioni	1.071.065	535.000	1.604.027	1.069.027	535.000	1.936	0,26
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	262.554	8.922	252.405	243.493	8.912	260	0,04
017.Ricerca e innovazione	2.868.995	576.137	3.411.848	2.655.376	756.472	21.056	0,55
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.322.017	201.020	1.556.528	1.204.520	352.008	28.065	0,25
	10.161	*0*	*10.161*	*10.161*	0	*0*	*0,00*
019.Casa e assetto urbanistico	1.872.778	918.866	2.298.993	1.399.456	899.537	19.015	0,37
020.Tutela della salute	1.633.494	236	1.619.417	1.618.406	1.011	14.540	0,26
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.591.725	14.055	1.408.720	1.392.715	16.005	-4.530	0,22
	41.906	*0*	*41.906*	*41.906*	0	*0*	*0,00*
022.Istruzione scolastica	43.116.346	89.960	43.094.434	43.004.512	89.922	-244.520	6,94
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.779.563	64.441	7.771.059	7.771.059	0	5.807	1,25
	27.426	*64.435*	*27.424*	*27.424*	0	*2*	*0,00*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	34.888.906	3	34.957.639	34.686.338	271.300	202.566	5,63
025.Politiche previdenziali	106.073.006	0	105.984.230	105.984.230	0	88.776	17,06
026.Politiche per il lavoro	10.588.655	1.207.412	11.122.022	9.897.002	1.225.020	51.643	1,79
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.279.480	37.492	2.311.175	2.273.685	37.491	2.239	0,37
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.011.825	12.714.566	4.700.989	1.343.305	3.357.684	673.548	0,76
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	93.126.226	258.701	91.077.811	90.816.075	261.737	2.181.538	14,66
030.Giovani e sport	688.389	0	696.528	687.463	9.065	926	0,11
031.Turismo	29.393	121.841	149.676	29.298	120.379	-484	0,02
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.842.512	18.902	1.762.081	1.740.809	21.272	83.917	0,28
	3.720	*0*	*3.720*	*3.720*	0	*0*	*0,00*
033.Fondi da ripartire	3.392.021	2.413.361	789.766	343.518	446.248	1.959.205	0,13
034.Debito pubblico	312.510.967	0	288.642.168	288.642.168	0	23.865.798	11,92
	232.115.290	*0*	*214.576.373*	*214.576.373*	0	*17.535.917*	*0,00*
Spese complessive	**857.770.641**	**30.977.044**	**836.871.436**	**816.732.269**	**20.139.167**	**31.139.834**	
Spese finali	**624.708.101**	**30.912.609**	**621.354.462**	**601.215.295**	**20.139.167**	**13.597.268**	**100,00**

in corsivo il titolo III – rimborso delle passività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.6

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE CASSA - 2015

	in migliaia					*valori percentuali*		
Missione	Massa spendibile	Autorizzaz. di cassa	Pagamenti totali	Pagamenti competenza	Pagamenti residui	Autorizzaz. cassa/massa spendibile (%)	pag. tot/massa spendibile (%)	%pag.tot/s pese finali (%)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.707.297	2.704.516	2.694.434	2.671.355	23.080	99,90	99,52	0,45
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	603.678	603.191	571.692	565.626	6.066	99,92	94,70	0,10
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	154.187.325	126.845.545	108.906.419	94.736.565	14.169.854	82,27	70,63	18,14
	14.023	*14.023*	*14.023*	*14.023*	*0*	*82,27*	*70,63*	*0,00*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.341.769	25.948.147	24.714.145	24.507.774	206.371	98,51	93,82	4,12
005.Difesa e sicurezza del territorio	23.459.279	21.877.499	20.655.353	18.768.577	1.886.776	93,26	88,05	3,44
006.Giustizia	9.112.899	8.415.026	7.779.961	7.377.328	402.632	92,34	85,37	1,30
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.351.680	11.934.725	11.214.182	10.647.313	566.869	96,79	91,09	1,86
	71.004	48.527	27.250	26.015	1.235	96,79	*91,09*	*0,00*
008.Soccorso civile	4.562.227	4.449.304	4.151.220	3.963.452	187.768	97,17	89,84	0,60
	571.088	*571.088*	*565.502*	*565.502*	*0*	*97,17*	*89,84*	*0,00*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.321.197	1.202.678	971.973	789.242	182.731	91,03	73,57	0,16
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*91,03*	*73,57*	*0,00*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1.162.311	1.078.841	457.517	180.002	277.515	92,82	39,36	0,08
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	24.407.954	23.377.652	22.030.630	15.639.980	6.390.650	95,74	90,16	3,63
	250.310	*250.310*	*249.952*	*249.701*	*252*	*95,74*	*90,16*	*0,00*
012.Regolazione dei mercati	54.552	36.198	17.957	12.998	4.959	66,36	32,92	0,00
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	18.972.143	13.931.532	11.845.125	8.591.784	3.253.341	73,43	62,43	1,97
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	9.198.472	5.193.485	3.724.677	2.389.200	1.335.477	56,46	40,49	0,62
015.Comunicazioni	2.638.976	2.409.015	2.115.834	770.955	1.344.879	91,29	80,18	0,35
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	303.818	262.625	198.465	188.305	10.160	86,44	65,32	0,03
017.Ricerca e innovazione	4.675.875	3.724.580	3.076.096	2.323.509	752.587	79,66	65,79	0,51
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.364.575	1.563.300	979.662	631.360	348.303	65,97	41,18	0,16
	10.161	*10.161*	*10.161*	*10.161*	*0*	*65,97*	*41,18*	*0,00*
019.Casa e assetto urbanistico	2.872.199	2.671.406	1.757.736	1.276.579	481.157	93,01	61,20	0,29
020.Tutela della salute	2.105.518	1.820.941	1.400.632	1.268.479	132.153	86,48	66,52	0,23
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.823.804	1.672.973	1.582.806	1.401.765	181.041	91,54	86,48	0,26
	41.906	*41.906*	*41.906*	*41.906*	*0*	*91,54*	*86,48*	*0,00*
022.Istruzione scolastica	44.024.074	43.883.270	42.803.400	42.239.807	563.593	99,68	97,23	7,13
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.772.248	8.478.844	8.279.508	7.475.730	803.778	97,37	95,11	1,37
	95.881	*31.057*	*27.265*	*23.819*	*3.446*	*97,37*	*95,11*	*0,00*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	35.805.658	35.436.449	34.093.090	33.299.474	793.616	98,97	95,22	5,68
025.Politiche previdenziali	120.236.302	106.168.725	101.676.132	95.206.946	6.469.186	88,30	84,56	16,94
026.Politiche per il lavoro	14.654.804	11.076.902	9.387.978	7.545.484	1.842.494	75,59	64,06	1,56
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.621.110	2.579.062	2.432.727	2.161.468	271.259	98,40	92,81	0,41
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	19.162.488	6.011.825	4.780.149	1.343.305	3.436.844	31,37	24,95	0,80
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	99.446.065	94.223.256	89.473.522	84.661.766	4.811.756	94,75	89,97	14,91
030.Giovani e sport	725.671	697.454	667.433	655.260	12.174	96,11	91,97	0,11
031.Turismo	204.597	91.797	47.612	23.193	24.419	44,87	23,27	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.245.588	1.993.296	1.817.244	1.489.475	327.769	88,75	80,90	0,30
	3.720	*3.720*	*3.509*	*3.509*	*0*	*88,75*	*80,90*	*0,00*
033.Fondi da ripartire	4.676.913	8.345.385	789.677	343.402	446.275	178,44	16,88	0,13
034.Debito pubblico	313.088.956	312.986.881	285.808.820	285.232.991	575.829	99,87	91,92	12,35
	232.466.439	*232.466.096*	*211.702.179*	*211.351.373*	*350.805*	*99,87*	*91,92*	*0,00*
Spese complessive	**970.892.020**	**893.696.325**	**812.903.808**	**760.380.449**	**52.523.359**			
Spese finali	**737.367.490**	**660.259.439**	**600.262.063**	**548.094.441**	**52.167.622**			**100,00**

in corsivo il titolo III – rimborso delle passività finanziarie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA A.7

SPESE PER MISSIONE
GESTIONE RESIDUI - 2015

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	25.861	10.008	0	2.650	0	12.657	0	12.657
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	6.567	13.157	1.705	493	0	13.650	1.705	15.356
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	38.595.964	20.718.035	522	20.058.468	0	40.776.503	522	40.777.025
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
004.L'Italia in Europa e nel mondo	437.689	124.323	71.620	24.912	0	149.235	71.620	220.856
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.989.067	1.314.410	145.238	692.010	0	2.006.420	145.238	2.151.658
006.Giustizia	792.590	835.799	55.348	234.770	0	1.070.568	55.348	1.125.916
007.Ordine pubblico e sicurezza	908.005	521.494	67.833	216.962	0	738.456	67.833	806.289
	41.778	*2.150*	*0*	*40.530*	*0*	*42.680*	*0*	*42.680*
008.Soccorso civile	242.143	217.857	28.991	25.055	0	242.912	28.991	271.903
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	306.638	190.392	29.896	73.532	0	263.924	29.896	293.819
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	502.488	377.219	98.345	189.602	0	566.821	98.345	665.166
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	7.243.225	714.405	715.716	443.655	0	1.158.061	715.716	1.873.777
	609	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
012.Regolazione dei mercati	14.597	26.250	23	4.583	0	30.832	23	30.856
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.284.741	2.136.977	915.550	2.633.307	0	4.770.284	915.550	5.685.834
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.385.139	1.961.995	497.888	1.403.394	30	3.365.389	497.918	3.863.307
015.Comunicazioni	1.567.911	298.071	102	103.782	0	401.853	102	401.955
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	41.263	55.188	18.801	10.731	0	65.919	18.801	84.721
017.Ricerca e innovazione	1.806.879	332.655	191.776	824.905	0	1.157.560	191.776	1.349.336
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.042.558	573.160	89.432	223.120	400.000	796.280	489.432	1.285.712
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
019.Casa e assetto urbanistico	1.018.924	123.215	453.969	492.872	0	616.088	453.969	1.070.057
020.Tutela della salute	472.024	350.234	241	187.017	0	537.251	241	537.492
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	232.080	167.642	26.847	38.565	0	206.207	26.847	233.054
	0	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
022.Istruzione scolastica	907.728	1.038.595	82.463	303.466	0	1.342.062	82.463	1.424.525
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	992.685	298.025	0	107.885	64.435	405.911	64.435	470.346
	68.455	*3.605*	*0*	*573*	*64.435*	*4.179*	*64.435*	*68.614*
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	916.751	1.386.864	2	74.534	0	1.461.398	2	1.461.400
025.Politiche previdenziali	14.163.296	10.777.284	0	4.199.206	0	14.976.490	0	14.976.490
026.Politiche per il lavoro	4.066.149	2.351.596	639.931	2.164.008	32.270	4.515.604	672.202	5.187.805
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	341.630	112.217	3.556	62.454	0	174.671	3.556	178.227
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	13.150.663	0	3.994.972	356.937	9.356.882	356.937	13.351.854	13.708.791
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	6.319.839	6.154.309	128.614	732.018	0	6.886.326	128.614	7.014.940
030.Giovani e sport	37.282	32.203	0	9.461	0	41.664	0	41.664
031.Turismo	175.203	6.679	5	149.323	0	156.002	5	156.007
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	403.075	255.403	13.716	46.919	0	302.322	13.716	316.039
	0	*210*	*0*	*0*	*0*	*210*	*0*	*210*
033.Fondi da ripartire	1.284.892	116	1.089.298	135	836.030	251	1.925.328	1.925.578
034.Debito pubblico	577.990	3.409.177	3.000	362	0	3.409.540	3.000	3.412.540
	351.149	*3.225.000*	*3.000*	*343*	*0*	*3.225.343*	*3.000*	*3.228.343*
Spese complessive	**113.253.536**	**56.884.956**	**9.365.402**	**36.091.092**	**10.689.648**	**92.976.048**	**20.055.050**	**113.031.097**
Spese finali	**112.791.546**	**53.653.990**	**9.362.402**	**36.049.646**	**10.625.212**	**89.703.635**	**19.987.614**	**109.691.249**

Comprensivi delle variazioni in conto residui
in corsivo il titolo III – rimborso delle passività finanziarie
Fonte: Elaborazioni corte dei conti su dati del DATAMART del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti

TAVOLA A.8

REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE - (2009 - 2015)

COMPETENZA

(in milioni)

ENTRATE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Categoria I - imposte sul patrimonio e sul reddito							
Categoria II - tasse ed imposte sugli affari	26.663	20.020	18.862	20.898	24.426	21.701	22.474
Categoria XI - ricuperi, rimborsi e contributi		1					
Categoria XIII - vendita di beni ed affrancazione di canoni	682	8	1.450	6.158	1.242	3.328	6.560
Categoria XV - rimborso di anticipazioni e di crediti vari del tesoro						191	15
Totale entrate complessive	**27.345**	**20.029**	**20.312**	**27.056**	**25.668**	**25.219**	**29.049**
Redditi da lavoro dipendente							
Consumi intermedi	2.156	110	1.529	994	0	0	0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	253	1.367	6.265	12.912	3.520	2.560	11.718
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private				21			
Trasferimenti correnti a imprese			242		70		
Interessi passivi e redditi da capitale				16			
Poste correttive e compensative	29.111	22.768	21.110	22.326	26.190	25.832	25.615
Altre uscite correnti				52			
Totale spese correnti	**31.520**	**24.245**	**29.147**	**36.321**	**29.780**	**28.392**	**37.333**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni				39			
Contributi agli investimenti				802			2.016
Contributi agli investimenti a estero							
Altri trasferimenti in conto capitale	1.581						
Totale spese conto capitale	**1.581**			**841**			**2.016**
Rimborso passività finanziarie	666	24	1.451	6.158	1.242	3.518	7.051
Totale rimborso passività finanziarie	**666**	**24**	**1.451**	**6.158**	**1.242**	**3.518**	**7.051**
Spese finali	33.101	24.245	29.147	37.162	29.780	28.392	39.349
Spese complessive	33.767	24.269	30.598	43.320	31.022	31.910	46.400

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2015

CASSA

ENTRATE	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Categoria I - imposte sul patrimonio e sul reddito							
Categoria II - tasse ed imposte sugli affari	25.591	19.258	18.157	20.162	23.719	21.006	21.732
Categoria XI - ricuperi, rimborsi e contributi		1					
Categoria XIII - vendita di beni ed affrancazione di canoni	682	8	1.450	6.158	1.242	3.328	6.560
Categoria XV - rimborso di anticipazioni e di crediti vari del tesoro						191	13
Entrate complessive	**26.273**	**19.267**	**19.607**	**26.320**	**24.961**	**24.524**	**28.305**
Spese							
Redditi da lavoro dipendente							
Consumi intermedi	1.986	120	1.312	957			
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	233	1.143	6.090	12.910	3.140	2.560	11.385
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private				21			
Trasferimenti correnti a imprese			242		60		
Interessi passivi e redditi da capitale				7			
Poste correttive e compensative	28.039	22.065	20.405	21.574	25.498	25.137	24.874
Altre uscite correnti				52			
Totale spese correnti	**30.258**	**23.328**	**28.049**	**35.521**	**28.698**	**27.697**	**36.259**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni				39			
Contributi agli investimenti				773			2.016
Contributi agli investimenti a estero							
Altri trasferimenti in conto capitale	1.897	489	85				
Totale spese in conto capitale	**1.897**	**489**	**85**	**812**			**2.016**
Rimborso passività finanziarie	17	690	1.450	6.158	1.242	3.518	7.051
Totale Rimborso passività finanziarie	**17**	**690**	**1.450**	**6.158**	**1.242**	**3.518**	**7.051**
Spese finali	**32.155**	**23.817**	**28.134**	**36.333**	**28.698**	**27.697**	**38.275**
Spese complessive	**32.172**	**24.508**	**29.584**	**42.491**	**29.940**	**31.215**	**45.326**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rendiconto generale dello Stato per il 2015

TAVOLA A.9

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(SERIE STORICA 2009 - 2015)

SPESA CORRENTE

(in milioni)

anno	Impegni consuntivo	var % es. prec.	Impegni totali	var % es. prec.	Pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp. Cons. (*)	var % Imp. tot. (*)	inc % Pagam (*)
2009	450.058,3	0,1	448.053,9		439.319,5	-0,3	28,6	28,5	27,9
2010	450.417,2	0,1	449.676,3	0,4	429.112,4	-2,3	28,1	28,0	26,7
2011	443.173,3	-1,6	439.908,3	-2,2	443.496,5	3,4	27,1	26,9	27,1
2012	453.029,5	2,2	452.860,3	2,9	447.363,6	0,9	28,1	28,1	27,7
2013	481.055,2	6,2	477.299,0	5,4	471.101,1	5,3	30,0	29,7	29,4
2014	497.803,1	3,5	495.759,1	3,9	476.011,8	1,0	30,9	30,8	29,5
2015	532.468,1	7,0	534.010,8	7,7	518.804,1	9,0	32,5	32,6	31,7

INTERESSI

anno	Impegni consuntivo	var % es. prec.	Impegni totali	var % es. prec.	Pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp. cons. (*)	var % Imp. tot. (*)	inc % Pagam (*)
2009	73.238,6	-8,3	73.231,7		73.179,2	-8,5	4,7	4,7	4,7
2010	69.522,8	-5,1	69.519,4	-5,1	69.490,4	-5,0	4,3	4,3	4,3
2011	73.747,8	6,1	73.742,0	6,1	73.593,9	5,9	4,5	4,5	4,5
2012	81.368,7	10,3	81.384,3	10,4	81.550,6	10,8	5,0	5,0	5,1
2013	81.868,7	0,6	81.869,1	0,6	81.965,7	0,5	5,1	5,1	5,1
2014	81.073,5	-1,0	81.071,1	-1,0	80.991,7	-1,2	5,0	5,0	5,0
2015	74.522,8	-8,1	74.523,1	-8,1	74.562,8	-7,9	4,6	4,6	4,6

SPESA CORRENTE PRIMARIA

anno	Impegni consuntivo	var % es. prec.	Impegni totali	var % es. prec.	Pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp. Cons. (*)	var % Imp. tot. (*)	inc % Pagam (*)
2009	376.819,6	1,9	374.822,2		366.140,3	1,5	24,0	23,8	23,3
2010	380.894,4	1,1	380.156,9	1,4	359.622,0	-1,8	23,7	23,7	22,4
2011	369.425,5	-3,0	366.166,3	-3,7	369.902,6	2,9	22,6	22,4	22,6
2012	371.644,6	0,6	371.492,0	1,5	365.806,2	-1,1	23,0	23,0	22,7
2013	399.186,5	7,4	395.430,0	6,4	389.135,4	6,4	24,9	24,6	24,3
2014	416.729,6	4,4	414.688,0	4,9	395.020,1	1,5	25,9	25,7	24,5
2015	457.945,3	9,9	459.487,7	10,8	444.241,3	12,5	28,0	28,1	27,1

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	Impegni consuntivo	var % es. prec.	Impegni totali	var % es. prec.	Pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp. Cons. (*)	var % Imp. tot. (*)	inc % Pagam (*)
2009	57.332,5	-3,8	55.031,6		51.772,5	-5,6	3,6	3,5	3,3
2010	52.282,3	-8,8	56.688,3	3,0	51.058,0	-1,4	3,3	3,5	3,2
2011	48.502,1	-7,2	46.117,5	-18,6	47.745,1	-6,5	3,0	2,8	2,9
2012	44.811,8	-7,6	45.450,5	-1,4	46.746,0	-2,1	2,8	2,8	2,9
2013	71.174,8	58,8	64.429,7	41,8	60.812,6	30,1	4,4	4,0	3,8
2014	76.830,1	7,9	62.159,9	-3,5	59.405,8	-2,3	4,8	3,9	3,7
2015	39.293,8	-48,9	47.994,7	-22,8	43.183,0	-27,3	2,4	2,9	2,6

SPESA FINALE

anno	Impegni consuntivo	var % es. prec.	Impegni totali	var % es. prec.	Pagamenti totali	var % es. prec.	var % Imp. Cons. (*)	var % Imp. tot. (*)	inc % Pagam (*)
2009	507.390,7	-0,4	503.085,5		491.091,9	-0,9	32,3	32,0	31,2
2010	502.699,4	-0,9	506.364,6	0,7	480.170,5	-2,2	31,3	31,6	29,9
2011	491.675,4	-2,2	486.025,8	-4,0	491.241,6	2,3	30,0	29,7	30,0
2012	497.841,4	1,3	498.310,8	2,5	494.109,5	0,6	30,9	30,9	30,6
2013	552.230,0	10,9	541.728,7	8,7	531.913,7	7,7	34,4	33,8	33,2
2014	574.633,2	4,1	557.919,0	3,0	535.417,6	0,7	35,6	34,6	33,2
2015	571.761,9	-0,5	582.005,5	4,3	561.987,1	5,0	34,9	35,6	34,3

(*) in rapporto al Pil
(**) al netto delle regolazioni debitorie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

segue TAVOLA A.9

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(SERIE STORICA 2009 - 2015)

SPESA FINALE PRIMARIA

anno	impegni	var % es. prec.	Impegni totali	var % es. prec.	pagamenti	var % es. prec.	var % Imp (*)	var % Imp. tot. (*)	inc % Pagam (*)
2009	434.152,1		429.853,8		417.912,8		27,6	27,3	26,6
2010	433.176,7	-0,2	436.845,2	1,6	410.680,1	-1,7	27,0	27,2	25,6
2011	417.927,6	-3,5	412.283,8	-5,6	417.647,7	1,7	25,5	25,2	25,5
2012	416.472,7	-0,3	416.942,5	1,1	412.558,9	-1,2	25,8	25,8	25,6
2013	470.361,3	12,9	459.859,6	10,3	449.948,0	9,1	29,3	28,7	28,0
2014	493.559,8	4,9	476.847,9	3,7	454.425,9	1,0	30,6	29,6	28,2
2015	497.239,1	0,7	507.482,4	6,4	487.424,3	7,3	30,4	31,0	29,8

SPESA COMPLESSIVA

anno	*impegni*	*var % es. prec.*	*Impegni totali*	*var % es. prec.*	*pagamenti*	*var % es. prec.*	*var % Imp (*)*	*var % Imp. tot. (*)*	*inc % Pagam (*)*
2009	682.865,8		678.577,7		667.178,2		43,4	43,1	42,4
2010	691.110,9	1,2	694.775,9	2,4	668.584,3	0,2	43,1	43,3	41,7
2011	676.359,7	-2,1	670.698,9	-3,5	675.803,7	1,1	41,3	41,0	41,3
2012	706.017,0	4,4	706.119,5	5,3	701.885,4	3,9	43,8	43,8	43,5
2013	721.960,6	2,3	711.529,6	0,8	701.760,5	0,0	45,0	44,3	43,7
2014	778.677,4	7,9	762.191,1	7,1	739.517,2	5,4	48,3	47,3	45,9
2015	780.230,9	0,2	790.471,4	3,7	767.577,9	3,8	47,7	48,3	46,9

(*) in rapporto al Pil
(**) al netto delle regolazioni debitorie
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

PAGINA BIANCA

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

1. Premessa
2. Conto generale del Patrimonio dello Stato: *2.1. Le risultanze complessive*
3. Analisi delle attività e passività finanziarie: *3.1. Attività e passività finanziarie a breve termine. La gestione di tesoreria:* 3.1.1. La gestione di tesoreria nel 2015; 3.1.2. I crediti di tesoreria. Le operazioni di tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali; 3.1.3. I debiti di tesoreria; *3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine*: 3.2.1. La gestione dei titoli di credito. Azioni e altre partecipazioni: 3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate; 3.2.1.2. Altre partecipazioni; 3.2.2. Gestione dei titoli di debito; 3.2.2.1. Evoluzione del debito pubblico e statale; 3.2.2.2. Lo *stock* del debito statale; 3.2.2.3. Attività del 2015; 3.2.3. Debiti diversi: 3.2.3.1. Residui passivi perenti
4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte: *4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato; 4.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare; 4.3. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato; 4.4. Vendita di beni immobili; 4.5. Entrate da locazioni e concessioni*

1. Premessa

Il Conto generale del patrimonio dello Stato per il 2015 è stato trasmesso alla Corte dei conti, contestualmente al Conto del bilancio, in forma dematerializzata il 26 maggio 2016[1].

Gli elementi del "Conto" sono definiti dall'art. 36, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (che ha riprodotto i contenuti del soppresso art. 22 della legge n. 468 del 1978), nonché dall'art. 14 del d.lgs. n. 279 del 1997 e dal decreto interministeriale applicativo 18 aprile 2002. La relazione sugli aspetti patrimoniali del rendiconto è resa ai sensi dell'art. 149 del r.d. n. 827 del 1924.

Il Conto del Patrimonio, in virtù della circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 13 del 12 marzo 2003, è distinto in due sezioni precedute da una nota preliminare: la sezione I dimostra i conti accesi ai componenti attivi e passivi significativi del patrimonio dello Stato raccordandoli alla classificazione riportata nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC'95 - Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 1996) classificata in quattro macro-aggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come disciplinato dal predetto d.i. che ne ha stabilito anche il criterio di valutazione[2]; la sezione II illustra i vari punti di concordanza con il conto del bilancio.

---

[1] A partire dall'esercizio finanziario 2013 (Circolare RGS n. 8 del 3 marzo 2014), dopo la sperimentazione effettuata nel 2012, 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). L'ambiente è quello del SIPATR (SIstema del conto del PATRimonio). Il sistema SIPATR è integrato con il sistema IBIS. 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.

[2] L'osservanza del sistema statistico SEC'95 ha determinato il superamento della vecchia ripartizione per "Conti generali" delle attività e passività ed ha comportato che gli elementi attivi e passivi, raggruppati precedentemente nei

Seguono tre prospetti recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai Ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili, le altre recanti la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dallo Stato), il Conto del "Dare e dell'Avere" della Banca d'Italia che svolge il servizio di tesoreria e del Cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di Cassa, la Situazione del Tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di tesoreria, il Movimento dei buoni ordinari del Tesoro ed il Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi.

Il modello di rappresentazione del patrimonio ha determinato la necessità di riclassificare i beni già inseriti a patrimonio e di individuare e classificare i beni demaniali suscettibili di valutazione economica (come imposto dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. 279/1997), che erano esclusi dai vecchi conti generali. Il processo di rilevazione non è stato ancora completato.

Le regole di redazione del Conto del Patrimonio non sono state ancora oggetto dell'attesa rivisitazione alla luce dell'entrata in vigore nel 2015 del SEC2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013.

I criteri di valutazione degli elementi patrimoniali, pertanto, continuano ad essere stabiliti dal d.m. 18 aprile 2002, allegato 3.

La significatività dei dati esposti nel Conto è soprattutto connessa alla capacità di rendere in modo efficace la dimostrazione dei reciproci effetti delle due gestioni patrimoniale e di bilancio, in applicazione delle regole europee, di cui al regolamento del Consiglio europeo n. 2223 del 25 giugno 1996, che ne migliori, tra l'altro, la raffrontabilità con le scritture contabili degli altri Paesi dell'Unione europea.

In tal senso, la tempestiva applicazione del nuovo sistema di regole di classificazione dei conti economici nazionali SEC2010, entrato in vigore dal settembre 2014, è destinata ad ottimizzare tale raffronto e venire incontro ad esigenze di trasparenza e di specificità delle poste ed allegati patrimoniali sottoposti al giudizio della Corte propedeutico all'esame parlamentare.

Rimane la limitata significatività delle scritture contabili del Conto stante l'applicazione, dopo quasi un ventennio, delle regole di classificazione dei conti economici previste nel SEC'95, dettate dal regolamento del Consiglio europeo n. 2223 del 25 giugno 1996, dall'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e dalla legge di contabilità generale dello Stato.

La perdurante esclusione dal Conto del Patrimonio, più volte evidenziata dalla Corte nelle precedenti relazioni, di alcune significative voci, riguarda, in particolare, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale (quali aeroporti ed eliporti, basi navali, caserme, stabilimenti ed arsenali, depositi di munizioni e di sistemi d'arma, basi missilistiche, poligoni e strutture di addestramento, segnali alla navigazione marittima ed aerea, alloggi di servizio per il personale militare), 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; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione.

La mancata compilazione di tali dati nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato è parzialmente ricondotta, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, competente alla compilazione del Conto del Patrimonio, a protraenti inosservanze, da parte di alcune Amministrazioni, principalmente da parte della difesa e poi anche dei trasporti e delle infrastrutture, degli obblighi di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 279 del 1997.

Conti generali n. 1 (Attività finanziarie), n. 2 (Crediti e partecipazioni), n. 3 (Beni patrimoniali), n. 4 (Passività finanziarie) e n. 5 (Passività patrimoniali), come era stato disposto dalla circolare n. 6 del 7 febbraio 1981 emanata dall'allora Ministero del tesoro, subissero con la ristrutturazione del rendiconto patrimoniale una diversa collocazione in ragione della loro appartenenza a ciascuna delle suddette quattro ripartizioni con cui vengono suddivisi detti elementi nella nuova impostazione del documento contabile.

Di detta parziale inadempienza, che non permette la necessaria completezza ed esaustività dei dati del Conto sottoposto all'esame parlamentare, si fa menzione nella decisione di regolarità del Rendiconto generale dello Stato alla quale si accompagna la presente relazione.

Una particolare attenzione merita l'adozione della citata nuova classificazione dei conti di cui al SEC2010 per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione delle operazioni in derivati, per le quali la Corte ha più volte richiamato la necessità di misure di adeguamento del relativo quadro informativo[3].

L'adozione della classificazione dei dati del Conto secondo le regole previste dal SEC2010 potrebbe consentire di superare una discrasia che ne limita la significatività con riguardo alle riserve tecniche di pensione, prevedendo la rilevazione 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 verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del conto generale del patrimonio, sono rivolte allo scopo di accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Per le entrate, riscosse e versate, per le somme riscosse e "da versare" e per quelle "da riscuotere", si procede con il riscontro dei dati esposti nel Conto generale del patrimonio con i dati contenuti nei riepiloghi generali e nel Conto del bilancio.

Per la spesa vengono effettuati riscontri sulla base delle scritture tenute o controllate.

Per le predette verifiche concernenti la gestione patrimoniale, la Corte acquisisce, mediante il SIPATR, la documentazione giustificativa fornita dalle Amministrazioni per il tramite degli Uffici centrali di bilancio nelle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del Patrimonio esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le partite contabili non giustificate, con relativa motivazione dell'esclusione.

Per il 2015 sono state escluse dal giudizio di regolarità diverse poste ed allegati patrimoniali, ai quali si rinvia nell'apposito allegato alla decisione. Si sottolinea 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 allegato al conto, di un nomenclatore dei provvedimenti legislativi che hanno comportato movimentazioni di poste patrimoniali.

Andrebbe migliorata la leggibilità dei punti di concordanza tra Conto del bilancio e Conto del Patrimonio, con riferimento alla prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di tesoreria, scorporandone i flussi che costituiscono una potenziale duplicazione di operazioni di bilancio e ciò per meglio evidenziare gli effetti autonomi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

---

[3] Cfr. la relazione sul Ministero dell'economia e delle finanze per il rendiconto generale dello Stato per il 2014.

2. Conto generale del Patrimonio dello Stato

2.1. Le risultanze complessive

La gestione dell'esercizio finanziario 2015 ha prodotto, come anche nei precedenti esercizi finanziari, un peggioramento patrimoniale complessivo, di ammontare pari a 66,85 miliardi, inferiore a quello dello scorso anno (129,6 miliardi).

Tale peggioramento emerge dalla differenza tra lo squilibrio patrimoniale (o nei termini usati dal rendiconto "eccedenza di passività") del 2015, pari a 1.758,42 miliardi, e quello del 2014, pari a 1.691,57 miliardi, che, quindi, in termini percentuali, è aumentato del 3,95 (incremento comunque inferiore a quello dell'8,29 per cento registrato nel 2014 sul 2013).

Lo squilibrio patrimoniale del 2015 deriva da:

- diminuzione nella consistenza complessiva delle attività per 5,95 miliardi (nel 2015 il totale delle attività è di 962,6 miliardi mentre nel 2014 era di 968,6 miliardi);
- aumento delle passività finanziarie per 60,9 miliardi (nel 2015 il totale è di 2.721 miliardi a fronte dei 2.660,1 miliardi del 2014).

Con riguardo ai risultati differenziali, la gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento con l'avanzo accertato di circa 2,48 miliardi (29,6 miliardi nel 2014), inferiore, tuttavia, alle diminuzioni nette verificatesi negli elementi patrimoniali, pari a 36,5 miliardi (91,3 miliardi nel 2014) e al peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a circa 32,84 miliardi (67,8 miliardi nel 2014). Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di circa 66,85 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
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	3,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS

La diminuzione delle attività per quasi 6 miliardi è essenzialmente dovuta alla componente finanziaria (-11,94 miliardi), che ha superato il miglioramento di 6 miliardi degli *asset* non finanziari.

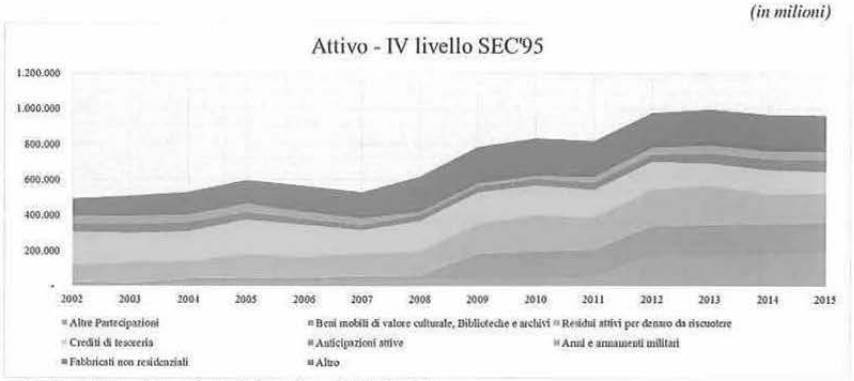
In particolare, sono diminuiti notevolmente i crediti di tesoreria (19 miliardi), solo parzialmente compensati dall'incremento, tra l'altro, delle anticipazioni attive (5,8 miliardi), degli "oggetti d'arte" (4,15 miliardi) e delle azioni e partecipazioni (2,8 miliardi).

L'incremento delle passività di 60,89 miliardi, invece, è imputabile principalmente a maggiori debiti, sia di tesoreria per 22,36 miliardi, che redimibili per 42,39 miliardi.

Di seguito si rappresenta graficamente l'evoluzione, negli ultimi anni, delle attività e delle passività al IV livello di definizione.

Per le attività, le otto voci di consistenza finale più rilevante nell'ambito dei tre macroaggregati dell'attivo (Attività finanziarie, Attività non finanziarie prodotte e Attività non finanziarie non prodotte) rappresentano circa l'83 per cento del totale; la voce "Altro" comprende, invece, le ulteriori trenta voci di attivo che presentano importi di entità non rilevante (ad esempio, opere dell'ingegno, oggetti di valore, mobili di arredi, mezzi di trasporti, materie prime, etc.). Dal grafico si evince l'incremento pressoché omogeneo delle componenti dell'attivo.

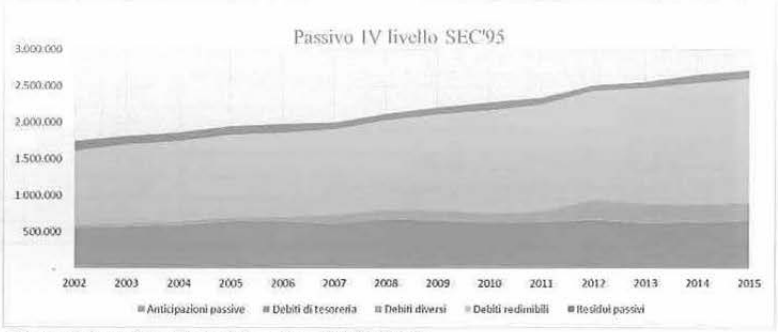
GRAFICO 1
(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIPATR

Nel seguente grafico, invece, si osserva la proporzione tra le singole voci delle passività finanziarie e il loro andamento negli ultimi dodici anni. Come è evidente l'incremento delle passività finanziarie statali è fortemente influenzato dall'andamento dei debiti redimibili.

GRAFICO 2
(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIPATR

3. Analisi delle attività e delle passività finanziarie

A fine 2015 le attività finanziarie ammontavano a 657,1 miliardi, mentre le passività finanziarie a 2.721 miliardi.

Nella tavola che segue è riportato l'andamento nell'ultimo triennio delle attività e passività finanziarie distinte nella loro componente a breve termine e a medio – lungo termine.

TAVOLA 2

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ A BREVE TERMINE

(*in miliardi*)

	IV livello	Consistenza al 31.12		
		2013	2014	2015
Attività	Biglietti, monete e depositi	0	0	0
	Crediti di tesoreria	123,7	135,4	116,5
	Residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione	39,3	41,5	37,3
	Residui attivi per denaro da riscuotere	221,8	167,6	171
	Totale attività	**384,8**	**344,5**	**324,8**
Passività	Debiti di tesoreria	589,3	597,5	619,8
	Residui passivi	84, 2	113,2	113
	Totale passività	**673,5**	**710,7**	**732,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del Patrimonio

Per quanto concerne la parte di attività e passività a breve termine, si rileva che le attività sono in diminuzione e le passività in continuo aumento, come si analizzerà ampiamente più avanti.

TAVOLA 3

ATTIVITÀ E PASSIVITÀ A MEDIO-LUNGO TERMINE

(*in miliardi*)

	IV livello	Consistenza al 31.12		
		2013	2014	2015
Attività	Titoli diversi dalle azioni	4,1	1,1	0
	Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento	256,3	249,1	263
	Quote dei fondi comuni di investimento	0	0	0
	Anticipazioni attive (Fondi di garanzia, fondi di rotazione, fondi di scorta, crediti concessi ad Enti pubblici e istituti di credito, crediti concessi ad aziende ed Enti privati, altri crediti non classificabili)	58,5	62,4	68,1
	Altri conti attivi	0,6	0,6	1,1
	Totale attività	**319,5**	**324,5**	**332,3**
Passività	Debiti redimibili (BTP, CCT, prestiti esteri)	1.588,3	1.665,0	1.707
	Debiti diversi (monete, residui passivi perenti, altri debiti)	263,1	249,1	243,2
	Anticipazioni passive	36	35,4	37,7
	Totale passività	**1887,4**	**1949,4**	**1988,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del Patrimonio

Nelle voci di medio lungo termine le attività sono aumentate di 7,9 miliardi, come le passività di 38,7 miliardi.

3.1. Attività e passività a finanziarie a breve termine. La gestione di tesoreria

Al termine dell'esercizio 2015, nell'ambito delle attività finanziarie (657,1 miliardi) quelle a breve termine rappresentano quasi il 50 per cento del totale della categoria (324,67 miliardi); nel dettaglio i residui attivi costituiscono quasi i due terzi e i crediti di tesoreria circa un terzo. Quanto alle passività finanziarie (2.721 miliardi), si osserva che quelle a breve termine sono pari al 26,9 per cento del totale delle passività finanziarie (il 73,9 per cento si riferisce alla voce di medio lungo termine) e, nel dettaglio, la voce riferita ai debiti di tesoreria misura oltre l'84 per cento (al termine dell'esercizio finanziario 2015, la consistenza è pari a 619, 8 miliardi).

Le gestioni delle posizioni a breve termine possono essere distinte in gestione di tesoreria (crediti e debiti di tesoreria) e gestione dei residui (attivi e passivi). Per la gestione dei residui si rinvia alla trattazione che di essa è stata effettuata nel presente volume sui capitoli "Le entrate

dello Stato" (per i residui attivi) e "Le spese dello Stato" (per i residui passivi). I residui passivi perenti rientrano nella categoria dei debiti a medio-lungo termine per la cui trattazione si fa rinvio al successivo paragrafo 3.2.3.1.

Il Conto del Patrimonio contempla, tra le attività finanziarie e le passività finanziarie, rispettivamente, i crediti e i debiti della Tesoreria statale evidenziati nel Conto Riassuntivo del Tesoro ex art. 609 R.C.G.S (d'ora in poi CRT)[4], a seguito della rendicontazione delle operazioni di incasso e pagamento che il Tesoriere dello Stato - Banca d'Italia effettua con il conto mensile riassuntivo (mod. 108T) e con il conto consuntivo mod. 108T complementare.

La gestione di tesoreria rappresenta un aspetto delle gestioni pubbliche che, anche nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa disposto dall'art. 42 della legge n. 196 del 2009, attuato con il recente d.lgs. n. 93 del 12 maggio 2016, assume, anche in una visione prospettica, importanza fondamentale non solo per la formulazione del bilancio di previsione, ma anche per la gestione dei saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini europei.

Presso di essa, inoltre, sono accese contabilità speciali e conti correnti, intestati ad Amministrazioni dello Stato, di rilevante importo.

L'art. 7 del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93, attuativo della delega di cui all'art. 42, comma 1, lett. b), della legge n. 196 del 2009 ha previsto, quindi, che in allegato al conto generale del patrimonio dello Stato siano evidenziate le somme erogate dal bilancio statale intermediate dalla tesoreria affluite sui conti la cui titolarità è di Amministrazioni dello Stato, da quelle che vanno direttamente al sistema economico e da quelle che hanno destinazioni diverse.

Infatti, oltre alla gestione degli incassi e dei pagamenti per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, la Tesoreria si occupa anche della tenuta delle contabilità intestate a Enti non statali, la cosiddetta "tesoreria unica" disciplinata dalla legge n. 720 del 1984. Attualmente, a seguito dell'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, vige il sistema della tesoreria unica "pura" in quanto le entrate proprie degli Enti e i trasferimenti dal bilancio dello Stato affluiscono direttamente sulle circa 18.400 contabilità speciali aperte presso la Banca d'Italia.

Nella seguente tavola, tratta dalla "Situazione del tesoro" dei conti riassuntivi degli ultimi anni, viene riportato il *trend* di crescita del disavanzo.

Da essa emerge l'andamento dei saldi di tesoreria, negli ultimi anni. Il 2015 costituisce l'anno in cui lo squilibrio è maggiore (41,3 miliardi).

TAVOLA 4

VARIAZIONI DEL SALDO DI TESORERIA

(in miliardi)

Anno	Saldi di tesoreria	Variazione annua o saldo di esecuzione del bilancio	Variazione annua %	Variazione su anno-base 2001	Variazione % su base 2001
2015	-503,3	-41,3	8,9	-220,0	77,7
2014	-462,0	3,5	-0,8	-178,7	63,1
2013	-465,5	16,8	-3,5	-182,2	64,3
2012	-482,3	-32,9	7,3	-199,0	70,2
2011	-449,4	-24,4	5,7	-166,1	58,6
2010	-425,0	24,0	-5,3	-141,7	50,0
2009	-449,0	26,7	-5,6	-165,7	58,5
2008	-475,7	-34,1	7,7	-192,4	67,9
2007	-441,6	-12,4	2,9	-158,3	55,9
2006	-429,2	-7,6	1,8	-145,9	51,5
2005	-421,6	-27,6	7,0	-138,3	48,8
2004	-394,0	-18,5	4,9	-110,7	39,1
2003	-375,5	-56,5	17,7	-92,2	32,5
2002	-319,0	-35,7	12,6	-35,7	12,6
2001	-283,3				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto riassuntivo del tesoro

[4] Il CRT al 31 dicembre 2015 è stato pubblicato sulla G.U. del 19 febbraio 2016 – supplemento straordinario n. 2. Tuttavia la riconciliazione con il conto complementare della Banca d'Italia avverrà con uno dei conti riassuntivi dei mesi successivi alla presentazione del Conto del Patrimonio.

Il risultato della gestione di tesoreria espone anche l'apporto, sul piano della cassa, offerto dalle disponibilità rinvenienti dalle operazioni di tesoreria a quelle di gestione del bilancio[5].

Tale apporto è incrementato, negli anni considerati nella tavola precedente, per effetto di una serie di cause, tra le quali:

- l'aumento delle giacenze del conto corrente di Tesoreria centrale della Cassa depositi e prestiti, aperto in seguito alla privatizzazione avvenuta a fine 2003, in attuazione del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326 (al 31 dicembre 2015 la gestione separata ammontava a circa 152 miliardi);
- la rilevazione a partire dal mese di dicembre 2011 delle partite riferite alla voce "Titoli emessi da esitare";
- l'aumento delle giacenze dei conti di Tesoreria unica, dovuto principalmente alla sospensione della tesoreria unica mista dal mese di gennaio 2012;
- l'assoggettamento al regime di Tesoreria unica, nel corso del 2012, delle istituzioni scolastiche, che ha determinato un incremento delle giacenze delle contabilità speciali di tesoreria unica di circa 1,5 miliardi;
- l'assoggettamento al regime di tesoreria unica, nel corso del 2015, delle Camere di Commercio, che ha determinato un incremento delle giacenze delle contabilità speciali di Tesoreria unica di circa 1,3 miliardi.

3.1.1. La gestione di tesoreria nel 2015

La gestione di tesoreria emerge dalle risultanze del Conto di disponibilità del tesoro, il quale costituisce una voce dei crediti di tesoreria.

Nella seguente tavola, che sintetizza il mod. 108T, recante il Conto complementare delle riscossioni e pagamenti effettuati per conto dello Stato dalle tesorerie nel 2015, reso dalla Banca d'Italia, si evidenziano i saldi iniziali, i flussi finanziari e i saldi finali di ciascuna delle componenti del conto: erario (nel quale sono registrati i flussi di e fuori bilancio dello Stato e i sospesi di tesoreria), contabilità speciali e depositi in numerario.

Da ciò si evince la composizione del "saldo del Conto di disponibilità del Tesoro" (in termini di valori e di numerario) pari a 4,77 miliardi e del "saldo di cassa" di 52,90 miliardi, che comprende anche il valore dei depositi in titoli.

[5] Nel CRT del mese di dicembre (fatte salve le eventuali rettifiche di cui si dà conto nel corso dell'esercizio successivo a quello di riferimento) viene evidenziato tale apporto nel riquadro "movimento generale di cassa", nonché nel riquadro "incassi e pagamenti di bilancio verificatisi presso le tesorerie della Repubblica" attraverso tre saldi:
- il "risparmio pubblico" che indica il saldo tra incassi (Tit. I e II) e pagamenti (Tit. I) di natura corrente;
- il "saldo netto da finanziare" che indica il saldo tra incassi finali (Tit. I, II e III) e pagamenti finali (Tit. I, II),
- il "saldo di esecuzione del bilancio" che indica il saldo tra entrate complessive (Tit. I, II, III e IV) e spese complessive (Tit. I, II e III). Il saldo, che è di segno identico rispetto al saldo della Situazione del Tesoro, si trasferisce automaticamente al saldo della gestione di tesoreria, migliorandolo o peggiorandolo rispettivamente in caso di avanzo o disavanzo.

TAVOLA 5
(in miliardi)

Conto di disponibilità del tesoro 2015				
Erario	Saldo 2014	-335,68		
	Incassi di competenza	733,76	Pagamenti di competenza	760,38
	Incassi conto residui	37,77	Pagamenti conto residui	52,52
	Incassi fuori bilancio*	182,40	Pagamenti fuori bilancio**	193,55
	Totale incassi	953,93	Totale pagamenti	1.006,45
	Saldo 2015 operazioni riconosciute (debito trasportato al 2016)			-388,20
	Pagamenti Non ancora Riconosciuti: Saldo pagamenti non ancora riconosciuti 2014			-127,32
	Pagamenti Non ancora Riconosciuti: Titoli di spesa da regolarizzare			0,00
	Pagamenti Non ancora Riconosciuti: Pagamenti da regolare in conto sospesi collettivi			-76,52
	Pagamenti Non ancora Riconosciuti: Pagamenti amministrazioni autonome da rimborsare			-34,78
	Pagamenti Non ancora Riconosciuti: Rimanenza interessi bot			-0,06
	Pagamenti Non ancora Riconosciuti: Saldo pagamenti non ancora riconosciuti 2015			-111,37
	Saldo parte erario (1)			**-499,57**
Contabilità speciali ordinarie	Saldo 2014	124,31		
	Incassi	1.428,74	Pagamenti	1.411,95
	Saldo c.s. Ordinarie 2015 (2) -			**141,10**
Conti correnti (o contabilita' speciali) di tesoreria centrale	Saldo 2014	346,41		
	Incassi	599,41	Pagamenti	582,63
	Saldo c.s. Tesoreria centrale 2015 (3)			**363,20**
Depositi provvisori di terzi in numerario	Depositi provvisori di terzi in numerario			
	Saldo 2014	0,04		
	Incassi	0,02	Pagamenti	0,02
	Saldo depositi provvisori 2015 (4)			**0,04**
Saldo conto di disponibilita' del Tesoro	Saldo c.d.t. 2014	7,76		
	Incassi	2.982,75	Pagamenti	2.985,74
	Saldo conto di disponibilita' del tesoro (5) = (1+2+3+4)			**4,77**
Saldo di cassa	Saldo di cassa 2014			57,10
	Depositi provvisori in titoli (6)			48,13
	Depositi per conto della cassa dd.pp. (7)			0,00
	Saldo di cassa 2015 (5+6+7)			**52,90**

*(164,13 miliardi a titolo di incassi dal collocamento BOT, 13,85 miliardi per trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 4,42 miliardi per rimborsi da parte delle Amministrazioni autonome[6] di fondi somministrati)

**(174,55 miliardi a titolo di rimborsi BOT; 14,57 miliardi per trasferimento fondi tra tesorerie dello Stato; 4,42 miliardi per pagamenti per conto delle Amministrazioni autonome)

Fonte: elaborazione Corte dei conti sulla base del mod. 108T della Banca d'Italia

Il saldo del Conto è peggiorato di circa 3 miliardi rispetto al 2014.

Analizzando in dettaglio, il peggioramento deriva dall'incremento del debito della parte "erario" di circa 52,52 miliardi (da -335,68 del 2014 a -388,2 del 2015), per effetto del maggiore importo dei pagamenti rispetto alle riscossioni in tutte le gestioni: di competenza (26,6 miliardi), dei residui (14,7 miliardi) ed extra bilancio (11,1 miliardi).

Tale maggior debito di 52,52 miliardi è stato compensato in gran parte dall'apporto delle liquidità giacenti sulle contabilità speciali ordinarie e di tesoreria centrale, per circa 33,6 miliardi ed in parte dalla ricostituzione delle liquidità per circa 15,9 miliardi, derivante per 8 miliardi da minori operazioni di tesoreria (OPTES), per 5,3 miliardi dall'estinzione delle anticipazioni a Enti locali ex art. 9 legge n. 30 del 1997 e per 3,5 miliardi dall'estinzione di anticipazioni a INPS/INPDAP ex art. 35 legge n. 448 del 1998[7].

[6] Fondo edifici culto, Corte dei conti, Scuola nazionale dell'Amministrazione, Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato e TAR, CNEL, altre Amministrazioni.

[7] E' stata risolta nel 2015 anche l'annosa questione delle anticipazioni da regolarizzare effettuate nel quinquennio 1996-2000 ancora scritturate in conto sospeso.

Il risultato della gestione del 2015 incrementa il ruolo di copertura dei conti statali (in totale 499,6 miliardi) assunto dalle giacenze delle contabilità speciali (in totale 504,3 miliardi).

Di queste ultime la voce principale è quella dei 308 conti (o gruppi di conti) correnti di tesoreria centrale (363,2 miliardi)[8] il più rilevante dei quali, per giacenze finali è il conto corrente fruttifero denominato "Cassa depositi e prestiti S.p.A. gestione separata" di Cassa depositi e prestiti (151,96 miliardi aumentato di 5,15 miliardi rispetto al 2014).

3.1.2. I crediti di tesoreria. Le Operazioni di tesoreria, il conto sospeso collettivi e le sovvenzioni postali

Tra le attività finanziarie del Conto del Patrimonio sono contemplate al V livello le singole macro-voci dei crediti di tesoreria: "Banca d'Italia gestione delle liquidità" (denominata nel Conto del Patrimonio "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria"), "pagamenti da regolare", "pagamenti da rimborsare sui c/c di Amministrazioni statali" e "altri crediti" complessivamente di importo pari, al 31 dicembre 2015, a 116,49 miliardi, in calo di circa 19 miliardi rispetto al 2014[9].

A. "Banca d'Italia gestione delle liquidità"

Tra le poste patrimoniali delle attività finanziarie relative ai crediti di tesoreria assume rilevanza centrale la voce "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria", al cui interno è riportato il saldo del conto principale dello Stato detenuto presso Banca d'Italia, ovvero il Conto disponibilità del tesoro per il servizio di Tesoreria (istituito dall'art. 4 della legge 26 novembre 1993, n. 483, in sostituzione del conto corrente di Tesoreria), attraverso il quale transitano tutti gli incassi e i pagamenti di bilancio e di tesoreria.

Tale conto è stato remunerato da Banca d'Italia ai sensi dell'art. 5, comma 5, del d.P.R. n. 398 del 2003 per 62,54 milioni (cap. 3240/2), al tasso EONIA per il saldo giornaliero dei depositi governativi entro la soglia di 649 milioni nel 2015 e al tasso *Deposit Facility* sopra detta soglia.

Le giacenze detenute in Banca d'Italia hanno beneficiato anche della cosiddetta remunerazione "differenziale" (di cui allo stesso art. 5, comma 5, del Testo Unico del Debito Pubblico), che determina una compensazione a favore del Tesoro, risultata peraltro nel 2015 superiore all'onere derivante dagli interessi passivi sui depositi governativi detenuti presso la stessa Banca, come risulta dalla seguente tavola[10].

---

[8] Le movimentazioni delle singole contabilità sono riportate nel CRT in un allegato denominato "altre amministrazioni in conto corrente" oltre che nei debiti di tesoreria denominati "Poste Italiane S.p.A. Bancoposta", "MEF – Gest c/c e assegni postali" e "MEF – Buoni postali fruttiferi". La particolarità di detti conti consiste nel fatto che l'art. 143 delle ISTS impone ai rispettivi titolari di chiedere al MEF – RGS il prelevamento dei fondi; l'ordine di prelevamento viene inviato da RGS a Banca d'Italia per l'estinzione.

[9] I crediti di tesoreria rappresentano disponibilità finanziarie del Conto di tesoreria oppure diritti di credito della tesoreria verso terzi derivanti da uscite del conto di disponibilità del Tesoro definitivamente o provvisoriamente non imputabili al bilancio dello Stato.
Questi impieghi sono riconducibili a prestiti, depositi, anticipazioni di trasferimenti ad Enti diversi dallo Stato e pagamenti stralciati per irregolarità non definite a seguito di accertamenti della Corte dei conti.
Nel primo caso (definitiva non imputabilità) le risorse devono essere restituite dai terzi alla tesoreria (senza transitare per il bilancio statale): trattasi delle operazioni di tesoreria (OPTES) e dei depositi vincolati.
Nel secondo caso (provvisoria non imputabilità), i pagamenti avvenuti devono trovare la loro compensazione nel bilancio, sostituendo la provvisoria copertura di tesoreria.

[10] Nel 2015 si è dato attuazione a quanto disposto con la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 23 dicembre 2014), in conseguenza delle innovazioni prodottesi con le Decisioni della BCE del 5 giugno 2014 sulla remunerazione dei depositi governativi detenuti presso le banche centrali nazionali.
In particolare, sono stati individuati con la Banca d'Italia i depositi governativi soggetti alle decisioni di remunerazione della BCE ed è stato emanato il d.m. 26 giugno 2015 che definisce l'elenco di tali depositi e adotta soluzioni volte a conseguirne una gestione unitaria con il Conto disponibilità. Tale elenco non include il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, in quanto lo stesso, ai sensi della medesima legge di stabilità, è stato trasferito fin dall'inizio dell'anno alla Cassa depositi e prestiti, previa stipula di apposita Convenzione.

TAVOLA 6

(*in milioni*)

Interessi attivi e passivi da depositi in Banca d'Italia - Dati di cassa anno 2015*

Interessi attivi da remunerazione "differenziale"	Interessi attivi sui depositi governativi	Interessi passivi sui depositi governativi
62,21	0,33	43,04

* Gli interessi attivi sono imputati al Cap. 3240, art. 2; gli interessi passivi al Cap. 2220. L'incasso e il pagamento degli interessi derivanti dall'impiego in Banca d'Italia è posticipato all'inizio del semestre successivo a quello di riferimento, perché avviene a gennaio e luglio

Fonte: MEF – Dipartimento del tesoro

All'interno della medesima voce "disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria" sono contemplati sia lo *stock* di liquidità impiegato al di fuori della Tesoreria, a seguito di particolari operazioni definite OPTES, sia i depositi vincolati accesi presso la Banca d'Italia destinati all'impiego della base più stabile della giacenza, che soddisfano politiche di investimento della liquidità meno flessibili rispetto agli usuali strumenti del mercato monetario e su scadenze più lunghe. Detti depositi sono stati completamente estinti nel 2015, come già anticipato nella Relazione per il 2014, e sono stati sostituiti da un'operatività costante con Cassa depositi e prestiti.

Le operazioni di Tesoreria (OPTES) vengono effettuate dalla Banca d'Italia su direttive del Tesoro (in base ai d.m. del MEF n. 25391 del 25 ottobre 2011 e 28 novembre 2011) a favore di una serie di controparti (le principali istituzioni finanziarie e banche nazionali ed estere e le istituzioni o Enti pubblici che gestiscono la liquidità degli Stati Membri dell'Unione europea e le entità costituite nell'ambito degli interventi finalizzati alla salvaguardia della stabilità dell'area Euro a cui abbia aderito la Repubblica Italiana che vengono ammesse a partecipare alle operazioni con appositi provvedimenti del Tesoro pubblicati sul sito *web* del debito pubblico)[11].

Nel 2015 le operazioni effettuate sono state esclusivamente di impiego: quelle con una durata di norma pari ad un giorno lavorativo (c.d. *overnight*) vengono effettuate a seguito di aste, quelli di durata superiore, di norma, attraverso operazioni bilaterali[12].

---

[11] Le operazioni di impiego della liquidità sono iscritte tra i crediti di tesoreria, in quanto sono riconducibili a depositi presso terzi (sono scritturati tra l'altro tra i sospesi collettivi); le operazioni di raccolta della liquidità, in quanto depositi di terzi presso il tesoriere, tra i debiti di tesoreria.

[12] Le OPTES derivano da un progetto avviato dal MEF nel 2007 per gestire la propria liquidità e migliorare le capacità previsionali dei flussi di tesoreria e delle relative giacenze, sulla base della richiesta della BCE di agevolare la propria politica monetaria grazie ad una maggiore prevedibilità delle giacenze liquide detenute dalla PA presso la Banca d'Italia nel Conto di disponibilità del Tesoro, risultate altamente variabili.

Infatti, su tale conto non solo transitano tutti i flussi dei conti aperti presso la Tesoreria dello Stato (tranne quello del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato detenuto presso Cassa depositi e prestiti), ma esiste anche un disallineamento temporale tra incassi, che si concentrano nella seconda metà del mese, e pagamenti dello Stato, che si concentrano nella prima.

Dal 30 novembre 2011, con l'attuazione della riforma introdotta dall'art. 47 della legge n. 31 dicembre 2009, n. 196 e l'entrata in vigore della nuova "Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili", siglata tra Banca e Ministero dell'economia il 22 marzo 2011, le disponibilità del Tesoro, precedentemente concentrate nel conto disponibilità, si sono articolate in tre componenti distintamente remunerate: un conto disponibilità presso la Banca che, coerentemente con le direttive della BCE volte a ridurre la variabilità della base monetaria creata dal Tesoro, è stato stabilizzato giornalmente su un importo obiettivo di 800 milioni e remunerato fino a 1 miliardo, al tasso di riferimento di politica monetaria (tasso MRO) (art. 2 Convenzione); depositi a tempo detenuti presso la Banca d'Italia remunerati ai tassi di mercato Eurepo di durata corrispondente (art. 6 Convenzione); impieghi *overnight* (mediante aste bilaterali competitive gestite dalla Banca) o operazioni bilaterali presso il mercato monetario per l'importo residuo, remunerati ai corrispettivi tassi di mercato (art. 5 Convenzione).

In attuazione della decisione del Consiglio Direttivo della BCE 2014/23 del 5 giugno 2014 (che modifica la precedente decisione 2014/8 del 20 febbraio 2014), sono state introdotte nuove disposizioni che incidono sulla gestione del Conto, in attesa della revisione della Convenzione MEF – BKI del marzo 2011.

In particolare è stato previsto un saldo massimo di tutte le giacenze presenti nei conti riconducibili al Tesoro (conto disponibilità e conti assimilabili incluso il fondo ammortamento dei titoli di Stato e i depositi a tempo costituiti successivamente al 4 giugno 2014) soggetto a remunerazione pari al valore più elevato tra 200 milioni e lo 0,04 per

Nel 2015 il valore dei flussi di incasso e pagamento è significativamente rilevante.

Le operazioni di deposito presso terzi sono state effettuate per circa 790 miliardi e quelle di rimborso per 797 miliardi, ovverosia circa il 20 per cento dell'ammontare delle operazioni di tesoreria e bilancio.

Nel 2015 complessivamente le operazioni in asta sono state 239 e quelle bilaterali 192.

Per effetto di dette operazioni quasi prevalentemente bilaterali, se si osserva il valore delle somme movimentate (solo il 4 per cento del valore delle operazioni è stato oggetto di aste), è risultato che, mediamente, la Tesoreria nel 2015 ha depositato liquidità presso terzi per circa 50 miliardi.

Il valore medio di quelle bilaterali, che sono state effettuate esclusivamente con Cassa depositi e prestiti, è stato di molto superiore (3,4 miliardi) rispetto a quelle in asta (poco più di 680 milioni). Lo scarso esito delle aste è dovuto all'incremento della liquidità sul mercato.

Ulteriore aspetto che caratterizza le operazioni con C.D.P. è la durata media dei depositi per ogni operazione, circa 13,8 giorni, a fronte di 1,7 giorni circa per le operazioni in asta.

I tassi di interesse attivi delle operazioni bilaterali sono apparsi in linea con quelli di mercato: in molti casi, hanno superato quelli ottenuti a seguito delle aste della medesima giornata. In totale gli interessi derivanti da queste operazioni hanno fruttato 3,91 milioni euro, allocati nel cap. 3240/6 delle entrate.

Il MEF ha sottolineato che il contesto di mercato del 2015 è stato fortemente condizionato dalle decisioni di politica monetaria della BCE, in parte già avviate nel 2014.

Nel 2015 si è confermata, inoltre, la tradizionale volatilità che caratterizza il saldo delle disponibilità liquide, a causa dei molteplici ed ingenti movimenti della Tesoreria dello Stato, che hanno determinato uno scarto medio mensile (calcolato come differenza tra saldo minimo e massimo di ciascun mese) risultato superiore a 30 miliardi nel 2015.

Secondo il MEF, gli effetti positivi che il contesto di mercato ha prodotto sui rendimenti dei titoli di Stato hanno comunque ampiamente compensato la penalizzazione sulle giacenze liquide dovuta ai tassi di interesse negativi[13].

Nella Tavola che segue viene data illustrazione degli incassi conseguenti alle operazioni bilaterali, in termini di interessi attivi e passivi.

TAVOLA 7

(*in euro*)

Interessi attivi e passivi da impiego - Dati di cassa anno 2015*					
Aste		Negoziazioni bilaterali		Totale interessi attivi	Totale interessi passivi
Interessi attivi	Interessi passivi	Interessi attivi	Interessi passivi		
96.549,33	19.555,52	3.815.041,68	138.694,47	3.911.591,01	158.249,99

*Gli interessi attivi sono imputati al Cap. 3240, art. 6; gli interessi passivi al cap. 2220. L'incasso e il pagamento degli interessi sulle operazioni di mercato avviene contestualmente alla scadenza delle stesse

Fonte: MEF – Dipartimento del tesoro

L'impiego presso terzi di questa liquidità è stata ritenuta dall'Amministrazione più vantaggiosa rispetto all'onere che sarebbe derivato dal deposito nel conto di tesoreria intrattenuto presso Banca d'Italia sopra la soglia dei 649 milioni (il tasso è stato negativo per -0,20 pe cento fino all'8 dicembre e per -0,30 per cento l'ultimo periodo dell'anno). Nello stesso "Rapporto sul

---

cento del Pil che nel 2015 è stato determinato con scambio di note tra MEF e Banca in 649 milioni. Per gli importi eccedenti detto saldo è prevista la soglia di un tasso di interesse pari a zero, ovvero, se negativo, il tasso sui depositi applicato dalla BCE (c.d. tasso sulla *deposit facility*).

La stabilizzazione del saldo è realizzata con operazioni di impiego specialmente nei riguardi di Cassa depositi e prestiti, con la quale il MEF ha allo studio un accordo anche in ordine all'allungamento dei termini delle OPTES.

L'operatività giornaliera di *cash management* si svolge in due aste a metà mattinata e nel primo pomeriggio, e in un'operazione, che ha luogo nel tardo pomeriggio ad operazioni consolidate, attraverso la quale il Ministero, sulla base di contrattazioni bilaterali, effettua con una o più controparti lo scambio di liquidità finalizzato al saldo obiettivo al termine della giornata operativa.

[13] L'adeguamento dell'ordinamento al nuovo contesto normativo comunitario ha determinato anche la firma di una nuova convenzione OPTES, che è stata stipulata dal Ministero con la Banca d'Italia nel mese di dicembre ed ha aggiornato quella precedente, stipulata nel 2011, in linea con le decisioni BCE.

debito pubblico per il 2014" viene ribadita l'importanza del mantenimento di una riserva di liquidità per fare fronte alle scadenze future anche in ragione del mutamento delle situazioni di mercato.

Al riguardo, va osservato che il consistente *surplus* di Tesoreria che lo Stato ha impiegato presso terzi è rappresentato anche da liquidità affluite dai conti fruttiferi di Tesoreria (tra le quali lo stesso conto fruttifero detenuto da Cassa depositi e prestiti presso la Tesoreria remunerato a tassi superiori a quelli di rendimento dei BOT[14]).

B. "Pagamenti da regolare"

La seconda voce "pagamenti da regolare"[15] del CRT è costituita da dieci partite, e comprende quelle che nel modello 108T sono definite "titoli di spesa da regolarizzare" (che coincidono con la categoria del CRT "titoli stralciati in corso di regolazione"), "rimanenza interessi BOT" (definite "cedole interessi BOT in corso di scadenza" nel CRT), nonché la voce "pagamenti da regolare in conto sospeso collettivi" (al netto delle OPTES di impiego fondi classificate nella prima voce "Banca d'Italia gestione delle liquidità"), nella quale è riclassificato il c.d. Conto sospeso collettivi della Banca centrale, il cui contenuto è previsto dall'art. 17[16], comma 1, lettere a), b), c) e d) delle "Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato" (d.m. 29 maggio 2007).

Il dato riportato sul Conto del Patrimonio viene ricavato da un apposito prospetto denominato "analisi collettivi per CRT".

Con imputazione "provvisoria" sul conto sospeso collettivi vengono effettuati pagamenti anticipati dalla Tesoreria statale, utilizzando risorse depositate sul "conto Disponibilità del tesoro", in attesa che siano emessi i titoli di spesa necessari per la loro regolarizzazione, a valere su stanziamenti del bilancio statale, ovvero sulle risorse depositate su conti correnti o contabilità speciali aperti presso la Tesoreria statale. I pagamenti in anticipazione sono previsti da norme di legge e\o regolamentari, oppure autorizzati in via amministrativa[17].

---

[14] La legge n. 190/2014, articolo 1, comma 390, stabilisce che i conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato non siano produttivi di interessi, ad eccezione di quelli individuati nell'allegato 9 della medesima legge, tra i quali il conto di tesoreria n. 29814 Cassa depositi e prestiti - Gestione separata, nonché i conti correnti di tesoreria Poste Italiane spa – Bancoposta (conti correnti 20131 soggetti pubblici e 20137 soggetti privati) e 25046 Regione Abruzzo – Programma IPA

Sulle giacenze del conto di C.D.P. ai sensi dell'art. 6, c. 2, del d.m. 5.12.2003, modificato dal d.m. 28.5.2014, è corrisposto un interesse semestrale a un tasso variabile pari alla media aritmetica semplice, arrotondata al centesimo di punto percentuale, tra a) la media aritmetica semplice dei tassi lordi di rendimento rilevati all'emissione dei buoni ordinari del Tesoro con scadenza a sei mesi emessi nel semestre di riferimento; b) la media aritmetica semplice dell'indice mensile Rendistato, pubblicato dalla Banca d'Italia per il semestre di riferimento, moltiplicato per il coefficiente 360/365.

[15] Per una disamina completa del contenuto della voce si rinvia alla relazione "Gestione contabile del conto sospeso collettivi" approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 30-2008-G del 30 dicembre 2008.

[16] Registrazione dei pagamenti in conto sospeso.

1. Sono scritturati fra i pagamenti in conto sospeso:

a) i titoli di spesa pagati dei quali non è possibile la produzione in contabilità e precisamente:

1) i titoli di spesa collettivi, pagati in parte;

2) i titoli di spesa che una Tesoreria paga per conto di un'altra, fino a quando i titoli stessi non pervengano alla Tesoreria cui compete effettuarne la contabilizzazione in esito definitivo;

3) i titoli di spesa, con esclusione degli ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa, emessi a carico del bilancio dello Stato nonché, nei casi previsti, quelli emessi a carico dei bilanci delle Amministrazioni ed aziende autonome, rimasti insoluti alla fine di ogni esercizio e pagati in quello successivo, fino a quando non venga loro attribuita la nuova imputazione per la scritturazione in esito definitivo;

b) le provvigioni per la sottoscrizione dei buoni del tesoro poliennali;

c) il rimborso, per conto del MEF, di prestiti contratti all'estero in valuta diversa dall'euro;

d) gli altri pagamenti autorizzati dalla RGS ovvero previsti da disposizioni legislative o regolamentari.

2. È vietato alle Tesorerie scritturare in conto sospeso pagamenti diversi da quelli sopra elencati senza autorizzazione della RGS.

[17] Gli obblighi di sostituzione (da tesoreria a bilancio) delle fonti di copertura di pagamenti discendono dal fatto che il tesoriere ha effettuato pagamenti ad estinzione di debiti dello Stato, senza una forma di copertura di bilancio, senza

Le partite, la cui esistenza appare un'eccezione ai principi di competenza, annualità, universalità e integrità di bilancio, dovrebbero essere regolarizzate quanto prima attraverso l'imputazione a bilancio e l'emissione di mandati di pagamento[18]. La stessa esigenza è espressa nella contabilità civilistica: nel principio contabile nazionale OIC n. 14 i sospesi "devono essere eliminati entro il più breve tempo possibile dal loro insorgere, effettuando le relative registrazioni contabili con contropartita agli appropriati conti patrimoniali o economici"[19].

Ogni pagamento imputato al conto sospeso collettivi è considerato nel CRT come un credito di tesoreria (e nel Conto del Patrimonio un'attività finanziaria), ovvero una forma di impiego della liquidità che attende di essere reintegrata, nonostante nel bilancio dello Stato debba essere ancora reperita o individuata, se già esistente, la compensazione finanziaria per ripianare il sospeso, con il quale, in realtà, si è determinata una sostituzione del creditore[20].

Per dette operazioni si pone l'esigenza di una maggiore chiarezza e identificabilità delle medesime partite esposte nelle scritture del Tesoro e della Banca d'Italia (sovente denominate in maniera diversa). E', comunque, già allo studio un nuovo schema di CRT in attuazione di quanto ora prevede l'art. 44-*bis* della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 7 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 recante il "completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge n. 196 del 2009"[21], che ne prevede la revisione per "*garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni in esso contenute attraverso l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli della tesoreria*" (art. 40, comma 2, lett. o) legge n. 196 del 2009)[22].

---

cioè l'estinzione di un impegno contabile o perché trattasi di un impegno assunto verso una pluralità di soggetti (c.d. impegno collettivo) non ancora integralmente soddisfatti, o perché trattasi di un pagamento non imputato ad un impegno contabile esistente o non imputabile ad un impegno contabile perché non ancora esistente nel bilancio dello Stato.

[18] Cfr. sul punto il capitolo "I risultati dell'esercizio - Le spese dello Stato".

[19] Anche nella contabilità armonizzata degli Enti locali si dispone che "l'attività di regolarizzazione dei sospesi formatisi nell'esercizio precedente avviene entro la data di approvazione del rendiconto della gestione, effettuando registrazioni contabili (reversali di incasso e mandati di pagamento relativi ad operazioni da conti sospesi) con data operazione riferita al 31 dicembre dell'anno precedente" (All. 4/3 del d.lgs. n. 118/2011)".

[20] Nelle scritture di Banca d'Italia, il conto sospeso collettivi (i titoli di spesa collettivi in origine rappresentavano gran parte delle partite che vi erano scritturate) continua ad essere distinto in due sottoconti: il *Conto collettivi cassa* (nel CRT confluisce nella voce "altri pagamenti da regolare"), il cui valore al 31 dicembre 2015 è ormai residuale (pari a 1.153,91 euro), comprendendo, di norma, la tipologia di cui all'art. 17, comma 1, lett. a.1; il *Conto collettivi riscontro* (76,52 miliardi) che contiene quattro ulteriori categorie di titoli:

- attesa imputazione (ex art. 17, c. 1 lett. a.3) delle ISTS è una categoria ad esaurimento– in vista della completa dematerializzazione dei titoli - che contiene i titoli di spesa cartacei in attesa di definitiva imputazione al bilancio). Nel 2015 ammontavano a 47,5 milioni euro (nel 2014 45,1). Nel CRT confluisce nella voce "altri pagamenti da regolare";
- pagamenti urgenti. In tale sottoconto, che nel 2015 ammontava a 2,16 miliardi, quasi in linea con il 2014, rientrano le provvigioni (cap. 2247) per la sottoscrizione del BTP (art. 17, c. 1 lett. b) e il rimborso (cap. 2219/2263) dei prestiti esteri in valuta diversa dall'euro (art. 17, c. 1 lett c) nonché i pagamenti autorizzati da RGS (art. 17 c. 1 lett. d) e gli speciali ordini di pagamento ex art. 14 DL n. 669/1996 (c.d. SOP) (nel CRT è la somma dei "pagamenti urgenti e pagamenti ex art. 14 DL n. 669 del 1996" e della voce "servizio finanziario prestiti esteri");
- pagamenti in conto altre sezioni. In questo sottoconto (di scarso rilievo – appena 275 mila euro nel 2015) sono elencati i titoli di spesa pagati da una Tesoreria per conto dell'altra (art. 17, c. 1 lett. a.2). Nel CRT confluisce nella voce "altri pagamenti da regolare";
- partite varie riscontro. Questo è il conto più rilevante (74,31 miliardi al 31 dicembre 2015, 90,83 miliardi nel 2014) in quanto in esso sono registrate le OPTES di impiego della liquidità (a fine 2015 30 miliardi), le anticipazioni alle Regioni per il finanziamento del SSR (34 miliardi), le anticipazioni al FEOGA ex d.lgs. n. 165 del 1999 (7 miliardi), le anticipazioni a Poste S.p.A. in virtù della convenzione Tesoro – Poste (3,1 miliardo) e altre anticipazioni (contenute in via residuale nella voce del CRT "altri pagamenti da regolare").

[21] Secondo la previsione contenuta nel 3° comma del neo-introdotto art. 44-*bis* "Le riscossioni e i pagamenti riferiti alla gestione della Tesoreria statale sono distinti a seconda che costituiscano il formarsi o l'estinguersi di partite debitorie o creditorie originate dalla gestione di Tesoreria. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede all'elaborazione di apposite tabelle, mediante le quali i dati contabili della gestione del bilancio statale sono integrati con quelli della gestione della Tesoreria e sono raccordati con il dato del debito statale e con il saldo di cassa del settore statale".

[22] Sullo schema di decreto legislativo le Sezioni riunite in sede consultiva hanno già reso parere con delibera n. 1/2016/Cons. del 14 marzo 2016 richiamando l'attenzione, con riferimento all'art. 7, sull'esigenza di maggiore tempestività nella pubblicazione, la comunicazione, con cadenza mensile, della situazione del debito statale; una

Resta da osservare che per il CRT, documento primario sulla situazione di Tesoreria dello Stato, andrebbero predisposte efficaci forme di raccordo con altri documenti, quali il "rapporto mensile sul saldo di cassa del settore statale", che esprime il fabbisogno o l'avanzo di cassa[23].

Nella seguente tavola è riportata la composizione del conto sospeso suddiviso in base all'esercizio finanziario di formazione dei titoli.

TAVOLA 8

CONTO SOSPESO

E.F. di provenienza	Sospesi al 31 dicembre 2014			Sospesi al 31 dicembre 2015		
	Importo annuale *(in migliaia)*	Numero partite	Valore medio *(in migliaia)*	Importo annuale *(in migliaia)*	Numero partite	Valore medio *(in migliaia)*
2015				51.590.995,71	9.051	5.700,03
2014	60.912.612,94	9.285	6,56	9.575.496,02	6.701	1.428,97
2013	4.564.017,48	3.976	1,15	4.554.165,16	2.915	1.562,32
2012	3.552.540,77	2.861	1,24	2.904.006,77	2.214	1.311,66
2011	8.372.141,82	1.093	7,66	313.147,76	944	331,72
2010	5.603.439,68	2.514	2,23	5.585.233,31	2.374	2.352,67
2009	105.697,86	1.879	0,06	45.582,63	1.279	35,64
2008	57.043,01	1.645	0,03	50.078,19	1.258	39,81
2007	124.117,33	1.408	0,09	117.569,25	1.260	93,31
2006	121.143,11	1.686	0,07	72.831,17	1.265	57,57
2005	202.400,00	1.999	0,10	81.710,42	1.300	62,85
2004	308.437,17	2.110	0,15	27.840,54	1.412	19,72
2003	217.562,71	2.494	0,09	93.655,00	2.022	46,32
2002	603.762,79	3.722	0,16	532.393,39	3.548	150,05
2001	1.315.719,82	10.684	0,12	535.612,79	3.210	166,86
2000	4.489.653,83	53.527	0,08	203.451,57	9.112	22,33
1999	127.426,10	5.992	0,02	86.608,85	4.542	19,07
1998	41.780,86	5.314	0,01	40.693,13	4.800	8,48
1997	107.570,75	1.786	0,06	106.103,16	1.354	78,36
1996	2.483,03	77	0,03	2.482,67	76	32,67
1995	1.244,18	310	0,00	1.244,18	310	4,01
1994	457,54	126	0,00	457,53	125	3,66
1993	301,08	67	0,00	282,86	61	4,64
1992	205,21	49	0,00	205,21	49	4,19
1991	382,70	98	0,00	382,70	98	3,91
1990	476,17	82	0,01	476,17	82	5,81
1989	219,84	34	0,01	219,84	34	6,47
1988	67,94	34	0,00	67,94	34	2,00
1987	9,80	50	0,00	9,80	50	0,20
1986	12,36	50	0,00	12,36	50	0,25
1985	17,47	26	0,00	17,37	25	0,69
1984	5,94	25	0,00	5,94	23	0,26
1983	75,85	35	0,00	75,85	35	2,17
1981	0,07	3	0,00	0,07	3	0,02
1979	0,31	1	0,00	0,31	1	0,31
Totale	**90.833.027,51**	**115.042**		**76.523.115,61**	**61.617**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia

maggiore chiarezza nella ripartizione, tra le tabelle di dettaglio, della gestione di bilancio e di tesoreria, con illustrazione del relativo significato, in special modo in riferimento al saldo della situazione del tesoro, ed indicazione delle fonti; completa allegazione delle tabelle di dettaglio relative alle partite contabili della gestione di tesoreria; infine, raccordo mensile tra movimento generale di cassa e saldo di cassa del settore statale.

[23] La normativa vigente non prevede l'elaborazione e la pubblicazione del conto del settore statale (di seguito SS), ma definisce solamente il saldo del settore statale all'articolo 44 della legge 31/12/2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica.): Il saldo di cassa del Settore statale è il risultato del consolidamento tra flussi di cassa del Bilancio dello Stato e della Tesoreria statale. Esso esprime il fabbisogno da finanziare attraverso emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine.

Si procede alla elaborazione e pubblicazione mensile, trimestrale ed annuale perché, essendo nell'attuale costruzione dei conti pubblici parte prevalente del conto delle Amministrazioni centrali e del conto del Settore pubblico, è storicamente l'indicatore più utilizzato per il monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici e per la definizione degli obiettivi della politica di Bilancio, mentre inizialmente veniva preso in riferimento esclusivamente come indicatore della liquidità immessa nell'economia attraverso il canale pubblico per le finalità della politica monetaria.

Il Settore Statale comprende i ministeri e gli altri organi statali aventi autonomia contabile e finanziaria (organi costituzionali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Corte dei conti, TAR, Consiglio di Stato, Agenzie Fiscali).

Le risultanze contabili del SS derivano dal consolidamento delle transazioni registrate nel Bilancio dello Stato e nella Tesoreria statale. Gli incassi ed i pagamenti del Bilancio dello Stato sono registrati nel conto di cassa del SS classificando capitoli/articoli per voce economica. Ciascuna voce economica può corrispondere a uno o più articoli di uno o uno o più capitoli del Bilancio dello Stato.

Come si evince dalla tavola, le poste più vetuste risalgono al 1979 a testimonianza di come vi sia una forte difficoltà nella regolarizzazione delle poste da parte dei Ministeri.

L'annualità complessivamente più rilevante (sopra i 100 milioni) risale al 1997.

In tutto, al 31 dicembre 2015 le poste accese erano 61.617 (nel 2014 erano poco meno del doppio 115.042).

Rilevanti sono le anticipazioni di tesoreria relative al FEOGA concesse dal MEF all'AGEA e ad altri organismi pagatori regionali per l'erogazione degli aiuti comunitari: 1,6 miliardi nel 2013; 1,2 nel 2012; 0,5 miliardi nel 2002; 0,51 nel 2001; 0,08 nel 2000 (queste ultime tre annualità sono relative alla definitiva sistemazione del debito derivante dal settore quote latte relativo alle campagne lattiere 1995/1996 e 2001/2002, oggetto dell'Accordo ECOFIN del 13 giugno 2003)[24] e [25].

Ulteriori rilevanti pagamenti in conto sospeso non ancora regolarizzati sono stati erogati alla Regione Lombardia (per 795,83 milioni e 488,37 milioni) rispettivamente nei mesi di giugno e novembre 2010, per il finanziamento del servizio sanitario regionale.

Il rimborso di queste partite, come delle altre partite di vecchia data relative al finanziamento del servizio sanitario nazionale, è effettuato dal Dipartimento del tesoro in massima parte con quote di compartecipazione IVA – capitolo 2862 – i cui residui sono andati, peraltro, in perenzione. La difficoltà di procedere alla reiscrizione in bilancio deriva dall'importo rilevante delle somme interessate a tale procedura (circa 10 miliardi), anche in rapporto alla dimensione finanziaria delle risorse annualmente iscritte sul Fondo di cui all'art. 27 della legge n. 196 del 2009 (Fondo speciale per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale).

Le motivazioni che ostacolano le sistemazioni contabili sono diverse in relazione all'origine della contabilizzazione del pagamento in conto sospeso, ma in gran parte dovute ai nuovi assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni.

Su tale aspetto la Corte dei conti non può che richiamare le Amministrazioni all'intensificazione dell'attività di regolarizzazione, specialmente di quelle poste di rilevante importo con un forte impatto sulle liquidità nelle casse dell'erario.

---

[24] Le sistemazioni delle anticipazioni sono effettuate dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea con ordini di prelevamento fondi dal conto corrente di Tesoreria centrale 23205 "MIN.ECONOMIA FINANZE FEAGA", di cui è titolare.

Le somme necessarie per la regolarizzazione sono accreditate dall'Unione europea in sede di assegnazione degli anticipi mensili necessari per il pagamento delle spese per l'attuazione della Politica Agricola Comune, ma per effetto dell'applicazione delle correzioni finanziarie, spesso, tali somme non sono sufficienti per il reintegro totale dell'anticipazione erogata, come invece sarebbe possibile in assenza di correzioni.

Infatti, in virtù del meccanismo sopradescritto, le spese finanziate dall'anticipazione dovrebbero, in via ordinaria, dare luogo ad un flusso di rimborsi dalla UE di pari entità, decorsi due mesi dalla rendicontazione, con l'integrale reintegro dell'anticipazione.

In considerazione di ciò, tali reintegri avvengono, con la frequenza e la regolarità consentite dalle esigenze di liquidità degli Organismi Pagatori necessarie a fronteggiare i pagamenti nell'ambito della PAC e sono imputati con priorità al ripiano dell'anticipazione meno recente.

Inoltre, in applicazione delle due leggi di rateizzazione del debito latte finalizzate al recupero dei prelievi supplementari latte dovuti dai produttori eccedentari rispetto alla quota loro assegnata (legge n. 119/2003 e legge n. 33/2009), sono destinate all'estinzione delle anticipazioni di tesoreria ancora non regolarizzate le somme versate dai produttori per il recupero degli importi relativi al prelievo latte, derivante dai mancati pagamenti per i quali si sia realizzato l'addebito al bilancio nazionale da parte della Commissione europea. Gli importi annualmente coinvolti sono peraltro limitati rispetto alle anticipazioni da regolare ed i tempi di regolarizzazione sono piuttosto lunghi, considerato che per i debiti superiori a 300 mila euro ai produttori possono essere concesse rateizzazioni fino a trenta anni.

[25] In base all'osservazione delle partite di rilevante importo sono stati selezionati pagamenti degli anni 90 (16,9 milioni-in euro - del 1997, 13 milioni – in euro - del 1998, 16,3 milioni – in euro - del 1999) effettuati con speciali ordini di pagamento in conto sospeso (SOP) emessi a favore di due Consorzi. Nei sistemi informativi RGS e Banca d'Italia non si dispone del dato relativo all'Amministrazione che ha emesso il titolo, motivo per il quale non sono state sistemate le partite contabili.

C. "Pagamenti da rimborsare sui c/c di amministrazioni statali"

Nella terza voce "pagamenti da rimborsare sui c/c di amministrazioni statali" sono contemplate le anticipazioni effettuate, e non ancora rimborsate, alle amministrazioni con contabilità autonoma (Presidenza del Consiglio dei ministri, Consiglio di Stato – TAR, Corte dei conti, CNEL, Scuola nazionale dell'Amministrazione, Fondo edifici culto), secondo il dettaglio fornito nell'allegato "amministrazioni varie" al CRT e nella tavola IV del mod 108T. Le stesse amministrazioni sono titolari di conti correnti di tesoreria, le cui giacenze sono riportate nell'allegato denominato "altre amministrazioni in conto corrente". Il valore si è dimezzato dal 2014 (2,15 miliardi) al 2015 (1,07 miliardi).

D. "Altri Crediti"

Nella quarta voce "altri crediti" compaiono le "sovvenzioni del tesoro alle Poste per pagamenti erariali fuori dei capoluoghi di provincia e per necessità del servizio vaglia e risparmi" per un importo di 33,63 miliardi.

La posta non è movimentata da quasi 20 anni ed è notevolmente vetusta (viene fatta risalire dal MEF agli anni 1998-2000 tenuto conto che nel 1999 con un'operazione straordinaria si era proceduto alla regolazione di sovvenzioni postali fino all'anno 1997)[26].

Il credito riferito al pagamento delle pensioni INPS ha origine dal meccanismo previsto dall'art. 16 della legge n. 370/1974, in base al quale per far fronte al pagamento, in caso di insufficienza dei fondi messi a disposizione dall'Istituto, Poste poteva ottenere anticipazioni di tesoreria, con il ricorso alle sovvenzioni postali.

La sistemazione della posta del 1998 era avvenuta con d.m. 3 novembre 1999 attuativo dell'art. 35, comma 1, della legge n. 448 del 1998, che aveva previsto che le anticipazioni di tesoreria concesse dallo Stato all'INPS dovessero intendersi "*trasferimenti definitivi a titolo di finanziamento delle prestazioni assistenziali*".

Dal punto di vista contabile il ricorso alla sovvenzione postale per far fronte al pagamento delle pensioni comportava nel bilancio di Poste l'iscrizione di un credito nei confronti dell'INPS e contemporaneamente e per pari importo di un debito verso la Tesoreria statale. Il meccanismo delle sovvenzioni postali rendeva opaco il pagamento effettuato tramite Poste.

Per conferire maggiore trasparenza al sistema e per interrompere il lievitare delle sovvenzioni postali, per la cui regolazione era di fatto necessario ricorrere a operazioni straordinarie, è stato posto in capo all'INPS l'obbligo di precostituire i fondi in vista della scadenza del pagamento, escludendo il ricorso automatico alla sovvenzione postale[27]. Il circuito Tesoreria - Poste – INPS è stato quindi interrotto e, in caso di necessità, eventuali anticipazioni di tesoreria sono oggi concesse direttamente all'INPS.

Sulla base dell'art. 1, comma 747, della legge n. 296 del 2006, poi, le sovvenzioni quantificate nel suddetto importo di 33,62 miliardi, sono state considerate come concesse direttamente all'INPS. In questo modo dal bilancio di Poste è stata eliminata una partita

---

[26] Trattasi:
- per 33,62 miliardi di pagamenti effettuati per conto della "Azienda autonoma Sovvenzioni alle Poste" tramite il circuito postale di pensioni INPS, con il ricorso alle "Sovvenzioni postali", utilizzando anticipazioni di tesoreria. Ora l'obbligo per l'INPS di pre-alimentare il conto corrente postale per il pagamento delle pensioni ha eliminato il ricorso alla sovvenzione;
- per 8,2 milioni trattasi di un residuo credito della tesoreria nei confronti di Poste Italiane sul quale MEF e Banca d'Italia stanno operando le verifiche necessarie.

[27] Sulla base della normativa vigente, l'INPS:
1. è tenuto a precostituire il giorno precedente la scadenza, su appositi conti di tesoreria, i fondi occorrenti per far fronte ai pagamenti delle pensioni effettuati dalle Poste Italiane S.p.A. (art. 1 d.m. 05/09/2000);
2. può richiedere trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso (art. 35, comma 3 della legge n. 448 del 1998);
3. può richiedere al Tesoro anticipazioni di tesoreria, in difetto di disponibilità di fondi sul proprio conto di tesoreria centrale, per gli importi necessari alla copertura del pagamento delle pensioni (art. 2 d.m. 05/09/2000).

meramente compensativa, costituita dal credito nei confronti dell'INPS e da un debito di pari importo verso la Tesoreria statale.

In passato, analoghe partite relative ad anticipazioni tramite sovvenzioni postali per il pagamento delle pensioni erano state compensate con i crediti maturati dall'INPS nei confronti dello Stato per prestazioni assistenziali, operazione debitamente autorizzata da apposita norma.

Le questioni relative alla definizione della complessiva situazione debitoria/creditoria tra l'INPS e lo Stato sono attualmente all'esame di un tavolo tecnico costituito presso la Ragioneria generale dello Stato, cui partecipano anche rappresentanti del Ministero del lavoro e dello stesso INPS, al fine di approfondire l'origine e la costituzione di queste partite non ancora regolarizzate, con l'obiettivo di individuare le cause che non ne hanno, ad oggi, consentito la regolarizzazione definitiva.

Il MEF ha precisato che i pagamenti dell'INPS con il ricorso alla sovvenzione postale hanno avuto il loro effetto in termini di impatto di finanza pubblica (indebitamento della Pubblica amministrazione e fabbisogno del settore pubblico) nel momento in cui sono stati effettuati, per cui la necessaria regolazione contabile, a prescindere dalla modalità concreta con cui verrà effettuata, non avrebbe effetti sui saldi sopracitati.

3.1.3. I debiti di tesoreria

Tra le passività del Conto del Patrimonio, invece, sono contemplati i seguenti quattro aggregati di tesoreria: debito fluttuante, conti correnti amministrazioni pubbliche, partite da regolare, altre gestioni.

L'insieme di queste passività finanziarie, di importo pari a 619,82 miliardi al 31 dicembre 2015, corrisponde ai debiti di tesoreria esposti nel CRT.

Da un punto di vista concettuale i debiti di tesoreria costituiscono debiti sorti a seguito dell'utilizzo di disponibilità di numerario presso i conti di tesoreria accesi obbligatoriamente per legge da amministrazioni o privati oppure derivanti dall'accensione di prestiti a breve termine – BOT, che sono impiegati per sopperire agli squilibri di cassa derivanti dalla gestione di tesoreria.

A. Debito fluttuante

Il debito fluttuante (contrapposto al debito patrimoniale costituito dai debiti redimibili e consolidati a media e lunga scadenza) viene iscritto nel Conto del Patrimonio secondo i valori risultanti nella omonima voce del CRT iscritta tra i debiti di tesoreria (a sua volta tratta dal mod. 180T della Banca d'Italia)[28].

Questo aggregato è diminuito di circa 11,6 miliardi (da 173,75 del 2014 a 162,18 del 2015).

La diminuzione è dovuta ai minori rifinanziamenti dei BOT[29] scaduti per 10,5 miliardi circa. Nell'arco di quindici anni lo *stock* di BOT è risultato in fase ascendente nel periodo 2001-2012 ed ora in netto calo, fino a tornare ai livelli degli inizi degli anni 2000, come si evince dalla successiva tavola:

---

[28] Essa comprende cinque voci: i Buoni Ordinari del Tesoro; le operazioni di raccolta delle liquidità sui mercati finanziari OPTES (attualmente non effettuate dal Tesoro a differenza delle operazioni di impiego); il conto corrente 20137 Bancoposta intestato a privati denominato nel CRT "Poste italiane S.p.A. Bancoposta"; il conto corrente 20138 Bancoposta intestato a soggetti pubblici denominato "MEF – Gestione di conto corrente e assegni postali"; la voce "MEF – buoni postali fruttiferi" corrispondente ai flussi destinati al rimborso dei buoni postali fruttiferi, il cui onere è stato riconosciuto a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti in società per azioni con il DL 269 del 2003 e la sua classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie;

[29] Per quanto concerne i BOT, il valore iscritto al patrimonio è tratto come risultato dei flussi di incassi e pagamenti risultanti dal mod. 108T complementare compilato e trasmesso da Banca d'Italia a RGS (art. 36 del d.m. 29 maggio 2007 di approvazione delle istruzioni sul servizio di Tesoreria dello Stato).
I BOT sono iscritti tra le operazioni di tesoreria e non tra quelle di bilancio, in quanto gli incassi provenienti dalle nuove emissioni non sono strumenti di copertura finanziaria di nuove spese ma sono destinati a fronteggiare gli squilibri di cassa.

TAVOLA 9

CONSISTENZA BUONI ORDINARI DEL TESORO

(in miliardi)

E.F.	Consistenza BOT al 31 dicembre	Variazioni % annuali
2015	115,07	-9,10
2014	125,55	-12,43
2013	141,16	-7,10
2012	151,18	12,85
2011	131,75	1,24
2010	130,11	-7,72
2009	140,15	-5,46
2008	147,81	13,16
2007	128,36	4,30
2006	122,84	4,05
2005	117,86	-0,80
2004	118,81	-0,75
2003	119,70	4,93
2002	113,80	-0,06
2001	113,87	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del CRT

Come si spiegherà nel paragrafo sul debito, ciò è dovuto alla politica di allungamento della vita media del debito.

Nel 2015 lo *stock* dei BOT iscritto nel Conto del Patrimonio e nel CRT si è riallineato con quanto effettivamente risulta dalle emissioni del Dipartimento del tesoro, a seguito della rettifica avvenuta con d.m. 28 aprile 2016, che ha eliminato 57,7 milioni di debiti a causa, da una parte, della mancata contabilizzazione di due operazioni di riacquisto di BOT (per 57,5 milioni) avvenute nel 2000 con la liquidità del Fondo ammortamento titolo di Stato e, dall'altra, dell'arrotondamento in euro dei rimborsi effettuati nel 1999 (239.848,30 euro).

La diminuzione restante deriva in parte dal conto "MEF – Buoni postali fruttiferi" che, a seguito del rimborso dei buoni da parte dello Stato, è in progressivo assottigliamento[30].

A. Conti correnti Amministrazioni pubbliche

In tale aggregato sono comprese circa 300 contabilità di tesoreria centrale, tra le quali spicca il conto di Cassa depositi e prestiti – Gestione separata (151,96 miliardi), i tre conti intestati al MEF (in totale circa 49,66 miliardi) risultanti dalla trasformazione di Cassa depositi e prestiti ex art. 6 d.m. 5 dicembre 2003 (denominati DL n. 269/03 erogazioni su mutui trasferiti – interessi su buoni postali fruttiferi trasferiti – servizio incassi e pagamenti), nonché i conti ex art. 24 legge 843/1978 sui quali si svolgono le operazioni di INPS (lo *stock* al 31 dicembre 2015 è di 11,02 miliardi ma le movimentazioni di aumento/diminuzione del conto si aggirano intorno a 158/148 miliardi cioè pari a circa un terzo della categoria) e INAIL (19,3 miliardi).

B. Partite da regolare

In tale aggregato (che è drasticamente calato da 2,8 a 0,9 miliardi) sono presenti tre voci:

- Ordini di pagamento per trasferimento fondi (che includono i fondi trasferiti tra tesorerie che ancora non sono stati esitati). Il valore di 50,57 milioni nel 2015, in calo rispetto

[30] Lo *stock* di buoni è inscritto nella voce DA AA BA AA DA 01 "Buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF". Esso corrisponde alle serie dei BFP indicate nell'allegato 2 del d.m. Economia e Finanze - 5 dicembre 2003 (art. 3, c. 4 lett. c). La consistenza iniziale è quindi costituita dall'ammontare originario dei certificati emessi secondo le serie in elenco, annualmente aggiornata in aumento da pseudoemissioni e incrementi (riconoscimento successivo di quote di serie o interessi ricapitalizzati) e in diminuzione da prescrizioni eventuali e rimborsi (a valere sul bilancio dello Stato cap. 9540 dal quale le risorse stanziate sono versate sul c/c 20132 per il rimborso dei BFP).

agli esercizi precedenti, dovrebbe diminuire in considerazione della procedura automatizzata di trasferimento fondi ai sensi dell'art. 161 delle ISTS;
- Titoli di spesa emessi da esitare. Trattasi di titoli di spesa emessi e già contabilizzati come pagamenti per il bilancio statale (ovvero già addebitati sui rispettivi conti di tesoreria), ma non ancora esitati, cioè materialmente pagati dalla Tesoreria statale. Si tratta dei pagamenti da effettuare in contanti non ancora riscossi dai beneficiari, dei pagamenti aventi data di esigibilità 31 dicembre, quando tale data cade in una giornata non lavorativa, delle regolazioni contabili (es. sistemazione anticipazioni di tesoreria) disposte con titolo di spesa preso in carico ma non ancora finalizzato da parte della Tesoreria statale. Lo *stock* di titoli è diminuito di circa 1 miliardo da 1,42 a 0,44;
- Partite diverse. La categoria è residuale 0,44 milioni.

C. Altre gestioni

In tale voce rientrano le contabilità speciali di tesoreria unica (pari a 140,6 miliardi) e i depositi di terzi (0,04 miliardi) quali risultano dal mod. 108T.

Le contabilità speciali sono 18.420 circa e comprendono anche gli Enti in tabella A della legge n. 720 del 1984, i cui depositi ammontano a circa 66,05 miliardi (ovvero poco meno della metà della categoria), con un incremento di 2 miliardi rispetto al 2014.

I depositi più rilevanti riguardano quello intestato alla direzione generale INPS (17,26 miliardi) e quello denominato "introiti fiscali e contributivi" (32,93 miliardi), che in assoluto movimenta la maggior parte dei fondi della categoria (incassi per 668,45 miliardi e prelevamenti per 657,61 miliardi).

Per quanto concerne gli Enti in tabella A, i depositi maggiori riguardano il comparto dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti (12,57 miliardi in aumento di 0,4 miliardi), delle università (6,83 miliardi in aumento di 1 miliardo), degli Enti del SSR (5,97 miliardi in aumento di 1,3 miliardi).

3.2. Attività e passività finanziarie a medio-lungo termine

Le attività a medio lungo termine sono aumentate di 7,8 miliardi (da 324,5 a 332,3 miliardi), mentre le passività a medio-lungo termine sono cresciute più velocemente: di 38,8 miliardi nel biennio 2014-2015 (da 1949,4 a 1988,2 miliardi) e di poco più di 100 miliardi nel triennio 2013-2015.

Nei prossimi paragrafi si analizzeranno le componenti di tale *trend*.

3.2.1. Gestione dei titoli di credito. Azioni e altre partecipazioni

Le attività di medio-lungo termine più significative si concentrano nella voce di quarto livello "Azioni e altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento" (263 miliardi), incrementatesi di 2,6 miliardi e nelle anticipazioni attive (68,1 miliardi) aumentate di 5,7 miliardi.

Per quanto concerne le altre voci è da segnalare quanto segue:

a. Titoli a lungo termine diversi dalle azioni. Nel 2015 è stato del tutto estinto il credito derivante dalla sottoscrizione da parte dello Stato di strumenti finanziari di cui all'art. 23-*sexies* del DL n. 95 del 2012 emessi da MPS S.p.A.[31] (c.d. Monti Bond), pari a 1,071 miliardi a fronte del pagamento di circa 1,12 miliardi. Inoltre, in data 1° luglio 2015 la banca ha emesso a favore

[31] In data 28 febbraio 2013 il MEF aveva sottoscritto i c.d. Nuovi Strumenti Finanziari emessi da Monte dei Paschi di Siena per un complessivo di 4,07 miliardi, di cui 1,9 per l'integrale sostituzione dei c.d. Tremonti bond già emessi dalla banca nel 2009 e 171 milioni a titolo di pagamento anticipato degli interessi maturati fino al 31 dicembre 2012 sui Tremonti bond. In data 1 luglio 2014 MPS, a seguito dell'aumento di capitale per 5 miliardi, ha riscattato 3 miliardi di Nuovi strumenti finanziari (oltre a 125,97 milioni quale maggior importo dovuto in sede di riscatto come previsto nelle condizioni) e riscattato i NSF relativi agli interessi maturati nel 2013 attraverso l'emissione di NSF.

del MEF, a titolo di interessi maturati al 31 dicembre 2014 ai sensi della normativa relativa ai NSF, n. 117.997.241 azioni ordinarie, pari al 4 per cento del capitale sociale, con contestuale aumento del capitale sociale per 243 milioni (in tal modo lo Stato è divenuto secondo azionista dell'istituto).

b. Altri conti attivi. L'aggregato è composto da due poste patrimoniali:
   - il Fondo ammortamento titoli[32], il cui valore ad inizio anno era di appena 977.175 euro ai quali si sono aggiunti 4,46 miliardi di incassi, impiegati per l'ammortamento del debito per 3,95 miliardi. Le giacenze a fine anno ammontano a 512,55 milioni.
   - il valore commerciale dei metalli monetati, pari a 630,05 milioni (incrementato di 10 milioni circa).

La posta principale è quella riguardante le partecipazioni. Esse sono classificate nelle seguenti categorie:

a. Azioni quotate (società non finanziarie);
b. Azioni non quotate (società finanziarie bancarie, società finanziarie non bancarie controllate e altre, società non finanziarie controllate e altre);
c. Altre partecipazioni (fondi di dotazione, organismi internazionali e altre).

3.2.1.1. Azioni quotate e non quotate

Nel Conto patrimoniale tra le attività finanziarie vengono classificate le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali. La consistenza al 31 dicembre 2015 ammonta complessivamente a circa 76,75 miliardi, registrando un aumento rispetto all'anno precedente di circa 1,7 miliardi; le società non quotate rappresentano la maggiore consistenza patrimoniale (66,5 miliardi), di cui le società non finanziarie controllate ne rappresentano circa 50,6 miliardi. L'incremento più significativo rispetto al 2014 si rinviene tra le società finanziarie non bancarie controllate (+1,1 miliardi) tra cui si evidenzia l'incremento della Cassa depositi e prestiti; altro significativo aumento si riscontra nelle società non finanziarie controllate (+730 milioni circa), tra cui Poste italiane.

Al Conto del Patrimonio sono allegate schede informative per individuare, oltre che la qualificazione di società collegate, controllate ed altro, gli elementi più significativi delle società azionarie partecipate dallo Stato quali il risultato di gestione 2014[33], 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 (o patrimonio netto).

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.

Si ricorda che nel giudizio di parificazione relativamente al Conto del Patrimonio 2014 è stato evidenziato il mancato aggiornamento delle variazioni intervenute relativamente ad operazioni di scissione di quote di partecipazioni azionarie in società detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze.

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 1958[34].

---

[32] Istituito con legge n. 432 del 1993 per destinare i proventi delle privatizzazioni alla riduzione del debito pubblico, ora è disciplinato dagli artt. 44 a 47 del T.U delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico. A partire dal 1° gennaio 2015 il fondo è transitato a Cassa depositi e prestiti.

[33] 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.

[34] Si tratta di 26 società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze (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

Nel Conto del Patrimonio sono state rilevate alcune modifiche o fatti di rilievo sulle società partecipate.

Si registra un credito relativo alla società Studiare Sviluppo S.r.l., pari a 10.351 euro, corrispondente al dividendo 2014 dovuto dalla società e non ancora versato; tale entrata è connessa al disposto dell'art. 20 del DL n. 66 del 2014, che prevede il versamento del dividendo nei capitoli di entrata a seguito di approvazione del bilancio consuntivo. Ai sensi di questo disposto di legge sono stati versati importi (in milioni) dalle seguenti società: ISA S.p.A. (0,03), Istituto Luce S.r.l. (0,30), CONSAP S.p.A. (0,96), Sogesid S.p.A. (1,16), Ram S.p.A. (0,06), SOGEI S.p.A. (10,5), CONI Servizi S.p.A. (1,26), GSE Gestore servizi energetici S.p.A. (6,24), Sogin S.p.A. (1,82), Arcus S.p.A. (0,04).

Come evidenziato nel Documento di economia e finanza e nella nota di aggiornamento al DEF 2015, nel periodo 2015-2018 è prevista la dismissione di quote di partecipazione in imprese direttamente e indirettamente controllate dallo Stato attraverso piani annuali.

In particolare, il programma pluriennale prevede la dismissione di partecipazioni direttamente detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze in ENEL, STMicroelectronics Holding, Enav, Poste italiane e Ferrovie dello Stato e le dismissioni di quote in Società in cui lo Stato detiene indirettamente partecipazioni tramite Cassa depositi e prestiti (Sace, Fincantieri, C.D.P. Reti e Tag), Ferrovie dello Stato (Grandi Stazioni-Centro stazioni) e RAI (Rai Way).

Con riferimento alle privatizzazioni delle società direttamente controllate, si evidenzia che nel corso del 2015, si sono concluse soltanto le operazioni di cessione di quote di partecipazione di Enel (in data 26 febbraio 2015 il MEF ha ceduto il 5,74 per cento del capitale Enel, per cui l'attuale partecipazione è scesa da 31,24 per cento al 25,50 per cento), per un importo pari complessivamente a 2,2 miliardi circa e Poste italiane (ai sensi del dPCM del 16 maggio 2014, è stato ceduto al mercato il 35,30 per cento del capitale sociale della società per cui, l'attuale partecipazione detenuta dal MEF è pari a 64,7 per cento dello stesso capitale), per un incasso al netto delle commissioni complessivamente pari a 3,1 miliardi , affluiti interamente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.[35] Per quanto riguarda Enav, il dPCM del 16 maggio 2014 ha stabilito la cessione di una quota fino al 49 per cento del capitale sociale, ma ad oggi, è stata deliberata, con assemblea straordinaria del 13 aprile 2015, la riduzione del capitale sociale di 180 milioni, passando da 1,12 miliardi a 941,7 milioni.

La società Sicot S.p.A. presenta una consistenza finale pari a zero in quanto è stata incorporata alla società Consip, a seguito di una operazione straordinaria di fusione, approvata dall'assemblea dei soci delle due società il 30 aprile 2014.

Si rileva l'elevato utile delle società Cassa depositi e prestiti (pari a 2,1 miliardi) e di Eni S.p.A. (pari a 4,4 miliardi) e le consistenti perdite delle società: Finmeccanica S.p.A. (-141 milioni), Eur S.p.A. (-75 milioni), Expo 2015 S.p.A. (-45 milioni), Invimit S.p.A. (-2,2 milioni) e So.Fi.Coop (-1,2 milioni).

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).

[35] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente è avvenuto il conferimento a Cassa depositi e prestiti S.p.A. di una quota pari al 35 per cento della partecipazione detenuta dallo stesso Ministero in Poste Italiane S.p.A. L'operazione rappresenta l'esigenza di rafforzamento patrimoniale in relazione alla realizzazione delle operazioni aziendali, espresse da Cassa depositi e prestiti S.p.A., la quale ha altresì evidenziato le possibili prospettive di valorizzazione che detto conferimento potrebbe determinare, attraverso la condivisione di opportunità di crescita per entrambi le società. Il decreto è basato sulle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge n. 24 novembre 2003, n. 326.

Tale articolo, al comma 3, lettera b), dispone che, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di natura non regolamentare, possono essere disposti, anche in deroga alla normativa vigente, trasferimenti e conferimenti di beni e partecipazioni societarie dello Stato anche indirette alla gestione separata della Cassa depositi e prestiti S.p.A. e che i relativi valori di trasferimento sono determinati sulla scorta di una relazione giurata di stima prodotta da uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale nominati dal Ministero, anche in deroga agli articoli da 2342 a 2345 del codice civile.

La tavola che segue espone i dati contabili[36] rilevanti ai fini dell'iscrizione nel conto delle società quotate e non quotate partecipate dai vari dicasteri, così come risultanti dai singoli allegati al Conto patrimoniale.

TAVOLA 10

SOCIETÀ QUOTATE E NON QUOTATE

(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 1.01.2015	Posta patrimoniale consistenza finale al 31.12.2015
Ministero dell'economia e delle finanze								
Arte, Cultura e Spettacolo S.p.A. (ARCUS)	100	17.767	8.000	3.007	8.000	16,92	16.560	17.696
Azienda Nazionale Autonoma delle Strade S.p.A. (ANAS)	100	2.858.011	2.269.892	17.556	2.269.892.000	0,61	2.825.790	2.841.333
Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (SOSE)	88,89	4.787	3.915	81	40.000	1,69	4.183	4.255
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	80,1	19.553.421	3.500.000	2.170.111	237.465.317	11,10	13.835.648	14.969.476
Comitato Olimpico Nazionale Italiano S.p.A. (CONI SERVIZI)	100	45.128	1.000	1.998	1.000.000	4,43	40.299	43.063
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100	134.229	5.200	3.955	10.000.000	2,95	130.274	132.015
Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A. (CONSIP)	100	26.225	5.200	729	5.200.000	2,78	29.793	26.225
Ente Nazionale per l'Assistenza al Volo S.p.A. (ENAV)	100	1.283.673	1.121.744	38.827	1.121.744.385	3,02	1.267.317	1.067.673
Ente Nazionale idrocarburi S.p.A. (ENI)	4,34	40.528.812	4.005.359	4.454.704	157.552.137	10,99	1.591.016	1.605.788
STMicroelectronics Holding N.V.	50	1.334.413	1.180.400	33.017	1.300.000	2,47	626.899	628.757
FINMECCANICA S.p.A.	30,2	3.734.450	2.543.862	-141.328	174.626.554	-3,78	1.170.601	1.127.966
Ente Nazionale per l'Energia Elettrica S.p.A. (ENEL)	31,24	25.136.430	9.403.358	558.202	2.937.972.731	2,22	7.698.879	7.517.893
Esposizione Universale di Roma S.p.A. (EUR)	90	639.234	645.248	-75.785	5.807.232	-11,86	643.517	575.310
EXPO 2015 S.p.A.	40	46.784	10.120	-45.262	4.048.000	-	24.398	18.714
Ferrovie dello Stato S.p.A.	100	36.340.433	38.790.425	89.212	38.790.425.485	0,25	36.251.930	36.340.433
Gestione Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100	153.393	26.000	21.670	26.000.000	14,13	131.693	138.381
Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA)	100	800.433	836.384	685	1.257.637.210	0,09	797.569	800.433
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (IPZS)	100	656.234	340.000	56.616	340.000.000	8,63	599.573	608.119
Istituto Luce-Cinecittà S.r.l.	100	23.747	20.000	55	-	0,23	23.692	23.444
Italia Lavoro S.p.A.	100	86.764	74.786	593	74.786.057	0,68	86.171	86.764
Poste Italiane S.p.A.	100	6.504.923	1.306.110	439.665	1.306.110.000	6,76	4.930.206	5.793.819
Rete Autostradale Mediterranee S.p.A. (RAM)	100	2.283	1.000	-97	1.000.000	-	2.345	2.193
Sistemi di consulenza per il Tesoro S.r.l. (SICOT)	-	-	-	-	-	-	3.703	0
Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100	146.807	28.830	21.379	28.830	14,56	125.428	121.727
Sogesid Interventi integrati per la sostenibilità dello sviluppo S.p.A. (SOGESID)	100	57.026	54.821	154	107.492.000	0,27	56.873	55.864
Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100	46.216	15.100	2.878	15.100.000	6,23	43.340	44.400
Studiare Sviluppo S.r.l.	100	862	750	11	-	1,28	851	862
Fondo Investimento Italiano SGR S.p.A.	12,5	9.015	4.000	1.205	500.000	13,37	982	1.127
Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia Meridionale S.p.A. (ISVEIMER) in liquidazione dal 1996	33,18	75.183	62.374	1.559	40.584.928	2,07	24.429	24.949
Radiotelevisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,56	346.329	242.518	47.864	241.447.000	13,82	297.147	344.800
Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	52,71	3.950	104	411	105.420	10,41	1.846	2.082
LAMFOR S.r.l. *in liquidazione*	100	391	6.345	-107	6.344.672	-	499	391
Investimenti Immobiliari Italiani Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100	4.997	8.000	-2.258	8.000.000		7.256	6.997
ALITALIA in a.s.	-	-	-	-	-	-	1.266.427	1.266.427
Armamenti e Aerospazio S.p.A. *in liquidazione*	100	-91.027	354.567	6.001	695.229.261	-	360.615	360.615
European financial stability facility	17,86	647.907	28.513	200.057	509.243.918	30,88	79.985	115.715
Ministero dello sviluppo economico								
Cooperazione finanza impresa (CFI)	98,48	97.387	83.754	41	162.083	0,04	95.705	95.740
Società finanziaria per lo sviluppo delle cooperative (So.Fi.Coop.)	99,7	26.578	30.776	-1.252	595.977	-	27.642	26.468
Ministero delle politiche agricole e forestali								
Agenzia di Pollenzo S.p.A.	3,9	23.725	24.320	118	193.798	0,50	972	926
Unirelab S.r.l.	100	1.716	1.717	276	-	16,08	1.439	1.716
Istituto sviluppo agroalimentare S.p.A. (ISA)	100	286.240	280.000	668	280.000.000	0,23	314.746	286.240
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo								
Arte, Lavoro e Servizi S.p.A. (ALES)	100	8.643	5.616	1.907	5.400.000	22,06	7.831	8.643
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti								
Ferrovie del Sud Est e Servizi automobilistici S.r.l.	100	10.703	10.013	7	-	0,07	10.969	10.703
Ferrovie Appulo-Lucane S.r.l.	100	13.207	10.013	1.685		12,76	12.433	13.207
Ministero della difesa								
Difesa Servizi S.p.A.	100	5.166	1.000	2.237	1.000	43,30	2.929	5.166

Fonte: elaborazione su dati Ragioneria generale dello Stato - Conto del Patrimonio

[36] Quota di partecipazione, Patrimonio netto, Capitale sociale, Utile/perdita di esercizio, Numero azioni societarie, sono relativi all'esercizio finanziario 2014.

L'allegato del Conto del Patrimonio relativo alle società espone anche quelle partecipate indirettamente; nel 2012 tali partecipazioni erano pari a 262 società, nel 2013 erano pari a 275 e nel 2014 complessivamente risultano essere 330 società, di cui 144 (circa il 44 per cento) con quota di partecipazione superiore al 50 per cento. Di seguito la tavola che rappresenta tali partecipazioni all'ultimo dato disponibile (31 dicembre 2014).

TAVOLA 11

SOCIETÀ PARTECIPATE INDIRETTE

Società di primo livello	Numero società partecipate indirette con quota > 50 per cento
Anas s.p.a.	5
So.fi.coop. Societa' finanza cooperazione soc. Coop.	7
Agenzia di pollenzo spa	1
Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo	9
Cassa depositi e prestiti s.p.a. - partecipazione del tesoro ecc.	8
Coni servizi s.p.a.	2
Cooperazione finanza impresa Scpa	9
Enav s.p.a.	4
Enel s.p.a.	16
Eni s.p.a.	12
Enr s.p.a.	3
Ferrovie dello stato s.p.a.	16
Finmeccanica s.p.a.	17
Gestore dei servizi energetici s.p.a.	3
Invimit sgr spa	1
Istituto poligrafico e zecca dello stato s.p.a. Partecipazione ecc.	4
Lam.for. S.r.l.	1
Poste italiane s.p.a.	18
Rai radiotelevisione italiana s.p.a	6
Sogin s.p.a.	1
Societa' per gli studi di settore Sose s.p.a.	1
Totale complessivo	144

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del Patrimonio 2015

In particolare, per quanto riguarda la dismissione di quote di partecipazione indirettamente controllate dallo Stato, si evidenzia che nel corso del 2014 si sono concluse le seguenti operazioni:

- Quotazione di Fincantieri da parte di C.D.P., mediante collocamento sul mercato, del 30 per cento di azioni di nuova emissione;
- Dismissione di una quota del 35 per cento del capitale di C.D.P. Reti da parte di C.D.P. a favore del Gruppo State Grid corporation of China;
- Cessione, da parte di C.D.P. gas S.r.l. (società interamente controllata da C.D.P.) della partecipazione in Trans Austria Gasleitung GmbH-TAG alla società SNAM S.p.A.;
- Quotazione di RAI Way da parte di RAI e cessione di una quota pari a circa il 30 per cento del capitale sociale.

3.2.1.2. Altre partecipazioni

La voce assume il valore più elevato della categoria delle Azioni e partecipazioni (186,3 miliardi) in incremento di 0,96 miliardi nel 2015. Essa è suddivisa in Fondi di dotazione (409 milioni), organismi internazionali (181,6 miliardi) e altre (4,2 miliardi).

I fondi di dotazione riguardano i conferimenti di vari ministeri presso quattro Enti: il MEF presso l'Agenzia del demanio (329 milioni), il MIUR presso il Consorzio INFN e altri (2,6 milioni) e presso il Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste (70,27 milioni), il MIT presso l'Ente autonomo del porto di Trieste (7,7 milioni).

La posta "Organismi internazionali" è di gran lunga la categoria di partecipazioni più rilevante dello Stato, tuttavia i fondi sono stati versati solo parzialmente. Infatti nella posta "debiti diversi a medio-lungo termine" sono illustrate le quote ancora dovute. Le più rilevanti partecipazioni sono le seguenti:

a. Meccanismo europeo di stabilità (ESM)[37] 125,40 miliardi (posta invariata). Capitale da versare 111,06 miliardi;
b. Banca europea per gli investimenti (BEI) 39,20 miliardi (quota invariata). Capitale da versare: 35,7 miliardi;
c. Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) 6 miliardi (in aumento di 0,95 miliardi). Capitale da versare: 5,61 miliardi.

L'Italia partecipa ad altri organismi tra i quali i più rilevanti: Banca interamericana di sviluppo (BID) 2,82 miliardi di cui da versare 2,72; Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) 2,56 miliardi di cui da versare 2,02; Banca asiatica di sviluppo 2,55 miliardi di cui da versare 2,41; Banca africana di sviluppo 1,97 miliardi di cui da versare 1,86; International Finance Corporation (IFC) 0,07; Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB) 0,91 miliardi, di cui da versare 0,81.

3.2.2. Gestione dei titoli del debito statale

3.2.2.1. Evoluzione del debito pubblico e statale

Nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica per il 2016 è stato dato ampio risalto all'evoluzione del debito pubblico, di cui il debito statale costituisce una componente rilevante, e dell'indebitamento netto rispetto al Pil, anche nel contesto internazionale.

Secondo i dati desunti dalla "Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche riferiti al periodo 2012-2015" del 21 aprile 2016 diffusi dall'ISTAT, lo *stock* di debito pubblico nel 2015 è salito a 2.171,67 miliardi dal dato di fine 2014 di 2.136,20 miliardi (+35,46 miliardi rispetto al 2014 anno in cui il debito era asceso di +66,35 miliardi rispetto al 2013). La componente dei titoli a lungo termine è quella che ha maggiormente inciso sull'incremento (+40 miliardi).

Nel 2014 il rapporto debito/Pil in Italia è stato pari al 132,5 per cento e nel 2015 il 132,7 per cento. L'aumento dello 0,2 per cento in parte è dovuto alla classificazione all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche del Fondo Nazionale di Risoluzione degli Enti creditizi, mentre privatizzazioni e dismissioni superiori allo 0,4 per cento del Pil hanno stabilizzato il debito.

Le stime provvisorie dell'ISTAT indicano che l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è risultato pari a 42,4 miliardi (-6,5 miliardi rispetto al 2014 attribuibile al calo degli interessi passivi per 5,9 miliardi e al miglioramento dell'avanzo primario per 0,6 miliardi). L'indebitamento netto delle amministrazioni centrali è pari a 46,8 miliardi (Amministrazioni locali e Enti di previdenza hanno migliorato il dato delle AP).

La spesa per interessi passivi dell'intera PA nel 2015 ammonta a 68,4 miliardi.

Secondo i dati forniti dalla Banca d'Italia nel supplemento al bollettino statistico n. 20 del 15 aprile 2016 la composizione dei detentori, come rappresentato nella Tavola che segue, dei 2.171,67 miliardi di debito pubblico è per quasi il 34,1 per cento data da investitori esteri (nel 2014 33,5 per cento), per il 30,2 per cento da istituzioni finanziarie monetarie residenti (banche) - nel 2014 31,2 per cento -, intorno al 22,4 per cento è in mano ad altre istituzioni finanziarie residenti (fondi di investimento, assicurazioni, fondi pensione) – nel 2014 20,75 per cento, appena

[37] Partecipazione istituita con legge 23 luglio 2012, n. 116.

per il 5 per cento la titolarità è di investitori individuali residenti (*retail*), quota residuale a causa della forte discesa del livello assoluto dei tassi.

TAVOLA 12

COMPOSIZIONE DEI DETENTORI

	Banca d'Italia	Altre IFM residenti	Altre istituzioni finanziarie residenti	Altri residenti	Non residenti
2014 (€/mld)	106.355	667.253	443.316	202.953	716.328
2015 (€/mld)	169.560	655.547	487.202	119.079	740.283
2014 (%)	4,98	31,24	20,75	9,50	33,53
2015 (%)	7,81	30,19	22,43	5,48	34,09

Fonte: Banca d'Italia Suppl. boll. Stat. Finanza pubblica fabbisogno e debito n. 20/2016

La quota detenuta da Banca d'Italia è pari a circa il 10 per cento, essendo aumentata per effetto del programma deliberato da parte della BCE con il PSPP che ha affidato gli acquisti alle rispettive banche centrali.

Gli investitori esteri hanno privilegiato i titoli a brevissimo termine (BOT per circa 80 miliardi), le banche i CTZ (circa 25 miliardi anche se in calo rispetto ai 40 miliardi di inizio 2014). I CCT, che sono titoli a tasso variabile, sono in mano a banche per una cifra intorno ai 67 miliardi e alla Banca d'Italia per 40 miliardi.

Il comparto dei BTP (nominali e indicizzati all'inflazione al valore nominale), ha registrato un aumento degli *stock* sia per la banca centrale che per il resto del mondo, mentre vede in riduzione il *retail* e stabili gli altri settori (banche e fondi comuni).

Analizzando il debito delle amministrazioni centrali (tavola 9 del supplemento) la quota in mano a non residenti è pari al 35,05 per cento.

3.2.2.2. Lo *stock* del debito statale

Il debito del settore statale viene computato dal MEF (secondo la tabella "Consistenza del debito del settore statale" inserita nella terza sezione della "Relazione sul conto consolidato di cassa delle AA.PP" ex art. 14, comma 4, della legge n. 196/2009 e nel DEF 2016), come sommatoria delle seguenti voci.

TAVOLA 13

COMPOSIZIONE DEL DEBITO STATALE NEL QUADRIENNIO 2012-2015

(in milioni)

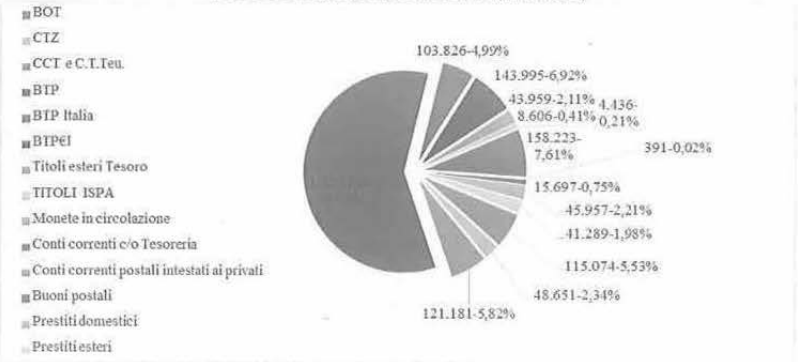
	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
BOT	151.119	8,06	141.099	7,18	125.496	6,15	115.074	5,53
CTZ	61.312	3,27	76.427	3,89	52.571	2,57	48.651	2,34
CCT e C.T.Teu.	122.590	6,54	124.717	6,35	119.151	5,83	121.181	5,82
BTP	1.094.496	58,38	1.123.665	57,18	1.204.124	58,96	1.229.152	59,08
BTP Italia	27.111	1,45	66.376	3,38	94.447	4,62	103.826	4,99
BTPéI	121.829	6,50	133.566	6,80	130.350	6,38	143.995	6,92
Titoli esteri Tesoro (dopo SWAP)	50.667	2,70	47.215	2,40	47.308	2,32	43.959	2,11
TITOLI ISPA	9.600	0,51	9.605	0,49	8.606	0,42	8.606	0,41
TOTALE TITOLI DI STATO	**1.638.724**	**87,41**	**1.722.670**	**87,66**	**1.782.233**	**87,26**	**1.814.445**	**87,21**
Monete in circolazione	4.400	0,23	4.335	0,22	4.390	0,21	4.436	0,21
Conti correnti c/o Tesoreria	136.627	7,29	136.117	6,93	152.256	7,46	158.223	7,61
Conti correnti postali intestati ai privati	1.485	0,08	753	0,04	934	0,05	391	0,02
Buoni postali fruttiferi	19.448	1,04	18.100	0,92	16.643	0,81	15.697	0,75
Disponibilità liquide	-33.603		-36.863		-45.594		35.114	
Prestiti domestici	45.262	2,41	46.224	2,35	45.317	2,22	45.957	2,21
Prestiti esteri	28.881	1,54	36.872	1,88	40.412	1,98	41.289	1,98
TOTALE	**1.841.224**	**100**	**1.928.243**	**100**	**1.996.589**	**100**	**2.045.323**	**100**

Fonte: elaborazione dati su DEF 2016 e Conti consolidati di cassa

Tutte le voci trovano evidenza, anche se non immediata, nelle corrispondenti voci del conto del patrimonio[38], che comprendono *stock* di debiti di bilancio e di tesoreria. Esemplificativamente i BOT sono debiti di tesoreria e i flussi non vengono contabilizzati né come contrazione né come rimborso di prestiti per il bilancio dello Stato.

GRAFICO 3

DEBITO STATALE AL 31.12.2015 *(in milioni)*



Fonte: elaborazione dati DEF 2016 e conti consolidati di cassa

[38] Tali voci sono valorizzate nel Conto del Patrimonio nelle seguenti categorie:

a. i Buoni Ordinari del Tesoro (BOT), nella voce "debito fluttuante", di cui costituisce circa il 70 per cento della voce (il valore è ricavabile dal CRT nella voce omonima all'interno della Sezione "Debiti di tesoreria" categoria "Debito fluttuante");
b. i Buoni Poliennali Del Tesoro (BTP), indicizzati e non, nella voce "Buoni del tesoro poliennali";
c. i Certificati di Credito del Tesoro (CCT) e Certificati di Credito del Tesoro Zero Coupon (CTZ) nella voce "Certificati di Credito del Tesoro";
d. i Titoli esteri tesoro nella voce "Prestiti esteri". Essi sono calcolati non al valore nominale ma considerando gli effetti delle operazioni di swap. Il valore, tuttavia, non coincide con quanto rappresentato nella situazione trimestrale dei debiti pubblici allegata al CRT dell'ultimo trimestre;
e. le monete in circolazione (escluse le monete commemorative e le monete numismatiche) nell'omonima voce del Conto del Patrimonio (DA AA BA BA AA), che comprende anche una quota rappresentata da depositi di terzi a garanzia della gestione di contabilità speciali;
f. i conti correnti c/o tesoreria (comprendente i conti correnti delle società esterne al settore statale, tra cui quelli della Cassa depositi e prestiti S.p.A. e quelli intestati alle società veicolo che hanno effettuato operazioni di cartolarizzazione). La voce è inserita nel Conto del Patrimonio parzialmente nella voce "conti correnti" (DA AA AA AA BA) che è individuabile nella voce del CRT tra i "conti correnti Amministrazioni pubbliche" in alcune poste inserite nell'allegato "altre amministrazioni in conto corrente";
g. i conti correnti postali intestati a privati sono le giacenze del conto corrente 20137 sul quale affluiscono i depositi privati di Bancoposta. Nei debiti di tesoreria figurano alla voce "Poste Italiane S.p.A. Bancoposta";
h. i buoni postali fruttiferi (rappresenta la quota capitale residua il cui onere di rimborso è stato riconosciuto a carico del bilancio dello Stato dopo la trasformazione di Cassa depositi e prestiti in S.p.A. e la sua classificazione nel settore delle istituzioni finanziarie) e sono inclusi nella voce DA AA BA AA DA del Conto del Patrimonio;
i. le disponibilità liquide nella voce "servizio di tesoreria provinciale" delle attività finanziarie (il cui valore comprensivo delle OPTES di impiego è riscontrabile nel CRT tra i crediti di tesoreria alla voce "Banca d'Italia Gestione delle liquidità"), dalla quale occorre detrarre un importo di circa 200 milioni inerente il rapporto tra Tesoro e Banca d'Italia;
j. i prestiti domestici. In tale voce sono compresi i mutui contratti da Amministrazioni centrali, nonché da quelle locali il cui rimborso è a carico dello Stato, nonché i debiti commerciali ceduti al settore finanziario da Amministrazioni centrali con clausola pro-soluto (come da decisione Eurostat del 31 luglio 2012). Altra componente dei prestiti domestici è rappresentata dai mutui contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) Infatti, i debiti (mutui e titoli) emessi originariamente per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità Alta Capacità (AV/AC), sin dal 2005, sono stati riconosciuti quale debito da registrarsi direttamente a carico del settore statale. I prestiti contratti da ISPA sono stati opportunamente ricollocati in base alla residenza della controparte: 500 milioni per i mutui domestici e un miliardo di prestiti contratti con controparti estere.
k. i prestiti esteri comprendono oltre ai mutui ISPA (1 miliardo), le altre passività contratte con banche straniere (es. Banca Europea degli Investimenti BEI) e, a partire da marzo 2011, i prestiti a medio e lungo termine in favore di Stati Membri della Unione Monetaria Europea, diretti o erogati pro-quota attraverso il Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF)

Nel 2015 il debito statale è salito di 48,734 miliardi, corrispondenti ad un aumento del 2,44 per cento. Il risultato del 2015 dei debiti redimibili è di un incremento di 42,386 miliardi da 1.664,9 a 1.707,3.

All'interno della categoria il maggior incremento si registra per i Buoni del Tesoro poliennali per 48,05 miliardi parzialmente compensato dalla diminuzione del circolante sotto forma di Certificati di credito del Tesoro per 2,07 miliardi, dei prestiti esteri per 2,64 miliardi ed altri prestiti per 0,95 miliardi.

La sommatoria dei debiti porta in detrazione il credito di tesoreria che lo Stato ha verso Banca d'Italia per il deposito del Conto di disponibilità del Tesoro (comprensivo degli impieghi di liquidità presso terzi – OPTES).

In termini percentuali i BTP costituiscono il 71 per cento dei debiti dello Stato, seguiti dai CCT/CTZ con l'8,16 per cento, dai conti correnti di tesoreria (7,61 per cento) e dai BOT (5,53 per cento).

I titoli negoziabili complessivamente considerati hanno rappresentato, al 31 dicembre 2015, l'87,21 per cento del debito statale, in lieve calo rispetto agli esercizi precedenti (-87,41 per cento nel 2012; -87,66 per cento nel 2013; -87,26 per cento nel 2014).

Nel seguente grafico emerge con chiarezza come il debito statale a medio-lungo termine sia cresciuto negli ultimi 13 anni per effetto dell'incremento dei BTP.

GRAFICO 4
(in milioni)



Fonte: elaborazione su dati SIPATR

Nella seguente tavola si illustra congiuntamente la situazione dei debiti redimibili e la spesa per interessi passivi impegnata nel 2015 per i debiti a breve, medio e lungo termine di seguito rappresentati.

TAVOLA 14

CONSISTENZA, INTERESSI PASSIVI DISTINTI PER NATURA DEBITO

(in milioni)

Codice conto patrimonio	NATURA DEL TITOLO E CAPITOLO DI IMPUTAZIONE INTERESSI	CONSISTENZA INIZIALE al 1° gennaio 2015 (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE al 31 dicembre 2015 (ammontare nominale)	VARIAZIONE	IMPEGNI PER INTERESSI E ALTRI ONERI PASSIVI
DA.AA.BA.AA.AA All. 1	BTP a cedola semestrale	1.161.622	1.186.700	25.078	48.203
DA.AA.BA.AA.AA All. 2	BTP ad emissione pluricnn.	41.989	41.989	0	2.886
DA.AA.BA.AA.AA All. 3	BTP ad ammortamento	513	463	-50	0
	TOT. BTP nomin. (cap. 2214) (1)	**1.204.124**	**1.229.152**	**25.028**	**51.088** *
DA.AA.BA.AA.AA All. 7	**BTP €i (2)**	**130.350**	**143.995**	**13.645**	**3.119**
DA.AA.BA.AA.AA All. 8	**BTP Italia (3)**	**94.447**	**103.826**	**9.379**	**2.019**
DA.AA.BA.AA.BA All. 1	CCT e prestiti internazionali in qualsiasi valuta emessa o contratti dal tesoro	31.788	21.246	-10.542	157 *
DA.AA.BA.AA.BA All. 7	CCT per crediti commerciali (art. 35, c. 1 DL 1/2012)	15	15	0	0,4
DA.AA.BA.AA.BA All. 3	CTZ	52.751	48.651	-4.100	861 *
DA.AA.BA.AA.BA All. 5	CCT Tcu	87.348	99.921	12.573	1.349
DA.AA.BA.AA.BA	TOTALE CCT (cap. 2216) (4)	171.901	169.832	19.015	2.368
DA.AA.BA.AA.CA All. 1	Prestiti internazionali in qualsiasi valuta emessi o contratti dalla DGT (cap. 2219/1)	45.323	42.817	-2.506	5.649 —
DA.AA.BA.AA.CA All. 2	Prestito obbligazionario attribuito a Dexia Crediop Spa per cancellazione swap	2.169	2.033	-136	0
DA.AA.BA.AA.CA	PRESTITI ESTERI (cap. 2219/1) (5)	47.491	44.850	-2.642	5.649 *
DA.AA.BA.AA.DA All. 1	**Altri (Buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF) cap. 2221 (6)**	**16.596**	**15.640**	**-956**	**5.763** **
	TOTALE (7) = (1+2+3+4+5+6)	**1.664.910**	**1.707.296**	**25.078**	**70.008**
	INTERESSI SU DEBITI NON REDIMIBILI				
DA.AA.AA.AAAA (parte)	BOT (cap. 2215) (8)	125.496	115.074	-10.422	507 **
DA.CA.AA.AA.BA	Anticipazioni passive - Altri organismi (solo MEF)*** (9)	32.527	35.070	2.543	1.755 *
	INTERESSI SU DEBITI REDIMIBILI NON INSERITI NEL PROSPETTO II. 18 DEL CONTO DEL PATRIMONIO				
Interessi e altri oneri derivanti dalla gestione e movimentazione della liquidità giacente sul conto disponibilità del tesoro, capitolo 2220 (10)					43 **
INTERESSI TOTALI (7+8+9+10)					72.314
ONERI ACCESSORI					
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati, capitolo 2152					0,01 **
Spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni onere relativo all'emissione e gestione dei prestiti, capitolo 2242					61,39 **
Commissioni per collocamento di prestiti sindacati e BTP Italia, 60,56 milioni; Agenzia di rating, 0,15 milioni; gestione dei prestiti internazional, 0,08 milioni; compenso alla Banca d'Italia per il servizio finanziario dei prestiti internazionali, 0,6 milioni)					
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, di cui 1,5 milioni come compenso a Banca d'Italia per il servizio d'asta, capitolo 2247					564,42 **

** dato fornito dal MEF

*** Comprende interessi passivi su finanziamenti a medio lungo – termine per l'assunzione della garanzia sulle obbligazioni emesse sui mutui ISPA per la realizzazione del sistema AV/AC sul cap. 2222/2 per 51,07 milioni, interessi passivi su titoli e obbligazioni a medio lungo – termine per l'assunzione della garanzia sulle obbligazioni emesse sui mutui ISPA per la realizzazione del sistema AV/AC sul cap. 2222/1 per 416,77 milioni; interessi di prestiti internazionali emessi dal tesoro per il finanziamento di interventi di protezione civile sul cap. 2263 per 6,26 milioni.

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF e Conto del Patrimonio

3.2.2.3. Attività del 2015

Il d.m. 23 dicembre 2014 (recante le direttive per l'attuazione delle operazioni finanziarie, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398 - c.d. decreto cornice) e le linee guida della gestione del debito pubblico [39], hanno indicato come direttrici della gestione del debito l'allungamento della vita media, la minimizzazione del costo del debito e dell'esposizione al rischio di rifinanziamento e ai mutamenti dei tassi secondo le seguenti modalità attuative:

- mantenimento della composizione dei titoli al 31 dicembre 2015 nelle seguenti percentuali- BOT 4 per cento -12 per cento; BTP (titoli nominali a tasso fisso) tra il 55 per cento e il 75 per cento; CCT e CCTeu (titoli nominali a tasso variabile) tra il 5 per cento e il 10 per cento; BTP€i e BTP Italia (titoli reali indicizzati all'inflazione) entro il limite massimo del 17 per cento e i CTZ entro il 6 per cento nonché emissioni nette in titoli esteri nell'anno non superiore a 23,7 miliardi, ovvero il 30 per cento del limite delle emissioni, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie, fissato in 79 miliardi dalla legge di bilancio art. 2, comma 3, della legge n. 191/2014;
- riduzione del peso delle emissioni - in valore assoluto e/o in percentuale del totale delle emissioni nell'anno —nei comparti BOT, CTZ e BTP con scadenza a 3 e 5 anni;
- lo spostamento del peso delle emissioni sui comparti a più lunga scadenza dei BTP nominali, in particolar modo sul segmento a 7 e 10 anni, ma anche sulle scadenze a più lungo termine - 15 e 30 anni - valutando l'opportunità di introdurre nuovi titoli, tramite collocamento sindacato, qualora le condizioni di mercato lo avessero consentito;
- la regolarità delle emissioni su tutte le scadenze del comparto indicizzato, calibrando i quantitativi in emissione per mantenere un controllo dell'esposizione del debito all'inflazione, tenuto conto che nel 2015 non erano presenti titoli di questo tipo in scadenza;
- la riduzione dei volumi in emissione nel comparto CCT/CCTeu, al fine di controllare l'esposizione al rischio di tasso di interesse.

Secondo le risultanze della Corte i risultati di *stock* si sono mantenuti entro i limiti stabiliti con la direttiva del Ministro:

a. limiti quantitativi

	Obiettivo %	Risultato %
BOT	4-12%	6,3
BTP	55-75%	67,7
BTPItalia e BTP€i	17%*	13,65
CCT – CCTeu	5-10%	6,68
CTZ	6%-	2,68

*limite massimo

Prestiti esteri: obiettivo lim. max emissioni nette 23,7 miliardi – risultato 0

b. riduzione del peso delle emissioni

La riduzione è stata di circa il 4 per cento del peso delle emissioni sui comparti a breve termine — includendo BOT, CTZ, BTP con scadenza a 3 e 5 anni e BTP€i con scadenza a 5 anni;

c. spostamento del peso delle emissioni sui comparto a lungo termine

Il peso delle emissioni sui comparti nominali ed inflazione a lungo termine, cioè sulle scadenze pari o superiori a 10 anni, ha registrato un incremento di oltre il 4 per cento rispetto al 2014;

d. regolarità delle emissioni del comparto indicizzato

[39] Asseritamente considerate "una guida ai partecipanti al mercato dei titoli di Stato circa la strategia di emissione che verrà perseguita nel corso del prossimo" suscettibile di modifica in base alle condizioni di mercato.

Il segmento inflazione europea è stato riaperto su tutte le scadenze, inclusa quella a 30 anni. Le emissioni nette sono state positive, non essendovi titoli in scadenza, ma in percentuale al totale delle emissioni il peso è rimasto pressoché invariato rispetto al 2014

e. riduzione dei volumi in emissione nel comparto CCT

Nonostante le emissioni nette siano state positive, l'obiettivo del controllo del rischio di tasso di interesse è stato raggiunto comunque, grazie alla stabilizzazione del peso complessivo del comparto, pari al 6,68 per cento del totale dello stock del debito nel 2015 (contro il 6,69 per cento dell'anno precedente).

f. allungamento della vita media

La vita media ponderata dei titoli di Stato ha fatto registrare il primo aumento negli ultimi cinque anni, attestandosi a 6,52 anni (dopo lo swap), rispetto ai 6,38 anni risultati a fine 2014 e ai 6,43 del 2013.

Emissioni lorde e nette

Nel 2015 sono scaduti 378,068 miliardi di titoli di Stato (inferiori ai 391,747 del 2014) e ne sono stati emessi 410,058 miliardi (il 9,94 per cento in meno delle emissioni del 2014 di 455,3 miliardi).

Nel mercato domestico, il volume dei titoli scaduti e rimborsati è stato di 370,510 miliardi mentre i titoli emessi sono stati pari a 406,057 miliardi (453.569 nel 2014).

Il costo medio annuo dell'indebitamento, dato dal rendimento medio ponderato all'emissione, ha fatto registrare il minimo storico dello 0,70 per cento (nel 2014 1,35 per cento), dal minimo dei Bot a 6 mesi (0,052 per cento) al massimo del BTP a 30 anni (3,04 per cento).

Per quanto riguarda i BOT (a 6 e 12 mesi) le emissioni non hanno rifinanziato tutte le scadenze: a fronte di titoli scaduti per 174,552 miliardi (198,49 nel 2014) sono stati emessi titoli per la cifra inferiore di 164,130 miliardi (-10,422 di cui -3,123 per i BOT semestrali e -7,299 per quelli annuali), in virtù dell'obiettivo di allungamento della vita media del debito, che ha colpito il settore a breve. Analoga è la politica sui CTZ (titoli a 24 mesi), dove a fronte di rimborsi per 31,487 miliardi sono stati rifinanziati 27,388 miliardi (-4,1) nonché sui CCT a cedola semestrale variabile scaduti per 10,024 miliardi che non sono stati riemessi.

Anche i prestiti esteri sono risultati recessivi: nonostante le scadenze per 7,558 miliardi sono stati collocati solo 4 miliardi.

Differente è l'andamento dei BTP: a fronte di scadenze per 139,379 miliardi sono stati emessi titoli per 187,037 (+47,658 miliardi). La stessa tendenza ha riguardato i CCTeu che hanno visto emissioni per 27,503 miliardi e scadenze per 25.

L'esito delle emissioni è stato soddisfacente: i rendimenti dei titoli collocati in asta è sempre stato in linea con quelli presenti sul mercato secondario.

Gli specialisti in titoli di Stato[40] hanno assunto un ruolo determinante nel collocamento dei titoli: di media essi si aggiudicano circa il 98/99 per cento dell'ammontare emesso[41], con diritto a provvigioni percentuali che dall'11 aprile 2014 sono state ridotte[42]

---

[40] Sono gli operatori con funzione di *market maker (primary dealers)* per i quali sono previsti obblighi di sottoscrizione nelle aste dei titoli di Stato per il 3 per cento ciascuno – nel 2015 essendo in numero di venti erano obbligati a sottoscrivere il 60 per cento dei titoli -e di negoziazione di volumi sul mercato secondario. A fronte di tali obblighi, essi godono di alcuni privilegi, tra cui la facoltà di partecipare in maniera esclusiva ai collocamenti supplementari delle aste di emissione ai sensi degli artt. 4 e 9 del decreto dirigenziale 993039 dell'11.11.2011

[41] Nel corso del 2015 tutti gli Specialisti, eccetto uno, che dal 2016 pertanto non è più incluso nella Lista degli Specialisti (lista che comprende 20 istituti finanziari italiani ed esteri pubblicata sul sito *internet* del debito pubblico), hanno contribuito ampiamente sopra il limite legale necessario per mantenere lo status di operatore Specialista (3 per cento) alla sottoscrizione delle aste. Nel 2015 ha perso lo status di Specialista anche un altro istituto su esplicita richiesta (oltre ad aver perso uno dei requisiti necessari per mantenere lo status, e cioè dal primo gennaio 2016 non è più operatore principale sulla piattaforma di negoziazione MTS) a seguito di una scelta del *management* della banca, che ha valutato la riduzione della profittabilità come elemento ostativo nel continuare ad operare come *market maker* di strumenti di debito governativi in Europa.

[42] Provvigioni per il collocamento: 0,15 per cento (BTP a 3 anni e CTZ), 0,25 per cento (BTP a 5 anni e CCT), 0,30 per cento (BTP a 7 anni), 0,35 per cento (BTP a 10 e 15 anni), 0,40 per cento (BTP a 30 anni)

Le emissioni lorde di BTP nominali, al netto dei concambi, sono state pari a 164,561 miliardi (nel 2014 171,184 miliardi), di cui titoli *on the run* 161,911 miliardi (28,924 miliardi a 3 anni, 33,729 a 5 anni, 31,340 a 7 anni, 39,049 a 10 anni, 15,629 a 15 anni e 13,241 a 30 anni) e *off the run* 2,650 miliardi (cioè riapertura di titoli, non più in corso di emissione, con durata residua di 15 anni -1,5 miliardi – 24 anni -0,636 – 25 anni -0,514 miliardi). Sono incrementate le emissioni di BTP.

Nell'ottica dell'incremento della vita media del debito, i segmenti di scadenza più breve (3 e 5 anni) rimborsati nel 2015 per importi rilevanti sono stati rifinanziati solo in parte: 13,996 miliardi per il comparto a 3 anni e 17,785 per quello a 5 anni.

Un sindacato di collocamento tra 5 istituti ha provveduto a lanciare sul mercato un BTP a 17 anni con cedola dell'1,65 per cento per 8 miliardi. Un altro sindacato ha collocato sul mercato 6,5 miliardi di un BTP a 32 anni con cedola del 3,25 per cento.

Per i BTP indicizzati, sono stati collocati titoli indicizzati all'inflazione italiana (BTP Italia per 9,379 miliardi scadenza a 8 anni - 2023 - e cedola 0,5 per cento) europea (BTP€i) sia mediante sindacato di collocamento (titoli collocati con scadenza 15 settembre 2032 per 3,5 miliardi a fronte di una richiesta superiore a 9,3 miliardi) che tramite asta marginale per 13,097 miliardi (di cui *on the run* 0,692 nel comparto a 5 anni, 2,901 nel comparto a 10 anni, 6,872 a 15 anni, 0,562 a 30 anni e *off the run* con vita residua di 6 anni per 0,921 miliardi e 8 anni per 1,147 miliardi).

Lo *stock* di BTP, nominali e indicizzati, ammonta a fine esercizio a 1.476,973 miliardi, ovvero 48,052 miliardi in più rispetto al risultato del 2014 (1.428,920 miliardi +3,36 per cento). La crescita, in proporzione, è stata superiore per il segmento degli indicizzati (10,47 per cento per l'indice inflazione europea e 9,93 per cento per l'inflazione italiana).

Le emissioni ancora attive sono 66 a tasso fisso, 11 BTP €i, (indicizzate all'inflazione area euro), 8 BTP Italia (indicizzate all'inflazione italiana).

La spesa per interessi passivi per il segmento è stata pari a 56,227 miliardi.

Anche nel 2015 il Tesoro, a ciò autorizzato dall'art. 3 del d.P.R. n. 398 del 2003, ha operato sui mercati esteri effettuando sette piazzamenti privati in formato *Medium term note* (EMTN) per 4 miliardi, nei soli primi cinque mesi dell'anno, beneficiando di un arbitraggio di tasso (3 bps) rispetto alla curva dei rendimenti dei BTP di durata corrispondente.

Sono stati rimborsati, invece, 7,558 miliardi relativi a sei prestiti internazionali: due appartenenti al programma Global in dollari USA per 4,817 miliardi (un decennale di 4 miliardi e un quinquennale di 2,5 miliardi di dollari), una serie di ventennale del programma EUROBOND di 125 miliardi di yen (valore di rimborso 0,882 miliardi), tre del programma EMTN (uno a 12 anni di 2 miliardi di corone norvegesi, un decennale di 2 miliardi di franchi svizzeri – valore di rimborso 1,27 miliardi -, un quinquennale di 300 milioni di sterline inglesi).

Lo *stock* di prestiti internazionali stipulati dal Tesoro al 31 dicembre 2015 ammonta a 43,959 miliardi divisi in 74 serie di bond[43]. Come si evince dalla Situazione trimestrale dei debiti pubblici (G.U.R.I - SS. n. 2 del 19 febbraio 2016), 41 emissioni sono a tasso fisso, 20 a tasso variabile, 3 a tasso misto e 9 indicizzate. Nell'elenco figurano anche i sette titoli obbligazionari ex - ISPA[44].

---

[43] Delle condizioni contrattuali relativi a tali prestiti sono pubblicati in Gazzetta ufficiale nella Situazione trimestrale dei debiti pubblici i seguenti dati: codice ISIN, programma, valuta, ammontare nominale, il prezzo d'emissione, il ricavo netto in euro, il valore di tasso, qualora i contratti siano a tasso fisso o, in caso diverso, la natura di tasso (misto, variabile, indicizzato). Nell'elenco non figurano i titoli ISPA

[44] A seguito di quanto formalizzato dalla legge finanziaria per il 2007, tramite il disposto dell'art. 1 commi 966-969, i debiti contratti da Infrastrutture S.p.A. (ISPA) in forma di obbligazioni e di prestiti (un mutuo BEI di 1 miliardo al tasso fisso del 4,773 per cento e banca OPI di 0,5 miliardi a tasso variabile) per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità Alta Capacità (AV/AC) sono assunti direttamente a carico del settore statale. Le obbligazioni (in euro) ancora in essere hanno un importo nominale di 8,606 miliardi e sono suddivise in sette serie, di cui due a tasso fisso, quattro a tasso variabile e una indicizzata al tasso di inflazione italiana calcolato dall'ISTAT secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, al netto dei tabacchi. Mutui e obbligazioni sono contabilizzati congiuntamente nella posta patrimoniale DA CA AA AA BA all. 56 per l'importo di 10,1 miliardi – in euro. Si rinvia per tutti gli aspetti relativi all'accollo dei debiti di ISPA alla relazione conclusiva dell'indagine sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per

Come evidenziato nella tabella inserita nel documento "Le emissioni del tesoro nel 2015" pubblicata sul sito *web* del debito pubblico, la quota del debito in valuta estera di 17,621 miliardi oggetto di *swap* di valuta è pari a 15,214. Solo 2.407,31 miliardi in controvalore non sarebbero "swappati".

La spesa di interessi risulta elevatissima (5,65 miliardi) ove rapportata allo *stock* di prestiti esistente (44 miliardi).

In tutto lo Stato ha impegnato per interessi passivi (titoli di Stato, prestiti internazionali, buoni postali fruttiferi, anticipazioni passive, interessi passivi derivanti dall'utilizzo del conto di disponibilità del tesoro) l'importo di 72,31 miliardi.

Concambio e riduzione del debito

Nel 2015 si sono svolte tre operazioni di concambio con il metodo dell'asta competitiva, con le quali sono stati ritirati dal mercato BTP e CCT in scadenza negli anni 2016, 2017 e 2018.

Sono state in tal modo ridotte 7 emissioni di BTP (per un totale di 3,340 miliardi), 1 di CCT (0,518 miliardi) e 2 di CCTeu (per un totale di 1.912,59 miliardi), determinando oltre che l'allungamento della vita media (i titoli in sostituzione hanno scadenze 2020, 2025 e 2030) anche una riduzione in termini netti dello *stock* di debito per 0,534 miliardi, essendo stati emessi titoli per 5,237 miliardi a fronte di un importo complessivo riacquistato di 5,771 (realizzando un'eccedenza dei prezzi dei titoli in emissione, sopra la pari rispetto ai prezzi di riacquisto dei titoli ritirati dal mercato).

E' stata anche utilizzata la disponibilità del Fondo ammortamento dei titoli di Stato per il rimborso parziale di un BTP avente scadenza (naturale) nel 2015, per un importo complessivamente pari a 3,947 miliardi.

Strumenti Finanziari Derivati

Come già emerso nel corso dell'indagine conoscitiva sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati svolta dalla Commissione VI Finanze, esiste un consistente vuoto informativo in merito agli strumenti finanziari derivati sottoscritti dallo Stato.

Né alcuna informazione viene dal Conto del Patrimonio che non rileva alcun importo a tale titolo né tra le attività né tra le passività.

Il SEC'95 prevede che essi costituiscano un'attività finanziaria: "*gli strumenti finanziari derivati (AF.34) dovrebbero essere registrati nel conto patrimoniale al loro prezzo corrente di mercato. Qualora non esistano quotazioni di mercato (ad esempio, opzioni negoziate fuori borsa), gli strumenti finanziari derivati dovrebbero essere valutati o all'importo necessario per acquistare o compensare il contratto o all'importo del premio corrisposto*";(par 7.50)[45].

Il d.m. 18 aprile 2002, che disciplina le modalità di contabilizzazione delle poste patrimoniali, impone la contabilizzazione degli strumenti finanziari derivati "di breve termine" tra le attività finanziarie, prevedendo che il valore di iscrizione sia quello del prezzo di mercato o, qualora non esistano quotazioni di mercato, l'importo necessario per acquistare o compensare il contratto o l'importo del premio corrisposto". Tuttavia nessun valore viene iscritto tra le attività, probabilmente per effetto del valore di mercato negativo del complesso dei derivati in essere (benché alcune partite abbiano valori positivi)[46].

---

infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema "Alta velocità" approvata con del. 25/2008/G dell'11 dicembre 2008 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione dello Stato.

[45] Il SEC2010 impone la contabilizzazione nel patrimonio stabilendo che: "*gli strumenti finanziari derivati dovrebbero essere registrati nel conto patrimoniale al loro valore di mercato. Se non sono disponibili, come ad esempio nel caso delle opzioni fuori borsa, i prezzi di mercato dovrebbero essere valutati sulla base dell'importo necessario per l'acquisto o la compensazione del contratto o del valore del premio da pagare*" (par. 7.86).

[46] Con il passaggio ai nuovi criteri contabili del SEC2010, inoltre, i flussi dei derivati non sono più considerati tra gli interessi passivi, contribuendo quindi a formare il calcolo dell'indebitamento netto ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi, ma sono considerate operazioni finanziarie (F.7).

In disparte ogni considerazione sull'opportunità di rimuovere gli ostacoli alla contabilizzazione di quella che è da considerarsi una passività occorre considerare l'opportunità di una maggiore chiarezza e trasparenza sugli effetti finanziari degli strumenti derivati.

La trasparenza deve essere praticata già a partire dai capitoli di spesa, nei quali esiste una commistione tra interessi passivi del sottostante e differenziali negativi dei flussi finanziari del derivato.

Analoga è la considerazione sul punto da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio (vedasi in proposito l'appendice 2.1 del "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016" dello scorso mese di aprile).

Nel 2015 si sono ridotte le dimensioni del nozionale "protetto" dai derivati, pari a 150,891 miliardi (153,790 se si considerano anche i derivati su attivi), ovverossia l'8,32 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.814,445 miliardi) e il 7,37 per cento di tutto il debito statale (pari a 2.045,323 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2014 (nozionale 159,586 miliardi pari all'8,95 per cento dei titoli di Stato e all'8 per cento di tutto il debito statale).

Peraltro, in fase discendente è anche il *mark to market* (d'ora in poi MTM) passato da 42,649 miliardi a 37,103 miliardi dopo il picco del 2014 dovuto al calo della curva dei tassi *swap* oltre 10 anni sopra i 140 punti base.

Esso riguarda un totale di 105 strumenti finanziari (anche questi in diminuzione) suddivisi in derivati su debito e derivati su mutui attivi[47]. Di essi poco più di 30 aveva un MTM positivo.

Nella seguente tabella tratta anche dai dati del "Rapporto sul debito pubblico 2014" si illustra l'evoluzione dei derivati su debito.

TAVOLA 15

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015			
Strumento	Nozionale	in %	MTM	in %	Nozionale	in %	MTM	in %	Nozionale	in %	MTM	in %
IRS ex-ISPA	3.500	2,14	-834	2,89	3.500	2,19	-1.524	3,62	3.500	2,32	-1.375	3,75
CCS (Cross Currency Swap)	22.127	13,51	-640	2,22	21.329	13,37	1.093	-2,60	13.771	9,13	1.570	-4,28
IRS (Interest Rate Swap) di copertura	12.290	7,51	336	-1,17	12.309	7,71	643	-1,53	10.338	6,85	665	-1,81
IRS (Interest Rate Swap) di duration	106.313	64,93	-23.813	82,64	102.948	64,51	-33.087	78,66	108.282	71,76	-31.527	86,01
Swaption	19.500	11,91	-3.863	13,41	19.500	12,22	-9.188	21,84	15.000	9,94	-5.988	16,34
Totale derivati su debito	**163.730**	**100,00**	**-28.814**	**100,00**	**159.586**	**100,00**	**-42.064**	**100,00**	**150.891**	**100,00**	**-36.655**	**100,00**
Titoli di Stato in circolazione	*1.722.705*				*1.782.233*				*1.814.445*			
Derivati su debito/Titoli di Stato (in %)	*9,50*				*8,95*				*8,32*			

Fonte: Dipartimento del Tesoro

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su attivi: trattasi di sei derivati, il cui sottostante è dato da mutui con ammortamento. Il valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo.

TAVOLA 16

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI

Strumento	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
IRS amortising	3.988	-579	3.454	-586	2.899	-448

Fonte: Dipartimento del Tesoro

[47] Ai sensi della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), sono stati stipulati alcuni contratti derivati riferiti a mutui attivi nei confronti di Enti pubblici, trasferiti al Tesoro dal bilancio della Cassa depositi e prestiti a seguito della trasformazione di quest'ultima in società per azioni.

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 17

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015			
Strumento	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM
DERIVATI SU DEBITO	163.730	97,62	-28.814	17,60	159.586	97,88	-42.064	26,36	150.891	98,11	-36.655	24,29
DERIVATI SU ATTIVI	3.988	2,38	-579	14,52	3.454	2,12	-586	16,97	2.899	1,89	-448	15,45
Totale	**167.718**	**100**	**-29.393**	**17,53**	**163.040**	**100**	**-42.649**	**26,16**	**153.790**	**100**	**-37.103**	**24,13**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento del Tesoro

Il rapporto tra nozionale e MTM, considerato quale indicatore dell'impatto finanziario futuro dei flussi, è al 24,13 per cento, più contenuto rispetto al 26,16 per cento dello scorso anno.

Nel corso del 2015 non sono stati stipulati nuovi derivati, eccetto quelli connessi alla ristrutturazione o esercizio di opzione di posizioni già esistenti.

Non si sono verificati flussi finanziari relativi ad accensione o chiusura anticipata di operazioni derivate, bensì sono stati registrati flussi, aventi natura periodica, che hanno determinato, come comunicato dall'Amministrazione, pagamenti per 3,76 miliardi euro[48].

Il flusso appare rilevante ove rapportato a quello degli anni precedenti nella tavola 2 (voce "flussi netti connessi a derivati finanziari") della "*Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht*" del 21 aprile 2016 riguardanti tutte le pubbliche amministrazioni: 3,581 miliardi (2014) e 2,854 miliardi (2013).

3.2.3. Debiti diversi

La categoria dei debiti diversi è composta da quattro poste patrimoniali:

- monete in circolazione (4,4 miliardi aumentate di 42,15 milioni);
- residui passivi perenti di parte corrente (39,18 miliardi diminuiti di 7,1 miliardi);
- residui passivi perenti in conto capitale (36,8 miliardi in diminuzione di 0,6 miliardi);
- altri. E' la posta più rilevante (162,8 miliardi), di cui si è già trattato nel paragrafo 3.2.1.2. Essa è aumentata nel 2015 di 1,7 miliardi, corrispondenti, per lo più, all'aumento della partecipazione al capitale della BIRS (907 milioni), della Banca interamericana di sviluppo (576 milioni) e delle Banche asiatica (121,8 milioni) e africana (125,9 milioni) di sviluppo.

3.2.3.1. Residui passivi perenti

Negli 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 75,98 miliardi (-7,7 miliardi circa rispetto al 2014), di cui quasi 40 miliardi di parte corrente (-7,1 miliardi) e 36,8 miliardi di parte capitale (-634 milioni).

[48] La rappresentazione fornita dal Ministero dei flussi generati dai derivati è sintetizzabile come segue:
capitoli interessati Entrata 3240/5, Spesa 2222/1:
- *swap* ex-ISPA 95.818.354 euro (al netto di 777.750,00 in entrata)

capitoli interessati Entrata 3240/3 Spesa 2219/1 e 2263:
- *swap* su attivo 160.328.779 euro (al netto di 172.525,00 in entrata)
- *swap* CCS e IRS copertura *-378.006.190 euro* (compresi 41.758.963 in entrata)
- *swap duration* 3.881.427.706 euro (al netto di 69.409.885,00 in entrata).

Le tavole che seguono hanno lo scopo di rappresentare, in valori in milioni ed in termini percentuali, oltre alle consistenze iniziali e finali, anche le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2011/2015.

TAVOLA 18

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI DELLE CONSISTENZE

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2011	2012	2013	2014	2015
Parte corrente	*consistenza iniziale*	47.014	50.838	51.378	54.970	46.249
	aumenti	5.857	16.006	9.657	5.391	5.829
	diminuzioni	2.033	15.466	6.065	14.111	12.895
	consistenza finale	50.838	51.378	54.970	46.249	39.184
Conto capitale	*consistenza iniziale*	39.213	43.960	44.064	41.712	37.439
	aumenti	7.546	5.355	2.400	1.905	6.832
	diminuzioni	2.799	5.251	4.752	6.179	7.466
	consistenza finale	43.960	44.064	41.712	37.439	36.804
Totale	*consistenza iniziale*	86.227	94.798	95.442	96.682	83.688
	aumenti	13.403	21.361	12.057	7.296	12.661
	diminuzioni	4.832	20.717	10.817	20.290	20.361
	consistenza finale	94.798	95.442	96.682	83.688	75.988

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 19

RESIDUI PASSIVI PERENTI
ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione				
	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Parte corrente	8,13	1,06	6,99	-15,87	-15,28
Conto capitale	12,11	0,24	-5,34	-10,24	-1,70
Totale	9,94	0,68	1,30	-13,44	-9,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'anno 2015 registra una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti ed in particolare di quelli di parte corrente che si riducono del 15,3 per cento circa, anche in relazione al programma di riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi dell'articolo 49 del DL n. 66 del 2014.

La tavola che segue evidenzia lo *stock* dell'anno 2015 relativo alle somme perenti con riferimento alle distinte categorie economiche.

TAVOLA 20

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

Categorie economiche	Consistenze finali	% sul totale
Redditi da lavoro dipendente	182.706	0,24
Consumi intermedi	1.999.987	2,63
Imposte pagate sulla produzione	5.341	0,01
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	30.176.394	39,71
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.448.751	1,91
Trasferimenti correnti a imprese	2.095.739	2,76
Trasferimenti correnti a estero	141.519	0,19
Interessi passivi e redditi da capitale	197.131	0,26
Poste correttive e compensative	1.077.937	1,42
Altre uscite correnti	1.858.317	2,45
Totale spese correnti	***39.183.822***	***51,57***
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.719.561	6,21
Contributi agli investimenti	13.573.055	17,86
Contributi agli investimenti ad imprese	11.822.132	15,56
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	133.376	0,18
Contributi agli investimenti a estero	902.891	1,19
Altri trasferimenti in conto capitale	4.821.267	6,34
Acquisizione di attività finanziarie	832.254	1,10
Totale spese in conto capitale	***36.804.536***	***48,43***
Totale	75.988.358	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella parte corrente valori significativi di perenzione raggiunge la categoria dei *"Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche"*, che incide in una percentuale pari al 40 per cento circa del totale, mentre con riferimento ai residui passivi perenti di parte capitale la voce *"Contributi agli investimenti"* è pari al 17,9 per cento del totale.

Sull'entità delle somme perenti, che il più delle volte rappresentano una difficoltà nella gestione della spesa, incide 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. Le stesse autorizzazioni di cassa che intervengono nel secondo semestre o a fine anno possono ampliare il fenomeno della perenzione. A questi fattori, si aggiungono *iter* di approvazione ed erogazione connessi all'utilizzo dei capitoli fondo piuttosto lunghi e complessi, che prevedono anche il coinvolgimento di molteplici soggetti nonché valutazioni delle attività, anche in sede di consuntivazione.

La tavola seguente illustra in dettaglio le movimentazioni del Conto del Patrimonio a seguito di nuove perenzioni, reiscrizioni in bilancio e prescrizioni ed economie, distinte per Amministrazione.

Le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 56 per cento la spesa di parte corrente ed il 44 per cento quella di parte capitale e sono principalmente attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze (52 per cento del totale), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (23 per cento) e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (9 per cento circa).

Per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze, che presenta nuove perenzioni per circa 5,3 miliardi, circa il 74 per cento riguarda la categoria economica dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche; in particolare, riguardano i capitoli afferenti alle somme da erogare alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'Iva (2,8 miliardi), al fondo sanitario nazionale (869 milioni) e in via residuale alla devoluzione alle regioni a statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa e variabile (106 milioni).

In alcuni casi, come per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le somme perenti sono connesse alle somme trasferite in base alla legge n. 908 del 1960 (come ad esempio quelle destinate al Magistrato delle Acque). Analogamente alla problematica concernente lo smaltimento dei residui, anche per i capitoli di conto capitale, la formazione dei residui passivi perenti è dovuta sostanzialmente alle lunghe procedure afferenti l'attivazione di interventi infrastrutturali.

Per il Ministero del lavoro, il fenomeno riguarda soprattutto il Fondo per le attività finalizzate a ridefinire e potenziare le funzioni dei consiglieri di parità e le somma da erogare ad imprese per il finanziamento dei progetti di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro; si tratta in entrambi i casi del finanziamento di specifici progetti, che vengono definiti e programmati con molto ritardo e che incontrano difficoltà di attuazione e di rendicontazione.

L'accumulo di rilevanti residui passivi perenti riguarda anche quei capitoli alimentati dalle risorse del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per le politiche sociali riferiti ad annualità precedenti, la cui realizzazione richiede a volte un periodo relativamente lungo rispetto a quanto preventivato.

Le stesse difficoltà in ordine ad *iter* di approvazione ed erogazione lunghi e complessi è alla base della difficoltà gestoria delle Amministrazioni che gestiscono fondi (come ad esempio per il MIBACT per i contributi erogati sul Fondo Unico dello Spettacolo, per il Ministero della salute per i capitoli della ricerca procedure complesse legate alle disposizioni normative che sottendono la materia).

La voce delle reiscrizioni rappresenta una delle voci che contribuisce alla variazioni in diminuzione dello *stock* dei residui passivi perenti; particolarmente significative sono le diminuzioni a seguito di assegnazioni extra fondi ai sensi dall'art. 27 della legge n. 196 del 2009 (circa 8 miliardi, di cui 4,3 miliardi per il Ministero dell'economia e delle finanze e 3,7 miliardi per il Ministero dell'interno per la spesa corrente e 2,1 per la spesa in conto capitale). Le mancate assegnazioni a fronte di richieste da parte dell'Amministrazione sono per la maggior parte dovute all'esaurirsi del fondo di riserva, di cui all'art. 27 della legge n. 196/2009, inscritti nello stato di previsione della spesa del MEF.

TAVOLA 21

RESIDUI PASSIVI PERENTI

NUOVE PERENZIONI - REISCRIZIONI-PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in migliaia)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenzioni			%	Reiscrizioni			%	Prescrizioni ed economie			%
	Titolo I	Titolo II	Totale	sul totale	Titolo I	Titolo II	Totale	sul totale	Titolo I	Titolo II	Totale	sul totale
Ministero dell'economia e delle finanze	4.180.292	1.082.754	5.263.046	52,28	1.032.314	531.748	1.564.062	45,45	2.744.322	581.750	3.326.072	80,94
Ministero dello sviluppo economico	12.351	524.648	536.999	5,33	5.051	284.434	289.485	8,41	4.883	120.607	125.491	3,05
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	899.002	409	899.411	8,93	21.709	6.511	28.220	0,82	178.469	10.328	188.797	4,59
Ministero della giustizia	50.852	44.020	94.873	0,94	9.542	10.777	20.319	0,59	6.571	2.767	9.339	0,23
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	20.651	141	20.792	0,21	42.680	1.071	43.751	1,27	2.928	18	2.946	0,07
Ministero dell'istruzione, dell'universita' e della ricerca	49.464	94.734	144.198	1,43	7.785	95.420	103.205	3,00	95.651	0	95.651	2,33
Ministero dell'interno	36.339	67.609	103.948	1,03	204.126	190.858	394.984	11,48	916	751	1.667	0,04
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	5.159	19.970	25.129	0,25	3.423	44.065	47.488	1,38	310	4.380	4.690	0,11
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	125.365	2.149.771	2.275.135	22,60	41.724	530.321	572.045	16,62	75.338	89.844	165.181	4,02
Ministero della difesa	59.133	336.793	395.926	3,93	67.287	137.823	205.110	5,96	48.658	16.707	65.365	1,59
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	8.734	40.209	48.943	0,49	11.248	72.003	83.250	2,42	59.359	23.913	83.272	2,03
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	9.014	7.877	16.892	0,17	478	10.598	11.076	0,32	24.146	16.253	40.399	0,98
Ministero della salute	226.318	15.550	241.868	2,40	52.632	25.454	78.086	2,27	373	0	373	0,01
Totale	5.682.675	4.384.485	10.067.160	100,00	1.499.999	1.941.082	3.441.081	100,00	3.241.924	867.318	4.109.242	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4. Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte

4.1. Il patrimonio immobiliare dello Stato

La classificazione dei beni immobili dello Stato presenti nel Conto generale del patrimonio, identifica nei conti accesi ai distinti componenti attivi sia i beni patrimoniali (disponibili ed indisponibili) che i beni demaniali (demanio accidentale).

I beni patrimoniali sono amministrati, in via generale, dal Ministero dell'economia e delle finanze (ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 2440 del 1923) e per esso dall'Agenzia del demanio cui il legislatore ormai da tempo ha affidato il compito istituzionale della razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione secondo criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale. Altri soggetti pubblici gestori dei beni patrimoniali, ma sui quali l'Agenzia del demanio mantiene la tutela dominicale (poiché trattasi di beni del patrimonio indisponibile), sono il Ministero dello sviluppo economico (gestisce beni pari a 641 tra miniere, cave e torbiere), il Ministero degli affari esteri per tutti i beni ubicati all'estero (346 beni tra ambasciate e consolati), il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nonché gli Enti territoriali, per le scuole di proprietà statale (circa 600 sedi scolastiche).

Nell'ambito dell'operatività diretta dell'Agenzia del demanio ai beni assegnati in uso governativo (circa 21.700 beni) e ai circa 3.000 beni di altro patrimonio indisponibile, deve aggiungersi la categoria dei beni patrimoniali disponibili (circa 19.000).

I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e sono tassativamente elencati dall'articolo 822 che riguarda il demanio necessario e il demanio accidentale. Attualmente i soggetti gestori dei beni demaniali sono il Ministero della difesa per il demanio militare, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, nonché le Regioni e gli Enti locali per il demanio idrico ed acquedotti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le Regioni, gli Enti locali nonché le Autorità portuali, l'ANAS S.p.A. e l'ENAC per il demanio marittimo, stradale ed aeronautico ed, infine, l'Agenzia del demanio per tutti quei beni di interesse storico, artistico e archeologico.

Dal Conto del Patrimonio, negli allegati prospetti secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza al 31 dicembre 2015 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 61,7 miliardi, a fronte dei 61,3 miliardi del 2014, con un incremento di circa 460 milioni, principalmente riconducibile alla voce relativa ai "Beni immobili di valore culturale" che registra una consistenza finale di 21,1 miliardi, con un incremento per 300 milioni.

Nel Conto patrimoniale sono presenti numerosi quadri prospettici che oltre ad analizzare i beni immobili secondo la classificazione SEC'95, sono affiancati da una 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 di consistenza finale pari a 60,1 miliardi). E' auspicabile che anche per le restanti Amministrazioni vengano rappresentati i medesimi elementi conoscitivi.

La classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare le causali che hanno determinato nell'anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. In via generale, si rileva la genericità della voce "altre cause", per la quale sarebbe opportuna una maggiore chiarezza espositiva di dettaglio, considerata la rilevanza quantitativa: infatti, la voce registra il maggior aumento (431,5 milioni).

Nel 2015 in particolare si rinviene la diminuzione della categoria denominata "beni disponibili per la vendita" a causa dei trasferimenti ad Enti pubblici territoriali (303,6 milioni circa), delle "vendite provenienti da esercizi precedenti" (67,8 milioni circa) nonché per "vendite di esercizio con entrate in conto competenza" (9,4 milioni). Si registra, inoltre, in termini percentuali, un forte incremento (circa il 30 per cento) nell'ambito delle miniere e relative pertinenze, a seguito dell'aggiornamento del valore mediante capitalizzazione dei canoni minerari.

Nel prospetto relativo alla categoria 5 (Beni assegnati in uso governativo), si evincono le principali causali delle variazioni nette intervenute; in particolare, si sono avuti incrementi per

espropri ed esecuzioni immobiliari (+189 milioni), rivalutazioni (circa +134 milioni) e acquisizioni gratuite da Enti pubblici (circa +94 milioni).

Per quanto attiene al demanio storico artistico, significativi sono gli incrementi di valore registrati sia in termini numerici che in termini economici, pari a 313 milioni circa, attribuibili in gran parte alla demanializzazione dei beni, portando la consistenza finale a 21,6 miliardi.

Come già evidenziato negli anni precedenti, si rileva dal Conto del Patrimonio che la consistenza più elevata di immobili si colloca nella Regione Lazio (circa 18,4 miliardi) e nelle seguenti regioni: Campania (circa 7,6 miliardi); Toscana (circa 5,5 miliardi); Veneto (5,1 miliardi); Emilia Romagna (circa 4,1 miliardi), Lombardia (3,9 miliardi) e Piemonte (circa 2,6 miliardi).

Ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari[49], compilato dall'Agenzia del demanio. L'invio del riepilogo generale degli inventari da parte dell'Agenzia del demanio fornisce un'analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato ed un confronto immediato con il Conto generale del Patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione.

La struttura complessiva del riepilogo è stata rivisitata ed arricchita di nuove tabelle che fotografano il patrimonio immobiliare per codice SEC'95 e non più soltanto per categoria patrimoniale, per meglio consentire una comparabilità con i dati del Conto del Patrimonio presentato dalla Ragioneria generale dello Stato.

La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2015 è quella risultante dall'archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico.

Alcuni dei beni di demanio storico-artistico sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279/1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002.

Non sono stati oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale.

Dall'esame del riepilogo viene in evidenza come nel 2015 si sia registrato, in modo marcato, un rallentamento nell'incremento annuale del valore del portafoglio. Il *trend* storico registrava, infatti, un andamento sempre crescente di circa il 2 per cento annuo, che risulta dimezzato per il 2015, attestandosi su 431 milioni circa.

Ciò viene attribuito alla rilevante attività di trasferimento agli Enti territoriali degli immobili richiesti ai sensi del federalismo demaniale e culturale, che nel 2015 ha mostrato i maggiori effetti, nonché all'attività di vendita, ordinaria e straordinaria effettuata nell'anno.

Da un'analisi più di dettaglio si evince che la diminuzione di 1.974 beni ha interessato, nella quasi totalità dei casi, il patrimonio disponibile, proprio per i citati effetti dei trasferimenti per il federalismo demaniale, nonché dell'attività di vendita, non pienamente compensati dai nuovi beni assunti in consistenza. Incidono su tale categoria, ma in misura minore, anche i trasferimenti al demanio storico-artistico e le consegne in uso governativo.

Restano sostanzialmente invariate le consistenze delle altre categorie patrimoniali; registrano un incremento degno di nota solo i beni in uso governativo (+108) ed il demanio storico artistico (+203). Aumentano anche i beni ubicati all'estero (+2).

Infine, per quanto attiene al patrimonio consegnato in uso governativo, si registra un incremento nel numero degli utilizzi istituzionali (+170) in particolare per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (+130) e per il Ministero dell'interno (+70) in quanto prosegue l'attività di razionalizzazione ed ottimizzazione degli spazi.

Come per gli altri anni, il disallineamento registrato tra i dati del Conto patrimoniale e quelli del Riepilogo fornito dall'Agenzia del demanio, è riconducibile a varie motivazioni che determinano una differente consistenza finale delle poste patrimoniali, con la conseguente non

[49] Tale documento viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

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 di cui, per intanto, si dà conto nella decisione di Parifica sul giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato.

4.2. 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 deserto[50]; per uno la gara risulta non conclusa[51]; per due sono stati individuati i concessionari[52].

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 demanio[53] ha, pertanto, comunicato di non poter ancora svolgere una valutazione circa gli effetti economico-patrimoniali generati dalla procedura di cui al citato art. 26.

E' questo l'ultimo, in ordine di tempo, degli interventi normativi diretti alla valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato che hanno riguardato, negli anni, sostanzialmente tre aspetti: la riduzione della spesa per gli usi governativi e la razionalizzazione degli spazi in uso alle Amministrazioni pubbliche, l'incremento delle entrate con il rafforzamento dell'attività di gestione ordinaria, l'introduzione di nuovi strumenti per la valorizzazione degli immobili come la concessione di lungo periodo e i programmi unitari di valorizzazione.

Al riguardo la Corte ritiene opportuna qualche considerazione sulle esigenze di fondo che hanno ispirato i predetti interventi normativi.

Anzitutto, l'esigenza di un recupero di efficienza nella fruizione dei beni pubblici rendendoli maggiormente funzionali alle strategie di riqualificazione urbana, con interventi diretti alla valorizzazione di tali immobili e con l'integrazione dei compiti affidati alle Amministrazioni centrali e territoriali.

Occorre, inoltre, tenere conto della complessità normativa relativa alla valorizzazione degli immobili pubblici: demaniale, urbanistica edilizia, dei contratti pubblici, di tutela storico - architettonica e quella di finanza immobiliare per le dismissioni immobiliari.

Un altro aspetto è connesso alla capacità di rendere effettivi e proficui gli strumenti di collaborazione istituzionale per la valorizzazione degli immobili pubblici, che hanno subito una evoluzione negli ultimi 15 anni e che, comunque, devono trovare una coerenza con gli istituti "tipici" di decisione consensuale tra le Amministrazioni, come gli accordi di programma e le altre forme previste dalla legislazione regionale in materia.

---

[50] Città di Alessandria, immobile Cittadella.

[51] Città di Ercolano, immobile Villa Favorita.

[52] Città di Milano, immobile Caselli daziari; città di Firenze, immobile podere Colombaia. In entrambe le gare risulta pervenuta una sola offerta.

[53] 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 Valeggio sul Mincio; la Rocca di Nogara; Villa Manganelli a Zafferana Etnea; palazzo Artelli a Trieste).

4.3. Attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato

L'art. 2, comma 222, legge 191/2009, più volte oggetto di modifica normativa, ha dato impulso all'attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, attribuendo, tra l'altro, all'Agenzia del demanio, nell'ottica di verificare la corrispondenza dei fabbisogni comunicati con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, il compito di elaborare i piani di razionalizzazione degli spazi, che rappresentano lo strumento cardine degli obiettivi connessi sia all'individuazione di soluzioni logistico-funzionali adeguate alle esigenze manifestate dalle Amministrazioni interessate, sia di contenimento della spesa, che, a partire dal 2016, dovrebbe registrare una riduzione 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, rispetto a quanto sostenuto nel 2014. La mancata presentazione del piano, ovvero la sua non corrispondenza agli obiettivi fissati, comporta da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati comunicati dall'Agenzia del demanio, una corrispondente riduzione sui capitoli relativi alle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi dell'Amministrazione inadempiente, al fine di garantire i risparmi attesi dall'applicazione del comma in esame.

La citata norma prevede una costante interlocuzione tra le singole Amministrazioni e l'Agenzia del demanio[54], con la trasmissione a quest'ultima di una serie di comunicazioni relativamente agli immobili da esse utilizzati, con l'obiettivo, quindi, di unificare in capo alla stessa Agenzia le procedure riguardanti le locazioni passive e di razionalizzare gli spazi utilizzati dalle Amministrazioni.

L'obiettivo connesso alla redazione del piano di razionalizzazione appare complesso e prevede linee operative che comprendono vari strumenti che necessitano di essere valutati congiuntamente, a partire dall'assegnazione di immobili demaniali, se disponibili, o appartenenti ai fondi immobili pubblici, fino all'acquisto di immobili da parte dello Stato, alle permute, alla gestione delle manutenzioni e via dicendo[55].

L'Agenzia del demanio, in quanto manutentore unico per tutte le Amministrazioni tranne che per il Ministero dei beni culturali e per il Ministero della difesa, infatti, predispone i Piani generali degli interventi di manutenzione, ex art. 12, comma 5, DL n. 98 del 2011, convertito con legge n. 111 del 2011 e stipula le Convenzioni-quadro con operatori specializzati e selezionati con gare ad evidenza pubblica per la realizzazione degli interventi. Le priorità tecniche vengono individuate dal Ministero per le infrastrutture e trasporti tramite i Provveditorati per le Opere pubbliche, con cui l'Agenzia ha stipulato un Protocollo di intesa.

A tal fine, l'Agenzia gestisce alcuni capitoli di bilancio connessi alla manutenzione ordinaria e straordinaria valutando il fabbisogno dichiarato dalle singole Amministrazioni in relazione anche al complessivo Piano di razionalizzazione ed efficientamento.

Dalla tavola che segue, viene prospettata l'analisi dei capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze gestiti dall'Agenzia.

---

[54] Le Amministrazioni dello Stato hanno l'obbligo di comunicare all'Agenzia a decorrere dal 1° gennaio 2010 ed entro il 31 gennaio di ciascun anno la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio allocativo; le superfici occupate non più necessarie. L'Agenzia del demanio accerta l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare di cui all'art. 4 del DL n. 351 del 2001; verifica la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, individuati dalle predette Amministrazioni tramite indagini di mercato (le Amministrazioni hanno l'obbligo di scegliere soluzioni allocative economicamente più vantaggiose per l'Erario valutando la possibilità di decentrare gli uffici); rilascia alle Amministrazioni il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione ovvero al rinnovo di quelli in scadenza.

[55] L'Agenzia del demanio può procedere ad operazioni di permuta di beni del demanio e del patrimonio dello Stato con immobili adeguati all'uso governativo, al fine di rilasciare immobili ritenuti inadeguati (articolo 6, comma 6-*ter*, del DL n. 138 del 2011). Non possono essere permutati i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni sulla base del federalismo demaniale. Il decreto-legge n. 1 del 2012 (articolo 56) ha previsto che ove la permuta sia effettuata in aree di particolare disagio e con significativo apporto occupazionale, potranno essere ceduti anche immobili già in uso governativo al massimo per il 75 per cento dell'ammontare, mentre il restante 25 per cento dovrebbe concernere immobili liberi. In altri termini l'operazione potrebbe avere ad oggetto immobili "non liberi" che continuerebbero ad essere utilizzati dallo Stato in regime di locazione anche dopo la cessione.

TAVOLA 22

(valori assoluti)

Capitolo di Spesa		2014			2015		
		Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza
3905	Fondo manutenzione ordinaria	8.528.463	8.528.463	38.525	32.114.607	32.114.606	418.625
7753	Fondo manutenzione straordinaria	93.683.015	93.683.015	272.817	76.707.229	62.814.734	355.645
7754	Somma da attribuire all'Agenzia del demanio per l'acquisto di beni immobili, per la manutenzione, la ristrutturazione, il risanamento e la valorizzazione dei beni del demanio e del patrimonio immobiliare statale per gli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità organizzata	51.345.691	51.345.691	17.089.591	29.750.460	29.750.460	7.375.255
7755	Somma da assegnare all'Agenzia del demanio ai fini del pagamento delle spese di manutenzione e messa a norma degli immobili in uso conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare	18.000.000	18.000.000	0	23.036.797	23.036.797	0

Fonte: elaborazione Corte su dati RGS

Oltre a tali fondi, l'Agenzia dispone del fondo rotativo "Fondo per la razionalizzazione degli spazi", di cui all'art. 1, comma 272, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), che ha modificato il comma 222-*quater* dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, e prevede l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, presso il Ministero dell'economia e delle finanze del suddetto fondo, con una dotazione iniziale di 20 milioni, con finalità di finanziare le opere di riadattamento e ristrutturazione necessarie alla riallocazione delle Amministrazioni statali in altre sedi di proprietà dello Stato.

Il Fondo, pur normativamente previsto, al momento non risulta attivato (vedasi volume I, capitolo relativo a Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche).

Le dotazioni finanziarie a valere sui capitoli destinati alla manutenzione vengono quasi interamente impegnati, mentre i pagamenti risultano essere esigui; ciò in quanto le attività manutentive presentano notevoli difficoltà di tipo procedurale.

L'Agenzia, fino alla modifica del ripetuto comma 222-*quater*, è stata 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[56].

A seguito delle modifiche apportate dall'art. 27, comma 4, del DL n. 201 del 2011[57], 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.

[56] Si ricorda che è stato avviato un processo, particolarmente complesso, riguardo alla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e di particolari Amministrazioni, tra cui la Difesa, mediante l'istituzione con provvedimenti del MEF di fondi immobiliari, costituiti presso INVIMIT S.g.r. ed ai quali, con appositi provvedimenti di "apporto" sono stati conferiti immobili di significativa consistenza.

[57] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011.

Successivamente l'art. 3 del DL n. 95 del 2012[58], 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), prevede l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di individuare, nella scelta 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 demanio. Nell'ambito della propria competenza di monitoraggio, l'Agenzia autorizza il rinnovo dei contratti di locazione, nel rispetto dell'applicazione dei prezzi medi di mercato, soltanto a condizione che non sussistano immobili demaniali disponibili; i contratti stipulati in violazione della norma sono nulli.

Al 31/12/2015 sono stati effettuati 881 atti di consegna, dismissione, nulla-osta alla stipula delle locazioni passive delle PP.AA. Sono state altresì effettuate 288 istanze di rinnovo di locazioni passive. Con particolare riferimento a queste ultime, sono stati registrati, nel corso del 2014, riduzioni dei costi da locazioni passive pari a complessivi 17,7 milioni[59].

La riduzione delle locazioni passive dovrebbe comunque conseguire ad una più generale attività di razionalizzazione degli spazi in uso da parte delle Amministrazioni pubbliche.

I piani di razionalizzazione predisposti d'intesa con le Amministrazioni interessate, che prevedevano per il periodo 2014-2019 operazioni in grado di generare *"potenziali risparmi di spesa di circa 100/120 milioni"* sono stati inviati, nel mese di novembre 2014, dall'Agenzia del demanio al Ministero dell'economia e delle finanze[60].

Nel 2015 l'Agenzia ha svolto un'attività di impulso, coordinamento e verifica di rispondenza delle operazioni agli obiettivi di riduzione della spesa fissati dal legislatore dei Piani delle singole Amministrazioni.

---

[58] 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.

[59] In particolare sono state condotte due grandi operazioni di riallocazione degli uffici con riferimento al MIUR, presso il compendio immobiliare appartenente ai Fondi Immobili pubblici, con un risparmio pari a 4,8 milioni, e al MISE riallocato presso un immobile in uso governativo per un risparmio di circa 1,5 milioni.

[60] 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.

Nel mese di settembre 2015 l'Agenzia ha provveduto al consolidamento e all'invio al MEF dei risultati delle verifiche effettuate: in particolare, il valore complessivo dei risparmi conseguibili nel periodo 2015-2020 è stato quantificato in circa 150 milioni, di cui circa 41 connessi ad operazioni aventi ad oggetto presidi territoriali di pubblica sicurezza o destinati al pubblico soccorso (esclusi dall'ambito dell'applicazione della norma e dal calcolo dell'ammontare della spesa su base anno 2014).

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[61].

4.4. Vendita di beni immobili

La materia della vendita dei beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato è stata disciplinata dalla legge finanziaria 2005 e dalla legge finanziaria 2007. Quest'ultima ha previsto la facoltà per l'Agenzia del demanio[62] 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 391, ha previsto un programma straordinario di cessione 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. 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).

In applicazione di tale norma, già dall'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 territoriali[63], individuati secondo criteri ponderali del patrimonio detenuto, sono stati invitati ad individuare immobili di proprietà aventi determinate caratteristiche[64].

L'Agenzia del demanio, al termine del 2015, ha posto in vendita 613 beni con procedura ad evidenza pubblica; sono state stipulate 112 vendite a trattativa privata ed inoltre sono stati perfezionati 251 atti relativi ad alienazioni per adempimenti normativi e venduti 31 terreni relativi all'iniziativa "Terrevive" per un totale di 23 milioni. Nel mese di giugno 2015, successivamente al rilascio della nuova piattaforma *online* delle vendite, sono state avviate le aste telematiche per la vendita e la locazione dei terreni di valore inferiore a € 100.000.

---

[61] L'Agenzia del demanio ha completato nel 2015 n. 11 istruttorie finalizzate alla stipula di contratti di permuta. Nel quadro degli interventi di razionalizzazione sono stati creati numerosi poli logistici territoriali unitari degli Uffici centrali e periferici del MEF per l'integrazione logistica e funzionale delle sedi del Ministero stesso.

[62] 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.

[63] 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.

[64] Localizzati nel territorio della Repubblica Italiana; cielo-terra; liberi o locati; con destinazione privata d'uso residenziale, alberghiero, terziario, commerciale.

Nel secondo semestre del 2015 sono stati posti in vendita/locazione con tale tipologia di gara terreni ubicati in diverse Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto). Tutte le gare si sono concluse nel corso del 2015.

Per quanto concerne il conferimento ai fondi ai sensi del DL n. 98 del 2011, art. 33, nel corso del 2015 sono state concluse le attività istruttorie volte al conferimento di 3 immobili a destinazione residenziale: gli immobili sono stati apportati al fondo i3 Regione Lazio, al fondo i3 INAIL nonché al fondo i3 Inps. Per quanto concerne il costituito fondo i3 Stato-Difesa, l'Agenzia del demanio ha inoltre concluso le istruttorie finalizzate al conferimento da parte del MEF dei portafogli individuati dalla Invimit S.g.r. e destinati rispettivamente ai comparti Stato e Difesa del predetto fondo.

Si è conclusa la terza operazione di vendita straordinaria alla C.D.P. (la preponderanza ha riguardato immobili di proprietà degli Enti territoriali, da questi candidati nell'ambito della manifestazione pubblica "Proposta Immobili"); lo Stato ha contribuito con un unico immobile in Lombardia, per un valore di 1,65 milioni.

Per quanto riguarda l'attività posta in essere dal Ministero della difesa in merito alla vendita degli alloggi occupati[65] a favore dei concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione all'acquisto e la vendita degli alloggi liberi tramite procedure d'asta[66], essa ha dato luogo ad operazioni, rispettivamente, di 65 alloggi a trattativa privata (con un introito nel 2015 di 9,6 milioni) e di 158 alloggi (di cui 83 rogitati nel 2015) a seguito di asta (con incassi nel 2015 di 12,6 milioni) per un totale di 23,1 milioni.

4.5. Entrate da locazioni e concessioni

Nell'ambito delle attività svolte dall'Agenzia del demanio per conto del MEF, rientra quella della stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titulo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni di circa 30.000 beni del demanio marittimo e di circa 360 atti di concessioni relative allo sfruttamento delle miniere e delle risorse geotermiche rilasciati dal Ministero dello sviluppo economico.

Nel 2015 sono stati stipulati e rinnovati 1.379 atti di concessione e contratti di locazione.

Inoltre, sono stati emessi 55.467 atti di riscossione, effettuando richieste di pagamento per le somme accertate e mettendo in atto le conseguenti azioni di sollecito fino all'eventuale iscrizione a ruolo dei crediti e dei residui attivi.

Al termine dell'esercizio 2015, il valore delle somme riscosse si è attestato a circa 168 milioni, di cui 52,7 milioni circa, relative alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti

---

[65] Nell'anno 2015 sono state inviate 164 lettere ai concessionari con le quali è stato proposto l'acquisto della proprietà, ovvero dell'usufrutto/continuazione della conduzione qualora fossero rispettati i requisiti previsti. Dei 164 concessionari, 87 (pari al 53 per cento) hanno manifestato la volontà di acquistare l'alloggio e 44 di questi hanno sottoscritto il rogito consentendo di introitare un importo pari a 6 milioni. Gli atti di compravendita delle rimanenti 43 abitazioni sono stati effettuati nel 2016 consentendo di introitare 700 mila nel 2015 (con il pagamento delle relative caparre) e 4,8 milioni nel 2016 (con l'effettuazione dei corrispondenti rogiti).
Inoltre, nel 2015 sono stati sottoscritti ulteriori 21 atti di compravendita corrispondenti a lettere di prelazione inviate negli anni precedenti, consentendo di introitare nell'anno ulteriori 2,9 milioni, al netto dei 400 mila incassati negli anni precedenti a titolo di caparra.

[66] Nell'anno 2015 sono stati effettuati i primi 8 bandi d'asta, ciascuno dei quali ha previsto le seguenti fasi: principale (riservata ai dipendenti militari e civili della Difesa); residuale (aperta a tutti e riguardante gli alloggi rimasti invenduti al termine della fase principale).
Complessivamente, sono stati emessi bandi per 1.250 alloggi con 158 aggiudicazioni, pari a circa il 13 per cento, di cui 121 in asta principale e 37 in asta residuale.
Dei 158 alloggi aggiudicati, nell'anno 2015 sono stati sottoscritti 83 rogiti con un incasso pari a 12,6 milioni ed i rimanenti 75 sono stati sottoscritti nel 2016, consentendo di introitare 900 mila nel 2015 per le cauzioni/caparre ed i rimanenti 9,5 milioni nel 2016 per l'effettuazione dei corrispondenti rogiti.

da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e 115 milioni circa, relative ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti.

Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione.

TAVOLA 23

Codice tributo	Entrate di diretta gestione	Totale riscosso su concessioni beni demaniali
809T	Indennità e interessi mora	2.407.358
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	30.017.883
834T	Concessione beni demanio artistico storico	12.945.982
837T	Entrate eventuali diverse	3.253.817
847T	Altri proventi demaniali	3.541.687
854T	Occupaz. aree urbanizz. (art. 1, co. 434, legge n. 311/20404)	35.079
856T	Occupaz. aree sconfinamenti (art. 5-*bis*, DL n. 143/2003)	467.652
Totale		**52.669.457**

Fonte: Agenzia del demanio - dati al 31 dicembre 2015

Rispetto allo scorso esercizio si è registrato, relativamente alle entrate di diretta gestione, un lieve decremento (52,7 milioni nel 2015 contro 63,3 milioni del 2014) in particolare sui codici tributo 837T (Entrate demaniali eventuali diverse) e 847T (Altri proventi demaniali).

Per quanto riguarda invece le entrate di non diretta gestione, si registra un valore sostanzialmente in linea con l'anno precedente. Si tratta, come già anticipato, di tipologia di entrate contraddistinte dall'attribuzione ad altri Enti delle attività concessorie.

Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

TAVOLA 24

Codice Tributo	Entrate di non diretta gestione	Totale
842T	Conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	104.053.879
137T	Indenn. occup. e realizz. opere abusive	1.551.010
836T	Conc. Dei beni di demanio aeronautico	2.082.000
817T	Diritti permessi prosp. e ricerca mineraria	621.878
840T	Conc. dei beni di demanio pubb. militare	1.174.958
825T	Proventi delle util. acque pubbliche	999.666
Altro	Geotermico, bonifica, spiagge lacuali	4.776.616
Totale		**115.260.007**

Fonte: Agenzia del demanio - dati al 31 dicembre 2015

PAGINA BIANCA

L'ORDINAMENTO CONTABILE

1. La riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009
1.1. L'audizione del 30 giugno 2015: sintesi; 1.2. La proposta di legge di attuazione dell'art. 15 della legge n. 243 del 2012 in tema di contenuto della legge di bilancio (A.C. 3828); 1.3. L'esercizio delle deleghe di cui agli artt. 40 e 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009
2. Le modifiche alle condizioni per la tenuta del conto disponibilità presso la Banca d'Italia e di altri conti

1. La riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009

Nei tempi recenti la Corte ha in molte circostanze sottolineato una duplice esigenza in materia di contabilità di Stato: da un lato, dare attuazione alle deleghe previste nelle fondamentali materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa; dall'altro, avviare a chiusura il ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertosi nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012. Le relative linee guida erano state individuate nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1, che contestualmente recava le menzionate novelle costituzionali. La vigente legge di contabilità ordinaria (n. 196 del 2009), sebbene più volte modificata da leggi ordinarie e da decreti legislativi (aventi ad oggetto materie di altro tenore), rifletteva infatti un impianto di base – di origine costituzionale - risalente ad un'epoca anteriore al verificarsi delle importanti novità determinatesi a partire anzitutto dalla normativa eurounitaria e di conseguenza sul piano interno, a partire dalla citata modifica della Costituzione.

A partire dal 2015 si registra un'intensa attività di adeguamento dell'ordinamento contabile alle nuove necessità.

Anzitutto, ha avuto luogo il passaggio consistito nell'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle citate deleghe in riferimento ad entrambe le materie menzionate, ossia una nuova struttura del bilancio dello Stato (art. 40) ed il potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della legge n. 196 del 2009).

In secondo luogo, con la presentazione di un'apposita proposta di legge si è avviato il passaggio riguardante l'aggiornamento della legge di contabilità per quanto concerne la nuova struttura della legge di bilancio. Ciò in attuazione della citata legge n. 243, che – nel dare attuazione a sua volta al sesto comma del nuovo art. 81 Cost. – rinvia ad una successiva legge per la regolamentazione di una serie di istituti, tra cui la configurazione della nuova legge di bilancio.

Per entrambi i settori d'intervento (attuazione delle deleghe e nuova configurazione della legge di bilancio) si sono svolte indagini conoscitive ad opera delle Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento, nel corso delle quali la Corte è stata audita.

Nel corso del 2015 sono stati oggetto di indagine i temi più generali implicati dalla riforma della legge di contabilità, ad eccezione delle menzionate deleghe, ivi compresa l'eventuale modifica del regime delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie: la relativa

audizione è avvenuta il 30 giugno 2015. Nel corso del 2016 è stata poi audita - la stessa Corte - in riferimento sia alle due menzionate deleghe (15 marzo) che alla proposta di legge prima richiamata (26 maggio).

1.1. L'audizione del 30 giugno 2015: sintesi

Attesa la rilevanza dei temi affrontati è utile richiamare in estrema sintesi i temi sottolineati.

In linea generale, è apparso importante rimarcare come la riproposizione nell'ordinamento della distinzione tra legislazione vigente e legislazione variata sembrerebbe aver implicato, in termini abbastanza conseguenziali, anche quella dell'assetto di fondo che distingue, nella ripartizione della spesa, tra quota più rigida e quota flessibile.

Nelle linee di fondo, tale assunto conferma, dunque, una struttura ordinamentale in base alla quale la modifica dei parametri sottostanti alla spesa inderogabile è confinata all'area della legislazione variata, mentre la restante funzione di rideterminazione degli stanziamenti è affidata alle possibilità d'intervento nell'area a legislazione vigente.

Ciò consente di risolvere, sostanzialmente, la portata innovativa dell'art. 15 della citata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 in una modifica della struttura e dell'ampiezza del veicolo normativo della decisione, modifica indispensabile una volta venuta meno, in base alla norma costituzionale, la figura del bilancio come legge formale (o comunque funzionalmente limitata).

Altra questione affrontata è stata quella della collocazione – nella futura legge di bilancio - delle tabelle attualmente in essere nella legge di stabilità: al riguardo, è sembrato ragionevole, anche in un'ottica di semplificazione, che la modulazione degli stanziamenti di bilancio rinviata dalle singole leggi sostanziali agli strumenti di cui alla sessione di bilancio (essenzialmente, modulazioni, rifinanziamenti e definanziamenti di spese permanenti e di spese pluriennali) potesse essere trasferita, dall'area riferita all'attuale legge di stabilità (di cui alla prima sezione della futura legge di bilancio), a quella riferita alla seconda sezione di tale ultima legge, relativa alla legislazione vigente.

Un altro tema di grande rilievo è stato quello della copertura della legge di bilancio. I punti essenziali sottolineati si possono riassumere, ad avviso della Corte, in: a) l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurounitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243; b) la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite; c) in riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Per il motivo legato al punto a), dunque, circa il fatto che l'unico vincolo della legge di bilancio è la sua coerenza con i documenti programmatici, non sussistono gli estremi per un autonomo prospetto di copertura. D'altra parte, non poteva non essere notata la linea di continuità con l'ordinamento in vigore, essendo già previsto – sulla base della legge di contabilità n. 196 del 2009 - il vincolo di coerenza tra la sessione di bilancio e i relativi strumenti legislativi, da un lato, e gli obiettivi programmatici previamente approvati, dall'altro (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009).

Quanto ai tempi di presentazione della legge di bilancio, i vincoli da rispettare nella eventuale rimodulazione dei termini di presentazione dei documenti programmatici e di quello di settembre in particolare, attenevano – ad avviso della Corte - ad almeno tre esigenze: a) la piena disponibilità di tutto l'apparato informativo di natura statistica, che costituisce il naturale ed indispensabile presupposto per la elaborazione di documenti aggiornati avuto riguardo all'evoluzione delle variabili di riferimento; b) la disponibilità, comunque, per il Parlamento di un arco di tempo sufficiente per l'approvazione del documento programmatico presentato dal Governo, attraverso le eventuali indagini conoscitive e gli approfondimenti del dibattito che

fossero ritenuti elemento essenziale per una decisione meditata; c) l'esplicitazione di tutte le premesse metodologiche e delle ipotesi sottostanti ai quadri, tendenziali e programmatici, oggetto della decisione del Governo, così come verificata dall'Ufficio parlamentare di bilancio ed approvata dal Parlamento.

In tema poi di funzione che può svolgere la sezione prima della legge di bilancio unificata (area delle variazioni normative), ossia se essa potesse fungere da elemento di stimolo dell'economia, è stato osservato dalla Corte che il problema si poneva per il fatto che a fronte di una previsione da parte della legge di contabilità n. 196 nel senso di un effetto restrittivo della legge di stabilità, il relativo utilizzo (nelle ultime sessioni, per esempio) in senso espansivo aveva posto il problema del rispetto della legge di contabilità. Tale problema è stato risolto tenendo conto del nuovo quadro ordinamentale di riferimento che, in accordo con gli obiettivi programmatici, ha consentito che con tale strumento (legge di stabilità) venisse attuata una politica di peggioramento dei saldi tendenziali, al verificarsi di determinate condizioni (peggioramento del ciclo, eventi eccezionali, fattori rilevanti, clausole di riforme strutturali e via dicendo).

Quanto poi al problema del rispetto dei limiti di contenuto della futura prima sezione della legge unificata di bilancio, la Corte ha fatto presente che la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nelle leggi di stabilità continuava a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Il fatto è che la citata legge n. 243 (art. 15, comma 2, ultimo periodo) ha sostanzialmente confermato, per la futura legge di bilancio unificata (prima sezione), il quadro dei divieti contenutistici attualmente previsti per la legge di stabilità. La Corte ha sottolineato al riguardo che tale trasposizione è avvenuta forse in maniera automatica, senza considerare il ruolo rafforzato della legge n. 243, quale norma di diretta attuazione di precetti costituzionali, almeno per la parte in cui essa adempie ad un espresso richiamo contenuto nell'art. 81 Cost., sesto comma, quale è il caso in esame (contenuto della legge di bilancio).

La riproposizione in altre parole, ad opera della legge n. 243 (di rango rafforzato), del vincolo contenutistico per la futura prima sezione della legge unificata di bilancio avrebbe potuto comportare il problema delle conseguenze della violazione di tale vincolo sotto il profilo della relativa giustiziabilità, anche di ordine costituzionale. La questione si pone, dunque, in termini ancor più delicati in futuro, tenuto conto che per il passato si è riscontrata la presenza regolare di norme la cui collocazione nella legge di stabilità presentava profili di accentuata incoerenza rispetto al vincolo contenutistico contemplato dalla attuale legge di contabilità n. 196, che però rimane una legge ordinaria.

Altre questioni affrontate dalla Corte nel corso della predetta audizione parlamentare hanno riguardato il tema dell'assetto della copertura delle leggi ordinarie finanziariamente rilevanti.

1.2. La proposta di legge di attuazione dell'art. 15 della legge n. 243 del 2012 in tema di contenuto della legge di bilancio (A.C. 3828)

Come accennato, è stata di recente presentata la proposta di legge in titolo, intesa a definire il contenuto della futura legge unificata di bilancio, in base a quanto disposto dall'art. 15 della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012. Al momento è in corso l'*iter* parlamentare di approvazione di tale proposta.

Nel corso della richiamata audizione della Corte sull'argomento (26 maggio u.s.) è stata esposta una serie di considerazioni che può essere così riassunta.

Per quanto concerne la data di presentazione del disegno di legge di bilancio, la proposta di legge indica una doppia data, ossia di deliberazione da parte del Consiglio dei ministri entro il 12 ottobre e di presentazione in Parlamento entro i successivi 12 giorni, salva l'ipotesi di identità degli obiettivi programmatici tra DEF e Nota di aggiornamento, nel qual caso la data di presentazione del disegno di legge di bilancio può cadere il 30 settembre. La Corte ha osservato

che la materia andrebbe di sicuro semplificata, prevedendo una sola data di presentazione del disegno di legge ed evitando la formalizzazione dei tempi di trasmissione degli atti dal Governo al Parlamento. La motivazione riportata nella Relazione illustrativa a sostegno di tale formalizzazione – ossia, la necessità di apprestare una sorta di Nota di variazioni iniziale, come peraltro indicato dalla legge "rinforzata" – non appare argomento sufficiente per dilazionare (di fatto) alla fine di ottobre l'inizio della sessione di bilancio, in quanto trattasi di una trasposizione avalutativa (nella gran parte dei casi) in bilancio dell'effetto delle norme.

In tema di modifiche al contenuto dei documenti programmatici, secondo la Corte, merita un giudizio positivo la disposizione che ingloba, sostanzialmente, nel DEF (e, con il successivo comma 6, nella Nota di aggiornamento) la Relazione sullo scostamento dei saldi di cui alla legge "rinforzata" richiamata (art. 6 di quest'ultima). La disposizione è da condividere: va ricordato, infatti, che la nuova decisione di bilancio ha un effetto sostitutivo rispetto a quella precedente, come accade per i fondi speciali, il che avrebbe anche potuto evitare un'evidenza autonoma della revisione (peggiorativa) dei saldi di cui alla precedente decisione, per gli esercizi di sovrapposizione.

Per quanto riguarda il nuovo bilancio di previsione, la Corte ha osservato che la proposta di legge per questo aspetto traduce in modifiche puntuali della legge di contabilità le prescrizioni contenute nella citata legge "rinforzata", sopprimendo l'art. 11 (inteso a disciplinare il contenuto della legge di stabilità) e trasferendone parte del contenuto nell'art. 21, riguardante il bilancio di previsione, a sua volta modificato anche dallo schema di decreto legislativo attuativo della delega di cui all'art. 40 della legge di contabilità.

Quanto alla prima sezione della futura legge di bilancio, a giudizio della Corte appare da condividere la scelta di sancire l'esclusione - nella fissazione dei saldi - delle regolazioni contabili e debitorie, riportate in altri documenti, così come l'indicazione (nella medesima lettera a)) dei saldi di bilancio non solo in termini di competenza, come attualmente previsto, ma anche in termini di cassa.

Per quanto riguarda il contenuto (di sviluppo o di contenimento) della prima sezione della legge di bilancio, a giudizio della Corte, la mancata indicazione di un segno come vincolo in termini di effetto della prima parte della legge di bilancio (restrizione ovvero espansione) si muove in conformità con l'evoluzione dell'ordinamento sull'argomento, laddove la norma di chiusura è costituita dal vincolo della coerenza con i saldi programmatici, tenuto conto dei "tendenziali". Ciò è confermato anche dalla mancata riproposizione del comma 3, lettera i), del vigente art. 11 della legge di contabilità, che impone un effetto restrittivo alla normativa di cui alla legge di stabilità, come ricorda la stessa Relazione illustrativa.

Quanto poi al vincolo contenutistico circa la tipologia di norme ammissibili in tale prima sezione, la Corte ha ricordato che la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nelle varie leggi stabilità ha continuato a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale. Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo, così come operati nelle competenti sedi parlamentari, il testo poi approvato ha finito per contenere un numero consistente di norme prive di effetti finanziari o recanti interventi microsettoriali e localistici e quindi di dubbia coerenza con i divieti di contenuto così come fissati.

In un tale contesto la riproposizione, ad opera della legge "rinforzata" e della relativa legge attuativa, del descritto vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio presenta dunque profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità. La questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge "rinforzata" direttamente attuativa di una norma costituzionale.

In ordine al tema della copertura finanziaria, a giudizio della Corte la scelta della proposta di legge di non riproporre tale vincolo a carico della prima sezione della legge di bilancio appare da condividere, per le motivazioni già espresse nella citata audizione del 30 giugno 2015.

Quanto poi alla seconda sezione della legge di bilancio, da costruire in base al principio della legislazione vigente, in merito alle relative relazioni tecniche la Corte ha avuto modo di ricordare di aver da anni richiesto un ampliamento documentativo, in virtù del quale dovrebbero

essere maggiormente chiariti in dettaglio (e quindi ricostruibili) i criteri di costruzione dei "tendenziali". Si tratta di problematiche che attengono all'attendibilità non solo delle previsioni di finanza pubblica, ma anche – in molti casi - alle stesse coperture del processo legislativo ordinario. Una Relazione tecnica di dettaglio sulla componente a legislazione vigente del bilancio (per "programma", per esempio) permetterebbe infatti di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l'affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i "tendenziali"; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa, quanto delle stesse clausole di invarianza.

Sul tema, infine, della copertura finanziaria delle leggi, la Corte ha osservato preliminarmente che non è stato affrontato il tema dell'aggiornamento delle modalità con cui assolvere l'obbligo di copertura per le leggi ordinarie (se non per l'aspetto relativo alle clausole di salvaguardia), considerata la casistica più recente. Si tratta di questioni di assoluta rilevanza, come la Corte aveva avuto modo di sottolineare anche nella precedente audizione del 30 giugno, principalmente a seguito della riforma costituzionale intervenuta nel 2012, questioni che possono essere sintetizzate, tra le tante, nella necessità: 1) di rendere noti gli effetti di tutti i provvedimenti legislativi (e non solo di quelli più rilevanti) sui saldi sia nominali sia strutturali (anche in via orientativa, in questo secondo caso); 2) di sistemare il delicatissimo caso delle coperture a debito (da vincolare in modo stringente alla ricorrenza dei presupposti previsti dalla normativa europea ed interna); 3) di disciplinare le eventuali conseguenze della regola sulla spesa sul regime delle coperture ordinarie (anche considerando l'evoluzione in atto del quadro delle regole di finanza pubblica); 4) di prevedere tendenzialmente l'obbligo di apprestare clausole di salvaguardia anche in presenza di clausole di neutralità, almeno per provvedimenti di maggior rilievo finanziario.

Altro tema da affrontare – a giudizio della Corte così come espresso nell'audizione del 26 maggio u.s. - riguarda il divieto di utilizzare a copertura i c.d. "effetti indiretti", soprattutto se non automatici e al di fuori della sessione di bilancio.

Quanto poi al testo della proposta di legge in titolo, ferma la dicotomia delle leggi onerose tra quelle costruite con il tetto di spesa e quelle formulate in termini di previsioni di spesa (con annessa clausola di salvaguardia), la Corte ha fatto presente – nella medesima circostanza - che con il nuovo comma 12 e seguenti dell'art. 17 della legge di contabilità, anzitutto si prevede la sospensione, con decreto ministeriale, della legge in caso di scostamento tra oneri e previsioni, salvo che sia possibile provvedere ricorrendo (per l'esercizio in corso) a programmi di spesa in essere, sempre con decreto ministeriale, rinviando comunque alla legge di bilancio per la copertura aggiuntiva per gli anni successivi. Il tutto è previsto poi solo per il caso si tratti di spese, con esclusione quindi degli scostamenti riferiti alle minori entrate.

Tra le annotazioni improntate a perplessità su tale soluzione, la Corte ha ritenuto di sottolineare con forza - sul piano sistematico – il fatto che il meccanismo presentato dalla proposta di legge prevede, come primo rimedio per il disallineamento tra oneri e coperture, la sospensione della legge con un semplice decreto ministeriale (in assenza di fondi di bilancio cui attingere). Una tale disposizione può ingenerare profili problematici di tenuta del sistema, segnatamente in sede giudiziale.

Si tratta infatti di leggi – ha osservato la Corte - che, in quanto dotate di clausola di salvaguardia, è fortemente probabile rechino oneri inderogabili, a fronte – con grande probabilità - di diritti soggettivi.

1.3. L'esercizio delle deleghe di cui agli artt.40 e 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009

Come già ricordato, un tassello essenziale del complesso processo di riforma della contabilità di Stato in atto è consistito nell'esercizio delle deleghe contenute nella legge di

contabilità in materia di ristrutturazione del bilancio dello Stato e potenziamento del bilancio di cassa.

I relativi decreti legislativi recano la medesima data (12 maggio 2016): quello n. 90 è attuativo dell'art. 40 della legge n.196 del 2009, riguardante la struttura del bilancio dello Stato (G.U. n. 125 del 30 maggio), mentre quello n. 93 è attuativo dell'art. 42 della medesima legge n.196 (G.U. del 1°giugno 2016), in materia di potenziamento del bilancio di cassa.

Anche su questi temi la Corte è stata audita (15 marzo u.s.) presso le Commissioni riunite bilancio dei due rami del Parlamento offrendo un rilevante contributo, oggetto anche di un articolato parere richiesto dal Governo, di cui si è tenuto conto, sotto diversi profili, nella redazione del testo definitivo approvato[1].

In primo luogo la Corte ha evidenziato come la ricerca di una maggiore "flessibilità" del bilancio, perseguita nell'ambito di entrambi i decreti legislativi in esame, debba necessariamente essere bilanciata con l'esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni dello stesso con il mosaico delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto: la determinazione, la gestione e la rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone, non è infatti separabile dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore[2].

Con particolare riferimento all'introduzione, con il decreto legislativo n. 90, delle "azioni", la Corte ha sottolineato come debbano essere formulate in modo puntuale e circostanziato, in quanto destinate a divenire la nuova unità elementare del bilancio in sostituzione del capitolo, e dunque oggetto del controllo della Corte dei conti ai fini della parifica del rendiconto generale dello Stato (art. 2). Si è inoltre precisato che il criterio funzionale che dovrà informare la definizione e costruzione delle stesse, demandato ad una emananda fonte secondaria, dovrà trovare stretta coerenza con il criterio cardine del raccordo tra la posta contabile e la legislazione vigente.

Si sottolinea poi come la significatività dei programmi del bilancio e l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa rappresentino criteri di riferimento per i processi di riorganizzazione delle amministrazioni. Al riguardo, la Corte ha ricordato che tale corrispondenza (tra programmi di spesa e centri di responsabilità amministrativa) costituisce un *prius* rispetto ai criteri che devono informare l'organizzazione dell'apparato amministrativo dello Stato: da questo punto di vista, un utile supporto informativo viene fornito qui dalle tavole allegate recanti un quadro sui programmi condivisi, con riguardo tanto alle risultanze di consuntivo, quanto alle previsioni 2016-2018.

Significative sono anche le previsioni in materia di programmazione delle risorse, integrate dalla previsione di accordi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun Ministero per la determinazione degli obiettivi, per i quali, accogliendo i suggerimenti della Corte e nel rispetto dei principi contenuti nella delega, sono state previste nel testo del decreto forme di pubblicità (art. 4).

Viene poi introdotta, anche nella legge[3], una tecnica previsionale di spesa non condizionata all'effettività dei proventi che si prevede di incassare, stabilendosi che negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione possano essere iscritti importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (art. 6). La Corte ha chiarito che ciò è possibile solo se non ha effetti in termini di fabbisogno.

Quanto alla revisione del Conto riassuntivo del Tesoro si riproduce sostanzialmente la situazione esistente, pur dettando invece la delega principi tesi ad introdurre nella rappresentazione del conto elementi che si ispirino a chiarezza e significatività. In materia la

[1] Corte dei conti, Sezioni riunite, delibera n. 1/2016/Cons.

[2] In coerenza con quanto stabilito dall'art. 15 della legge c.d. "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243, contenente "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione" con particolare riguardo al rispetto della legislazione vigente.

[3] Vedasi circolare RGS n. 1/2016.

Corte ha suggerito anzitutto un chiaro raccordo, per un verso, tra gli incassi e i pagamenti riportati nel conto riassuntivo e le unità elementari del bilancio; per altro verso, e ove possibile, tra le contabilità speciali e le unità elementari del bilancio. In ordine alla progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio, si fanno salve quelle esistenti per legge, il che, se è in linea con la legge delega, lascia irrisolto il problema di dare attuazione alla legge c.d. "rinforzata" in merito al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e alla conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato (art. 7).

La contabilità economica viene poi prevista, in coerenza con la delega, solo a fini conoscitivi, confermando il limite di un affiancamento che si riverbera anche sulla rilevanza del piano dei conti integrato (art. 8).

Nel decreto legislativo delegato n. 93, invece, è contenuto uno dei passaggi più significativi e nello stesso tempo problematici di questo nuovo assetto normativo, rappresentato dall'insieme di disposizioni volte a potenziare il bilancio di cassa.

La Corte ha sottolineato come anche questa finalità, diretta a realizzare una maggiore comprensione della decisione di spesa ed un più immediato legame con i risultati dell'azione amministrativa, anche al fine di migliorare la previsione e la gestione degli andamenti di finanza pubblica, non possa prescindere dalla necessità di rendere ostensivo e trasparente il raccordo con le autorizzazioni legislative.

Tanto vale in primo luogo per la predisposizione del Piano finanziario dei pagamenti, c.d. "cronoprogramma" (art. 3), strumento attraverso il quale si è inteso assicurare concretamente l'attendibilità degli stanziamenti con la creazione di uno stretto vincolo tra quanto iscritto in bilancio e le statuizioni ivi contenute (art. 1).

Resta comunque ferma la redazione del bilancio anche in termini di competenza, nell'ambito del quale si introduce il principio, non espressamente previsto dalla delega, dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili (art. 3). Un intervento che va nella direzione di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da altri comparti della Pubblica amministrazione ove risulta recepito il criterio della "competenza finanziaria potenziata". La Corte ha tuttavia sottolineato la necessità di conciliare l'imputabilità della spesa in esercizi diversi da quello del reperimento della copertura per legge, con l'obbligo costituzionale che impone l'identità per esercizio tra oneri e coperture. Tanto è anche la conseguenza di un quadro normativo che si limita a rinviare ad un successivo emanando provvedimento profili disciplinari fondamentali, quali quelli della razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate, nonché della formazione e del regime contabile dei residui attivi (art. 4). L'effetto potrebbe comunque essere quello di allentare il legame tra bilancio e legge sostanziale, in favore di una progressiva, maggiore rilevanza degli aspetti gestionali del bilancio.

La nuova disciplina porta poi ad un allungamento dei tempi di conservazione dei residui: un aspetto disciplinare la cui coerenza, rispetto all'intento di pervenire ad una migliore programmazione della cassa, può tuttavia riconoscersi, nell'ambito di un contesto normativo ove, da un lato si prevedono meccanismi volti a ridurre la formazione dei residui passivi, dall'altro si statuiscono regole più rigide per la perenzione ed il mantenimento nelle scritture patrimoniali degli stessi (art. 6). Perplessità la Corte ha tuttavia sollevato sulla contestuale previsione della possibilità di iscrivere, in tutto o in parte, le risorse corrispondenti al valore dei residui perenti eliminati in bilancio su base pluriennale, a seguito del giudizio di parifica, su appositi Fondi da istituire negli stati di previsione delle amministrazioni interessate. Trattasi, infatti, di una riassegnazione in bilancio di residui perenti, già accertati come tali, che, in assenza di puntuali ragioni giustificative e di un obbligo di pubblicità in merito, conferisce ampi poteri di gestione degli stanziamenti. Inoltre, la creazione di fondi indistinti, senza specifiche finalità o un collegamento con leggi in essere, è sembrato non coerente con le esigenze di trasparenza e di pubblicità.

Infine, si è osservato positivamente, in ordine al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, l'introduzione di elementi di maggiore flessibilità: risultano

ampliate le ipotesi in cui può procedersi alla registrazione anche dopo il termine perentorio del 31 dicembre dell'esercizio finanziario cui si riferisce la spesa; parimenti, al fine di evitare che venga dato corso ad atti di spesa prima che le relative risorse siano rese disponibili a seguito della comunicazione della registrazione della variazione di bilancio da parte della Corte dei conti, si dispone che gli stessi non possano essere assunti prima della registrazione della variazione di bilancio (art. 5).

2. Le modifiche alle condizioni per la tenuta del conto disponibilità presso la Banca d'Italia e di altri conti

Nel corso del 2015 si è data un'attuazione più aggiornata dell'art. 47 della legge di contabilità n. 196 del 2009, in merito alla convenzione con la Banca d'Italia in ordine alle condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la stessa Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti assimilabili.

In materia è intervenuta anche una decisione della Banca centrale europea, intesa ad introdurre modifiche alla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali. Il recepimento nell'ordinamento interno di tali disposizioni è avvenuto con la legge di stabilità per il 2015, cui è seguito sia il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Banca d'Italia, in ordine alla definizione della tipologia di deposito governativo soggetto alle disposizioni di politica monetaria, sia la convenzione con la medesima Banca d'Italia in ordine alle connesse modifiche procedurali.

Si segnala altresì che con la legge 9 aprile 2016, n. 49, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (recante misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), è stato disposto che, con decreto di natura non regolamentare, il Ministro dell'economia e delle finanze adegua il tasso di remunerazione del conto corrente di Tesoreria centrale denominato "CDP S.p.A. – gestione separata", al fine di allinearlo ai livelli di mercato in relazione all'effettiva durata finanziaria delle giacenze del conto medesimo, tenendo conto altresì del costo effettivo delle passività che lo alimentano, come ha specificato la relazione tecnica aggiornata presentata in riferimento al provvedimento.

La misura si è resa necessaria per recepire le indicazioni provenienti da Eurostat, tenuto conto che il rischio sarebbe stato quello di ricomprendere la gestione separata di Cassa depositi e prestiti nel perimetro contabile della Pubblica amministrazione.

TAVOLE

PAGINA BIANCA

TAVOLA 1

PROGRAMMI CONDIVISI - PREVISIONI 2016-2018

(in milioni)

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Rapporti finanziari con Enti territoriali	Economia e finanze	Dipartimento del tesoro	5	5	5	0,00	0,00	0,00
		Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	589	459	456	0,10	0,08	0,07
		Totale	**594**	**464**	**461**	**0,10**	**0,08**	**0,08**
	Totale		**594**	**464**	**461**	**0,10**	**0,08**	**0,08**
Giustizia civile e penale	Giustizia	Dipartimento degli affari di giustizia	1.014	1.008	1.007	0,17	0,17	0,17
		Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.676	3.700	3.648	0,61	0,61	0,60
		Totale	**4.690**	**4.707**	**4.655**	**0,77**	**0,78**	**0,76**
	Totale		**4.690**	**4.707**	**4.655**	**0,77**	**0,78**	**0,76**
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	Beni e attività culturali e del turismo	Direzione generale spettacolo	346	346	340	0,06	0,06	0,06
		Direzione generale cinema	129	128	89	0,02	0,02	0,01
		Totale	475	474	429	0,08	0,08	0,07
	Totale		475	474	429	0,08	0,08	0,07
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	115	112	110	0,02	0,02	0,02
		Totale	**115**	**112**	**110**	**0,02**	**0,02**	**0,02**
	Totale		**117**	**114**	**112**	**0,02**	**0,02**	**0,02**
Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli Enti ed organismi interessati	Economia e finanze	Dipartimento del tesoro	12.669	12.624	12.623	2,09	2,08	2,07
		Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	17	20	23	0,00	0,00	0,00
		Totale	**12.686**	**12.644**	**12.646**	**2,09**	**2,08**	**2,07**
	Totale		**12.686**	**12.644**	**12.646**	**2,09**	**2,08**	**2,07**
Indirizzo politico	Economia e finanze	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**
	Sviluppo economico	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	18	18	18	0,00	0,00	0,00
		Totale	**18**	**18**	**18**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Lavoro e delle politiche sociali	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11	11	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	**11**	**11**	**11**	**0,00**	**0,00**	**0,00**

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Indirizzo politico	Giustizia	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**
	Affari esteri	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11	11	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	**11**	**11**	**11**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Istruzione, università e ricerca	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11	11	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	**11**	**11**	**11**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Interno	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	30	29	29	0,00	0,00	0,00
		Totale	**30**	**29**	**29**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Ambiente e tutela del territorio e del mare	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
	Infrastrutture e trasporti	Gabinetto	13	13	13	0,00	0,00	0,00
		Totale	13	13	13	0,00	0,00	0,00
	Difesa	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	24	24	24	0,00	0,00	0,00
		Totale	24	24	24	0,00	0,00	0,00
	Politiche agricole alimentari e forestali	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	7	7	7	0,00	0,00	0,00
		Totale	**7**	**7**	**7**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Beni e attività culturali e del turismo	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**
	Salute	Gabinetto ed 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**
	Totale		**202**	**200**	**199**	**0,03**	**0,03**	**0,03**
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Economia e finanze	Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi	149	147	145	0,02	0,02	0,02
		Totale	**149**	**147**	**145**	**0,02**	**0,02**	**0,02**
	Sviluppo economico	Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio	21	18	16	0,00	0,00	0,00
		Totale	**21**	**18**	**16**	**0,00**	**0,00**	**0,00**

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	28	28	28	0,00	0,00	0,00
		Totale	**28**	**28**	**28**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Affari esteri	Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	4	4	4	0,00	0,00	0,00
		Direzione generale per le risorse e l'innovazione	30	34	35	0,00	0,01	0,01
		Direzione generale per l'Amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	35	30	30	0,01	0,00	0,00
		Totale	69	67	68	0,01	0,01	0,01
	Istruzione, università e ricerca	Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	41	40	40	0,01	0,01	0,01
		Totale	41	40	40	0,01	0,01	0,01
	Interno	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	112	110	111	0,02	0,02	0,02
		Totale	112	110	111	0,02	0,02	0,02
	Ambiente e tutela del territorio e del mare	Direzione generale degli affari generali e del personale	10	9	8	0,00	0,00	0,00
		Totale	**10**	**9**	**8**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Infrastrutture e trasporti	Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale	30	28	27	0,00	0,00	0,00
		Totale	**30**	**28**	**27**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Difesa	Bilancio e Affari Finanziari	226	226	225	0,04	0,04	0,04
		Totale	**226**	**226**	**225**	**0,04**	**0,04**	**0,04**
	Politiche agricole alimentari e forestali	Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca	12	12	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	**12**	**12**	**11**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Beni e attività culturali e del turismo	Direzione generale Bilancio	3	3	3	0,00	0,00	0,00
		Direzione generale organizzazione	18	37	37	0,00	0,01	0,01
		Totale	**21**	**40**	**40**	**0,00**	**0,01**	**0,01**

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Salute	Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio	30	30	30	0,00	0,00	0,00
		Totale	**30**	**30**	**30**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Totale		**749**	**755**	**749**	**0,12**	**0,12**	**0,12**
Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	Economia e finanze	Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi	68	66	64	0,01	0,01	0,01
		Dipartimento del tesoro	349	322	304	0,06	0,05	0,05
		Totale	**417**	**388**	**368**	**0,07**	**0,06**	**0,06**
	Totale		**417**	**388**	**368**	**0,07**	**0,06**	**0,06**
Fondi da assegnare	Economia e finanze	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	7	7	7	0,00	0,00	0,00
		Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi	646	676	760	0,11	0,11	0,12
		Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	2.736	3.762	3.791	0,45	0,62	0,62
		Dipartimento delle finanze	150	150	150	0,02	0,02	0,02
		Totale	**3.539**	**4.594**	**4.708**	**0,58**	**0,76**	**0,77**
	Sviluppo economico	Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio	53	78	112	0,01	0,01	0,02
		Totale	**53**	**78**	**112**	**0,01**	**0,01**	**0,02**
	Lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	16	16	16	0,00	0,00	0,00
		Totale	**16**	**16**	**16**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Giustizia	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	120	162	163	0,02	0,03	0,03
		Totale	**120**	**162**	**163**	**0,02**	**0,03**	**0,03**
	Affari esteri	Direzione generale per le risorse e l'innovazione	11	11	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	**11**	**11**	**11**	**0,00**	**0,00**	**0,00**

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Fondi da assegnare	Istruzione, università e ricerca	Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	223	338	290	0,04	0,06	0,05
		Totale	**223**	**338**	**290**	**0,04**	**0,06**	**0,05**
	Interno	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	53	54	53	0,01	0,01	0,01
		Totale	**53**	**54**	**53**	**0,01**	**0,01**	**0,01**
	Ambiente e tutela del territorio e del mare	Direzione generale degli affari generali e del personale	7	6	6	0,00	0,00	0,00
		Totale	**7**	**6**	**6**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Infrastrutture e trasporti	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	47	52	51	0,01	0,01	0,01
		Totale	47	52	51	0,01	0,01	0,01
	Difesa	Bilancio e affari finanziari	186	187	185	0,03	0,03	0,03
		Segretariato Generale	492	249	249	0,08	0,04	0,04
		Arma dei Carabinieri	2	2	2	0,00	0,00	0,00
		Totale	**680**	**439**	**437**	**0,11**	**0,07**	**0,07**
	Politiche agricole alimentari e forestali	Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca	37	34	10	0,01	0,01	0,00
		Totale	**37**	**34**	**10**	**0,01**	**0,01**	**0,00**
	Beni e attività culturali	Direzione generale bilancio	169	92	91	0,03	0,02	0,01
		Totale	**169**	**92**	**91**	**0,03**	**0,02**	**0,01**
	Salute	Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio	7	8	9	0,00	0,00	0,00
		Totale	**7**	**8**	**9**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Totale		**4.961**	**5.884**	**5.955**	**0,82**	**0,97**	**0,98**

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Oneri per il servizio del debito statale	Economia e finanze	Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi	10	10	10	0,00	0,00	0,00
		Dipartimento del tesoro	80.453	82.303	84.084	13,28	13,56	13,79
		Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	3.390	3.291	3.289	0,56	0,54	0,54
		Totale	**83.854**	**85.604**	**87.384**	**13,84**	**14,10**	**14,33**
	Totale		**83.854**	**85.604**	**87.384**	**13,84**	**14,10**	**14,33**
			108.744	**111.234**	**112.959**	**17,95**	**18,32**	**18,52**
		Spesa Finale	605.828	607.140	609.824			
		%	17,95	18,32	18,52			
Rimborsi del debito statale	Economia e finanze	Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	0	0	0	0,00	0,00	0,00
		Dipartimento del tesoro	217.325	258.104	235.331	35,87	42,51	38,59
		Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	175	184	211	0,03	0,03	0,03
			217.500	**258.288**	**235.542**	**35,90**	**42,54**	**38,62**
	Totale		**217.500**	**258.288**	**235.542**	**35,90**	**42,54**	**38,62**
		Spesa Finale	**605.828**	**607.140**	**609.824**			
		%	35,90	42,54	38,62			
		TOTALE GENERALE	**326.245**	**369.522**	**348.501**			
		Spesa Complessiva	**824.313**	**866.336**	**846.167**			
		% su spesa finale	53,85	60,86	57,15			
		% su spesa complessiva	39,58	42,65	41,19			

TAVOLA 2

PROGRAMMI CONDIVISI - RISULTANZE DI CONSUNTIVO

(in milioni)

Programma	Ministero	Centro di responsabilità	2015 Impegni Totali
Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento del tesoro	8.684
		Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	30
		Totale	**8.714**
	Totale		**8.714**
Missioni militari di pace	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato	0
		Totale	**0**
	Ministero della difesa	Bilancio e Affari Finanziari	0
		Totale	**0**
	Totale		**0**
Giustizia civile e penale	Ministero della giustizia	Dipartimento degli affari di giustizia	1.096
		Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.939
		Totale	**5.035**
	Totale		**5.035**
Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza	Ministero della salute	Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico	1
		Direzione generale della programmazione sanitaria	791
		Totale	792
	Totale		792
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	Ministero per i beni e le attività culturali	Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	
		Direzione generale spettacolo	358
		Direzione generale cinema	134
		Direzione generale per il cinema	
		Totale	492
	Totale		492
Sostegno all'istruzione	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento del tesoro	0
		Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	14
		Totale	**14**
	Totale		**14**
Terzo settore (associazionismo, volontariato, *Onlus* e formazioni sociali) e responsabilità' sociale delle imprese e delle organizzazioni	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento del tesoro	**219**
			219
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese.	**298**
		Totale	**298**
	Totale		**517**
Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento del tesoro	12.612
		Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	739
		Totale	**13.350**
	Totale		**13.350**
Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	73
		Dipartimento del tesoro	400
		Totale	**473**
	Totale		**473**

Indirizzo politico	Ministero dell'economia e delle finanze	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	19
		Totale	**19**
	Ministero dello sviluppo economico	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	17
		Totale	**17**
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	8
		Totale	**8**
	Ministero della giustizia	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	26
		Totale	**26**
	Ministero degli affari esteri	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	9
		Totale	**9**
	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	11
		Totale	**11**
	Ministero dell'interno	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	29
		Totale	**29**
	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	8
		Totale	8
	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	GABINETTO	12
		Totale	12
	Ministero della difesa	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	20
		Totale	20
	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	5
		Totale	5
	Ministero per i beni e le attività culturali	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	9
		Totale	9
	Ministero della salute	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	10
		Totale	**10**
	Totale		**185**
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	221
		Totale	**221**
	Ministero dello sviluppo economico	Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio	**56**
		Ufficio per gli affari generali e le risorse	
		Totale	**56**
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	26
		Totale	**26**
	Ministero degli affari esteri	Ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero	3
		Direzione generale per le risorse e l'innovazione	34
		Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	43
		Totale	**80**
	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Dipartimento per l'istruzione	
		Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	41
		Totale	**41**
	Ministero dell'interno	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	118
		Totale	**118**

Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	Direzione generale degli affari generali e del personale	12
		Totale	**12**
	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
		Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale	50
		Totale	**50**
	Ministero della difesa	Bilancio e affari finanziari	252
		Segretariato generale	
		Totale	**252**
	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca	
		Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca	16
		Totale	**16**
	Ministero per i beni e le attività culturali	Direzione generale bilancio	6
		Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	
		Direzione generale organizzazione	17
		Totale	**23**
	Ministero della salute	Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio	77
		Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	
		Totale	77
	Totale		970
Fondi da assegnare	Ministero dell'economia e delle finanze	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	0
		Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	43
		Dipartimento del tesoro	0
		Dipartimento della ragioneria generale dello stato	388
		Dipartimento delle finanze	0
		Totale	**430**
	Ministero dello sviluppo economico	Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio	**17**
		Ufficio per gli affari generali e le risorse	
		Totale	**17**
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica	
		Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	15
		Totale	**15**
	Ministero della giustizia	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	74
		Totale	**74**
	Ministero degli affari esteri	Direzione generale per le risorse e l'innovazione	9
		Totale	**9**
	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	8
		Totale	**8**
	Ministero dell'interno	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	17
		Totale	**17**
	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	Direzione generale degli affari generali e del personale	2
		Totale	**2**

Fondi da assegnare	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
		Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
		Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale	4
		Totale	**4**
	Ministero della difesa	Bilancio e affari finanziari	95
		Segretariato generale	44
		Arma dei carabinieri	0
		Totale	**139**
	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca	
		Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca	50
		Totale	**50**
	Ministero per i beni e le attività culturali	Direzione generale bilancio	5
		Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	
		Totale	5
	Ministero della salute	Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio	18
		Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio	
		Totale	18
	Totale		790
Oneri per il servizio del debito statale	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	9
		Dipartimento del tesoro	72.588
		Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato	1.468
		Totale	74.066
	Totale		74.066
		TOTALE	105.398
		Spesa Finale per imp. Tot.	**621.354**
		%	16,96
Rimborsi del debito statale	Ministero dell'economia e delle finanze	Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	0
		Dipartimento del tesoro	214.410
		Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato	166
		Totale	**214.576**
	Totale		**214.576**
		TOTALE GENERALE	**319.974**
		Spesa complessiva per imp. Tot.	**836.871**
		% su spesa complessiva	38,23

L'ORGANIZZAZIONE

1. Il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato: *1.1. L'assetto organizzativo dei Ministeri; 1.2. La riforma della Scuola Nazionale dell'Amministrazione; 1.3. Le nuove Agenzie governative; 1.4. La riorganizzazione delle Forze Armate; 1.5. La* governance *degli enti previdenziali*
2. L'Agenda digitale
3. Lo stato di attuazione della legge n. 124 del 2015 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"
4. La revisione delle funzioni non fondamentali delle Province

1. Il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato

1.1. L'assetto organizzativo dei Ministeri

Le Amministrazioni centrali dello Stato (compresi gli Enti previdenziali), a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, sono state destinatarie di reiterati interventi volti a ridurre l'organico del personale e il numero degli uffici di livello dirigenziale. Alle predette riduzioni hanno, di volta in volta, fatto seguito provvedimenti di modifica dell'assetto organizzativo, necessari per rimodulare il numero degli uffici di prima e di seconda fascia e per riaccorpare le competenze nell'ambito delle nuove unità organizzative. Anche in relazione alla possibilità, contenuta nel decreto-legge n. 95 del 2012, di adottare in forma semplificata - cioè tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - i regolamenti di organizzazione, tutte le amministrazioni interessate hanno provveduto agli adempimenti necessari.

La tavola 1 evidenzia, per ciascun Ministero, le riduzioni alle dotazioni organiche e i regolamenti di organizzazione emanati, indicando per ciascuno di questi ultimi la fonte legislativa.

In relazione all'elevato iniziale tasso di scopertura e alla contestuale emanazione di norme limitative del *turn over*, la riduzione degli organici non ha dato luogo a significativi esuberi di personale, che avrebbero dovuto essere riassorbiti con la procedura prevista dall'articolo 2, comma 11, del citato decreto-legge n. 95 del 2012.

Il processo di riordino è stato defatigante, continuo e disordinato e, in taluni casi, si è venuto a sovrapporre ad analoghi percorsi derivanti dalla ridefinizione delle competenze dei Ministeri ovvero dalla costituzione di enti ed agenzie nazionali.

Le norme in materia di riduzione degli organici erano, peraltro, inserite nell'ambito di più ampi ed articolati interventi di riduzione della spesa, necessari per fronteggiare la crisi economica. Lo scopo era quello di adeguare, a regime, la dotazione ottimale di personale al numero dei dipendenti in servizio, fortemente ridotto per effetto dei provvedimenti limitativi di nuove assunzioni. In tal modo, avrebbe dovuto essere evitato il rischio di una riespansione della consistenza dei dipendenti, al venir meno dell'efficacia temporale delle citate misure.

L'esame comparato dei diversi regolamenti adottati evidenzia come i tagli siano stati effettuati riducendo ed accorpando le competenze di alcuni uffici dirigenziali, senza modifiche sostanziali al previgente assetto organizzativo.

TAVOLA 1

REVISIONE DELLE DOTAZIONI ORGANICHE
DATI A CONFRONTO

Ministeri	Normativa	Posti di funzione dirigenziale	%	Aree funzionali	Totale	%
Economia e finanze	DPCM 2/4/2009 Art. 74 DL 112/2008	934		16.680	17.614	
	DPCM 27/7/2010 Art. 2, c. 8-*bis* DL 194/2009	848	-9	15.176	16.015	-9
	DPCM 30/6/2011 Art. 1, c. 76 L. 220/2010	850	0	13.542	14.392	-10
	DPCM 29/2/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	773	-9	12.645	13.409	-7
	DPCM 25/10/2012 Art. 23-*quinquies*, c. 1 DL 95/2012	632	-18	11.593	12.207	-9
Sviluppo economico	DPR 197/2008 Art. 74 DL 112/2008	237		3.733	3.970	
	DPCM 26/5/2011 Art. 2, c. 8-*bis* DL 194/2009	235	-1	3.589	3.823	-4
	DPCM 23/10/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	214	-9	3.238	3.443	-10
	DPCM 158/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	174	-19	3.057	3.212	-7
	DPCM 5/12/2013 Art. 10 DL 101/2013	149	-14	3.057	3.192	-1
Lavoro e politiche sociali	DPR 144/2011 Art. 74 DL 112/2008	216	45	8.820	9.081	
	DPCM 7/2/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	196	-9	7.972	8.159	-10
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	159	-19	7.172	7.312	-10
	DPCM 121/2014 Art. 14, c. 1, lett. a) DL 145/2013[1]	159	0	7.422	7.581	4
Giustizia	DPCM 15/12/2008 Art. 74 DL 112/2008	901		55.917	56.818	
	DPCM 24/6/2010 Art. 2, c. 8-*bis* DL 194/2009	842	-7	55.340	56.175	-1
	DPCM 31/1/2012 DL 138/2011	789	-6	52.743	53.526	-5
	DPCM 84/2015 DL 95/2012	748	-5	51.995	52.738	-1
Affari esteri	DPCM 29/5/2009 Art. 74 DL 112/2008	66		4.037	4.103	
	DPCM 25/7/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	53	-20	3.240	3.293	-20
Istruzione, università e ricerca	DPR 17/2009 Art. 74 DL 112/2008	706		8.769	9.475	
	DPR 132/2011 Art. 2, c. 8-*bis* DL 194/2009	638	-10	7.824	8.462	-11
	DPCM 22/6/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	578	-9	7.034	7.612	-10
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	440	-24	5.978	6.418	-16
Interno	DPR 210/2009 Art. 74 DL 112/2008	240		23.585	23.825	
	DPCM 12/10/2011 Art. 2, c. 8-*bis* DL 194/2009	232	-3	23.139	23.371	-2
	DPCM 25/6/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	225	-3	22.763	22.988	-2
	DPCM 22/5/2015 Art. 2, c. 1 DL 95/2012	201	-11	20.549	20.750	-10
Ambiente	DPR 140/2009 Art. 74 DL 112/2008	56		770	826	
	DPCM 5/7/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	50	-11	619	669	-19
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	41	-18	559	600	-10
Infrastrutture e trasporti	DPR 211/2008 Art. 74 DL 112/2008	326		10.154	10.480	
	DPCM 19/11/2010 Art. 2, c. 8-*bis* DL 194/2009	298	-9	9.216	9.514	-9
	DPCM 4/10/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	273	-8	8.327	8.600	-10
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	219	-20	7.525	7.744	-10
	DPCM 72/2014[2] DL 66/2013	234	7	7.652	7.886	2
	DPCM 30/9/2014[2] DL 101/2013	234	0	7.760	7.994	1
Difesa	DPR 145/2009 Art. 74 DL 112/2008	175		37.144	37.319	
	DPR 191/2012 Art. 1, c. 3 DL 138/2011	133	-24	30.283	30.416	-18
	DPCM 22/1//2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	117	-12	27.751	27.868	-8
Politiche agricole e forestali	DPR 129/2009 Art. 74 DL 112/2008	88		1.896	1.984	
	DPR 41/2012 DL 194/2009-DL 138/2011	73	-17	1.539	1.612	-19
	DPCM 22/1/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	59	-19	1.385	1.444	-10
	DPCM 105/2013 Art. 23-*quater*, c. 9 DL 95/2012[3]	65	10	1.535	1.600	11
Beni, attività culturali e turismo	DPR 91/2009 Art. 74 DL 112/2008	223		21.232	21.455	
	DPCM 22/1/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	185	-17	18.947	19.132	-11
	DPCM 171/2014 Art. 13, c. 1 DL 91/2013[4]	191	3	19.050	19.241	1
Salute	DPR 108/2011 DL 112/2008 - DL 194/2009	429		1.625	2.054	
	DPCM 22/1/2013 Art. 2, c. 1 lett. a)-b) DL 95/2012	372	-13	1.328	1.700	-17
	DPCM 59/2014 Art. 1, c. 233 legge 147/2013	371	-0	1.328	1.699	-0

[1] Per effetto di tale norma la dotazione organica delle aree funzionali risultava incrementata di 250 unità di personale ispettivo, successivamente abrogata dall'art. 1, comma 300, della legge n. 190 del 2014

[2] Dotazioni incrementate da personale proveniente dall'Anas e dal personale destinato agli Uffici Dighe e al Progetto speciale ricostruzione Abruzzo

[3] Dotazioni incrementate da personale proveniente dall'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico ASSI

[4] Dotazioni incrementate da personale proveniente dalla soppressa Cinecittà-Luce S.p.A.

In particolare, le Amministrazioni interessate non hanno utilizzato la possibilità, prevista dal decreto-legge n. 112 del 2008 e ribadita nei successivi interventi legislativi, di stipulare accordi per l'esercizio in comune di funzioni logistiche, con conseguente utilizzo congiunto di risorse umane e strumentali.

Anche in relazione a quanto sopra, permane dunque elevato, specialmente per quanto attiene ai Ministeri di minore dimensione, il rapporto tra il personale incaricato di svolgere compiti operativi e quello adibito al mantenimento delle strutture. Nel Ministero dell'economia e delle finanze, in quello del lavoro e delle politiche sociali e in quello dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, oltre un quarto dei dipendenti dell'amministrazione centrale si occupa del funzionamento degli uffici.

I nuovi regolamenti di organizzazione hanno operato riduzioni a margine delle strutture centrali dei Ministeri, mantenendo immutate le linee di fondo del tradizionale assetto organizzativo[1]. In sei Ministeri (cfr. tavola 2) le direzioni generali sono accorpate all'interno di dipartimenti, con la conferma di un modello organizzativo volto a conferire particolare rilievo a specifici settori dell'attività amministrativa, ovvero all'esigenza di mantenere distinte linee di attività che in precedenza facevano capo a diversi dicasteri. Negli altri sette casi è prevista la presenza di un Segretario generale con il compito di coordinare l'attività delle diverse direzioni generali.

TAVOLA 2

MODELLI ORGANIZZATIVI
DATI A CONFRONTO

	Segretario generale	Dipartimenti	Direzioni generali
Economia e finanze		4	28
Sviluppo economico[1]	1		15
Lavoro e politiche sociali	1		10
Giustizia		4	19
Affari esteri	1		8
Istruzione, università e ricerca		3	9
Interno		5	32
Ambiente	1		7
Infrastrutture		2	16
Difesa	1		9
Politiche agricole		3	7
Beni e attività culturali	1		12
Salute	1		12

[1] Il posto da Segretario generale non è attualmente ricoperto

[1] Vanno, in particolare, segnalati i processi di riordino del Ministero della salute e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.
Con dPCM n. 59 del 2014, il Ministero della salute è passato dalla precedente organizzazione, basata su un modello dipartimentale, prevista dal d.P.R. n. 108 del 2011, ad un nuovo assetto organizzativo che vede la presenza di dodici direzioni generali, coordinate da un Segretario generale. Gli uffici di livello dirigenziale non generale sono stati individuati con successivo decreto ministeriale dell'8 aprile 2015. Dall'esame della documentazione si evidenzia, peraltro, l'istituzione di uffici affidati ad un dirigente di II fascia con pochissime unità di personale in servizio.
Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha subito un ulteriore processo di riordino, per effetto di quanto disposto dall'art. 1, comma 327, della legge di stabilità per il 2016. Tale norma affida ad un decreto ministeriale la possibilità di accorpare uffici dirigenziali anche di livello generale, modificando l'assetto organizzativo stabilito con il precedente dPCM n. 171 del 2014. In attuazione della predetta disposizione, con d.m. n. 44 del 23 gennaio 2016, la Direzione generale "Archeologia" e la Direzione generale "Belle arti e paesaggio" sono state accorpate in un'unica struttura; contestualmente sono state effettuate fusioni di uffici dirigenziali di livello inferiore. A livello periferico, il citato decreto dispone l'accorpamento delle attuali 17 Soprintendenze "Archeologia" con le 31 Soprintendenze "Belle arti e paesaggio". In tal modo, sul territorio nazionale dovrebbero risultare presenti 39 Soprintendenze con competenze miste, in quanto alle 31 originarie ne sono state aggiunte altre 8, collocate nelle città metropolitane. Restano confermate le due Soprintendenze speciali di Pompei e di Roma. L'entrata in vigore del nuovo modello organizzativo richiederà una riallocazione sul territorio di persone e di risorse strumentali. In particolare, la tutela archeologica, prima esercitata su scala regionale, viene ora ulteriormente decentrata.

Nonostante la forte riduzione intervenuta nel numero degli uffici[2], l'esame dei diversi organigrammi, acquisiti dalle amministrazioni, rivela, tutt'ora, la presenza di divisioni o uffici di livello equiparato con pochissime unità di personale assegnato (in alcuni casi meno di quattro)[3].

Anche le reti periferiche degli uffici dei Ministeri, ad eccezione delle prefetture destinatarie di uno specifico percorso di riordino, hanno visto, per effetto della normativa citata, una consistente riduzione del numero delle strutture e del relativo personale.

Si tratta, peraltro, di un processo sinora troppo timido, che, anche nei casi di accorpamento di alcuni uffici collocati a livello regionale o provinciale[4], ha, in definitiva, inciso solo sui vertici degli uffici, eliminando dall'organico alcune posizioni dirigenziali di seconda fascia, senza intaccare la distribuzione dei dipendenti nelle diverse realtà territoriali.

Più volte la Corte ha, al riguardo, sottolineato la necessità di rivedere il dimensionamento delle strutture periferiche che erogano servizi omogenei per contenuto, sulla base di un'analisi delle caratteristiche dimensionali sociali e demografiche dei diversi territori e del conseguente fabbisogno di specifica attività amministrativa.

Al momento, per gli uffici periferici, manca l'indicazione di una dotazione ottimale del personale, non essendo previste specifiche piante organiche, sia pure a titolo meramente indicativo.

I nuovi regolamenti di organizzazione ed i tagli alla consistenza del personale non hanno inciso sulla presenza, in quasi tutti i Ministeri, di enti strumentali che, a vario titolo ed attraverso diversi momenti di raccordo organizzativo, svolgono importanti compiti operativi che, in taluni casi, riguardano la missione fondamentale del Ministero[5].

La tavola 3 evidenzia il personale in servizio e la relativa spesa nei principali enti strumentali dei Ministeri.

Merita di essere segnalato il caso del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che opera con un ridotto numero di dipendenti e non dispone di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a svolgere. Per tali compiti il Ministero si avvale di altri soggetti pubblici (es. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA) e privati, in forma societaria (quali la Castalia Consorzio Stabile SCpA,), anche *in house* (Sogesid S.p.A.). Come dettagliato nello specifico capitolo di questa relazione, l'attività svolta dalle Direzioni generali del citato Ministero si sostanzia in definitiva nella stipula di convenzioni con i predetti soggetti[6].

Anche con riferimento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai due enti strumentali (ISFOL e Italia Lavoro S.p.A.) sono affidati importanti compiti operativi nelle materie di competenza dell'amministrazione.

L'ISFOL in particolare è il soggetto attuatore di una parte rilevante dei programmi operativi nazionali finanziati con fondi comunitari, di cui è titolare il Ministero; mentre Italia Lavoro, soprattutto a livello territoriale, rappresenta il necessario momento di coordinamento

---

[2] In quasi tutti i Ministeri, gli uffici dirigenziali centrali e periferici sono stati ridotti, per effetto combinato di tutte le misure citate, di quasi un terzo.

[3] A titolo di esempio nel Ministero dei beni culturali, in alcune Servizi (uffici equiparati a quelli dirigenziali di seconda fascia) è presente esclusivamente il dirigente; nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in numerose divisioni (inserite in pressoché tutte le direzioni generali), il personale amministrativo si colloca intorno alle 5 unità; analoga situazione si riscontra in alcune divisioni del Ministero dell'smbiente; anche nel Ministero degli esteri, nell'amministrazione centrale, alcuni uffici, affidati alla titolarità di appartenenti alla carriera diplomatica, presentano pochissime unità di personale assegnato.

[4] Nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali, gli uffici di livello regionale sono stati ridotti a quattro, mentre le direzioni territoriali, in precedenza previste in ogni provincia, sono state ridotte a 81, attraverso opportuni accorpamenti. Anche i Provveditorati regionali alle opere pubbliche sono stati ridotti a sette. Per quanto riguarda il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, la rete periferica ha visto la soppressione di quattro uffici scolastici regionali.

[5] Sulla natura giuridica e sulle caratteristiche dei predetti enti, si rinvia agli approfondimenti contenuti nel riquadro "La spesa delle società di "servizi ancillari" nel 2015", nell'ambito del capitolo "Le spese dello Stato".

[6] Nel solo anno 2015 sono state utilizzate ben 237 unità della Sogesid, espresse in anni/persona, con impegni a carico del Ministero pari a 28,7 milioni ed un costo in termini di prestazioni rese pari a 16,7 milioni.

con le Regioni e gli Enti locali per le iniziative volte al rilancio dell'occupazione e, più in generale, per le politiche attive del lavoro.

Entrambi i predetti Enti dovranno, peraltro, a breve rivedere la loro collocazione e le funzioni, una volta completato il processo istitutivo delle agenzie nazionali previste nei decreti attuativi del *Jobs act*.

TAVOLA 3

PRINCIPALI ENTI STRUMENTALI DEI MINISTERI

Ministeri	Società strumentali	*(unità)*			*(in migliaia)*	
		Dirigenti	Aree funzionali	Totale	Costo del personale	Costo delle consulenze
Economia e finanze	SOGEI	56	2.089	2.145	158.437	dato non fornito
	SOSE	6	140	146	9.307	1.561
	CONSIP	37	307	344	25.558	800
	CONSAP	6	203	209	15.809	825
	STUDIARE SVILUPPO	3	7	10	1.060	60
	Totale	**108**	**2.746**	**2.854**	**210.171**	**3.246**
Sviluppo economico	ICE	36	401	437	59.785	-
	GSE	19	558	577	41.969	1.139
	INVITALIA	56	903	959	57.978	dato non fornito
	INFRATEL ITALIA	3	77	80	4.391	1.182
	Totale	**114**	**1.939**	**2.053**	**164.123**	**2.321**
Lavoro e politiche sociali	ISFOL	4	597	601	35.636	147
	ITALIA LAVORO	29	473	502	28.800	775
	Totale	**33**	**1.070**	**1.103**	**64.436**	**922**
Affari esteri	ISTITUTO AGRONOMICO PER L'OLTREMARE*	1	25	26	1.520	360
Istruzione, Università e Ricerca	INVALSI	2	43	45	2.574	20
	INDIRE	2	143	145	7.934	n.d
	Totale	**4**	**186**	**190**	**10.508**	**20**
Ambiente	ISPRA	21	1.272	1.293	73.211	-
	SOGESID	12	436	448	13.925	5.176
	Totale	**33**	**1.708**	**1.741**	**87.136**	**5.176**
Infrastrutture e trasporti	ENAV	10	3.328	3.338	402.213	-
	ENAC	37	776	813	65.927	9
	AeCI	1	27	28	1.438	-
	Totale	**38**	**803**	**841**	**67.365**	**9**
Difesa	AGENZIA INDUSTRIE DIFESA	7	1.051	1.058	40.331	95
	DIFESA SERVIZI	1	21	22		
	Totale	**8**	**1.072**	**1.080**	**40.331**	**95**
Politiche agricole e forestali	CREA	17	1.609	1.626	89.314	-
	UNIRELAB	-	33	33	1.448	131
	ISMEA	5	127	132	8.516	125
	ISA	4	31	35	3.856	77
	AGEA	12	231	243	17.736	-
	Totale	**38**	**2.031**	**2.069**	**120.870**	**333**
Beni, attività culturali e turismo	ARCUS	2	7	9	602	-
	ALES	3	631	634	19.327	10
	Totale	**5**	**638**	**643**	**19.929**	**10**
	Totale generale	**382**	**12.218**	**12.600**	**786.389**	**12.492**

I Ministeri della salute, dell'interno e della giustizia non hanno enti strumentali

* L'Istituto agronomico per l'oltremare dal 1° gennaio 2016 è stato assorbito dall'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni interessate.

Una profonda revisione degli assetti organizzativi delle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, è demandata ai decreti legislativi previsti dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015. L'ambito di applicazione della delega è vasto ed ambizioso.

Per le Amministrazioni centrali, viene riproposto il criterio di un ridimensionamento degli uffici cosiddetti strumentali, a favore delle attività connesse direttamente con l'erogazione dei servizi ai cittadini. Fra gli altri criteri direttivi per la riorganizzazione, va segnalato l'obbligo di soppressione degli uffici ministeriali, le cui funzioni si sovrappongono a quelle di enti o autorità indipendenti. Più in generale, la delega prevede l'introduzione di una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei Ministeri, anche attraverso una semplificazione delle procedure per emanare i regolamenti di riorganizzazione.

Per quanto attiene agli uffici periferici delle Amministrazioni statali, il citato art. 8 ripropone un forte ruolo delle Prefetture, che dovrebbero trasformarsi in uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico tra amministrazione e cittadino.

Al riguardo, la Corte, nell'audizione svoltasi il 10 ottobre 2014 presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge delega, ha sottolineato il non facile percorso di attuazione, testimoniato da analoghe precedenti iniziative non andate a buon fine.

Più in generale, il processo di riordino degli enti periferici rappresenta l'occasione anche per migliorare i necessari raccordi organizzativi e i conseguenti flussi informativi, per un'effettiva programmazione della spesa.

1.2. La riforma della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

E' proseguito nel 2015 il disegno organizzativo (art. 21 del DL n. 90 del 2014) volto all'istituzione di un'unica Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), finalizzato ad una riduzione dei costi e ad un'uniformità nella formazione presso le pubbliche amministrazioni[7].

In attuazione dell'art. 21 sono stati emanati due dPCM[8], relativi sia al trasferimento delle risorse finanziarie e strumentali che al trattamento economico dei docenti della SNA[9].

Al predetto processo di riforma, peraltro, si è sovrapposta la previsione contenuta nella legge sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (legge n. 124 del 2015), che prefigura i criteri per una più ampia riorganizzazione della SNA, disponendo anche la possibilità di trasformazione della natura giuridica dell'ente[10]. I criteri per la delega prevedono, inoltre, la collaborazione con istituzioni nazionali e internazionali di prestigio e di avvalersi - per le attività di reclutamento dei dirigenti - di organismi di formazione selezionati con procedure trasparenti. La stessa legge n. 124, con riferimento alla formazione permanente dei dirigenti, ha disposto la definizione di obblighi formativi annuali e delle modalità del relativo adempimento, nonché il coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nella formazione dei futuri dirigenti, con l'obbligo di prestare gratuitamente la propria opera intellettuale per le suddette attività di formazione (art. 11, comma 1, lett. e).

---

[7] L'art. 21 del DL n. 90 del 2014 stabilisce l'accorpamento della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI), della Scuola Superiore dell'economia e delle Finanze (SSEF), dell'Istituto diplomatico "Mario Toscano" e del Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche. Tali organismi erano già stati coinvolti da un riordino complessivo ad opera del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, adottato in attuazione dell'articolo 11, comma 1, del DL n. 95 del 2012, che aveva istituito il Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica e aveva trasformato la Scuola superiore della Pubblica amministrazione in SNA.

[8] dPCM 24 dicembre 2014 e dPCM 25 novembre 2015.

[9] L'attività di formazione della SNA è svolta da un gruppo di docenti stabili, nominati dal Presidente della Scuola per un periodo non superiore a due anni rinnovabile, i quali sono scelti tra dirigenti di amministrazioni pubbliche, docenti universitari, magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato e consiglieri parlamentari, esperti - italiani o stranieri - di comprovata professionalità. Le docenze stabili non possono essere superiori a trenta. La Scuola può, inoltre, avvalersi di docenti incaricati, anche temporaneamente, di specifiche attività di insegnamento e conferire a persone di comprovata professionalità specifici incarichi finalizzati alla pubblicazione di ricerche e studi.

[10] Art. 11, comma 1, lett. d.

In attesa dell'emanazione del decreto legislativo di attuazione del citato articolo 11, la legge di stabilità per il 2016[11] ha previsto per la SNA una riduzione dei servizi strumentali, una riduzione del numero complessivo dei docenti e un risparmio di spesa non inferiore al 10 per cento dei trasferimenti dal bilancio dello Stato[12]. La stessa norma ha previsto il commissariamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione[13], con conseguente decadenza del Comitato di gestione e del Presidente in carica. Il Commissario straordinario deve proporre un piano di riorganizzazione diretto a realizzare gli obiettivi delineati, da approvarsi con dPCM.

La tavola 4 riporta i dati relativi ai corsi programmati dalla SNA per l'anno 2015[14], suddivisi per aree tematiche. Si tratta dell'attività di formazione continua che è rivolta a dirigenti e non dirigenti, al fine di favorirne la crescita e l'aggiornamento professionale.

TAVOLA 4

AREE TEMATICHE	Giorni didattica per singola edizione	Edizioni programmate	Giorni totali
MANAGEMENT PUBBLICO	62	55	3.410
GARE ED APPALTI	66	30	1.980
BILANCIO E CONTABILITA' DELLO STATO	19	18	342
E-GOVERNMENT	24	14	336
EUROPA	69	13	897
FORMAZIONE LINGUISTICA	16	9	144
FEDERALISMO FISCALE	4	4	16
ANTICORRUZIONE, INTEGRITA' E TRASPARENZA	14	45	630
Totale	274	188	7.755

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SNA

1.3. Le nuove Agenzie governative

Le raccomandazioni della Commissione europea sul programma nazionale di riforma e sul programma di stabilità dello scorso 18 maggio, sottolineano, tra l'altro, la necessità di completare in tempi brevi il processo volto a garantire la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale[15], giudicata strumento necessario per un auspicato sensibile miglioramento nella gestione delle risorse presenti nei fondi strutturali, assegnati all'Italia.

La complessità del processo di trasferimento, non supportata da un'opportuna disciplina transitoria che avrebbe dovuto accompagnare l'intero percorso nelle more della completa definizione degli assetti organizzativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presso l'Agenzia per la coesione territoriale, ha peraltro prodotto riflessi anche nella gestione delle relative politiche di settore.

[11] Art. 1, comma 657 della legge n. 208 del 2015.

[12] I trasferimenti erariali in favore della SNA sono allocati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ai capitoli 5217 (Fondo occorrente per il funzionamento della Scuola superiore della Pubblica amministrazione), nonché sul cap. 5218, dove sono iscritte le previsioni delle spese di natura obbligatoria per la Scuola. Il cap. 5217 presenta nel 2015 uno stanziamento definitivo pari a 4,2 milioni, il triplo di quello relativo al 2014. Il cap. 5218 presenta risorse, in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio, pari a 11,1 milioni, anche in relazione a quanto disposto dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 252).

[13] In attuazione del citato comma 657 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, il Commissario straordinario è stato nominato con dPCM 11 marzo 2016.

[14] Non sono ancora disponibili i dati definitivi sulle ore effettivamente erogate, sul numero dei partecipanti e la relativa spesa.

[15] Istituita dall'art. 10 del DL n. 101 del 2013.

Solo nel mese di agosto 2015 sono stati, infatti, definiti gli aspetti ordinamentali dell'organizzazione e la disciplina contabile della suddetta Agenzia. I regolamenti di organizzazione e di contabilità sono stati approvati con dPCM del 7 agosto 2015, a più di un anno di distanza dall'approvazione dello Statuto (9 luglio 2014).

Per tutto il decorso esercizio, l'Agenzia ha operato in regime di sostanziale avvalimento del personale del Ministero dello sviluppo economico.

Le procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'Agenzia si sono completate solo a gennaio 2016, in esito alla procedura di selezione, prevista dall'articolo 9 del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 dicembre 2014, riservata al personale all'epoca in servizio presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, per l'immissione nel ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri delle 36 unità di personale e la successiva assegnazione al Dipartimento per le politiche di coesione, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con decreti del Segretario generale del 28 dicembre 2015 e del 22 gennaio 2016 è stato infatti dato corso all'immissione in ruolo del suddetto personale.

Sotto il profilo dell'organizzazione della Presidenza del consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 ottobre 2015, è stato istituito il Dipartimento per le politiche di coesione e riorganizzato il Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica.

Le attività dell'UVAL (Unità tecnica di valutazione in precedenza collocata presso il Ministero dello sviluppo economico) sono confluite nel NUVAP (Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione) presso la Presidenza del Consiglio, mentre quelle dell'UVER (Unità di verifica degli investimenti pubblici) sono state trasferite all'Agenzia per la coesione territoriale.

Sempre in tema di agenzie nazionali, va sottolineato, anche, il ritardo per la piena operatività dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, istituita dalla legge n. 125 del 2014. Il 20 gennaio 2016 è stata sottoscritta la convenzione che definisce gli obiettivi e regola i rapporti fra il Ministero degli affari esteri e l'Agenzia per il triennio 2016-2018.

Al Ministero è attribuita la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo e l'elaborazione degli indirizzi per la programmazione[16], il controllo e la vigilanza sull'attuazione della cooperazione. Il Ministero degli affari esteri, infine, ha il compito di valutare l'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia. Ad essa sono riservate, invece, le attività di carattere tecnico-operativo (fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione). L'art. 17 della citata legge prevede che un magistrato della Corte dei conti sia designato come presidente del collegio dei revisori e che la stessa Corte eserciti il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche, ai sensi dell'art. 3, comma 4, legge n. 20 del 1994, richiamato dall'art. 8 del d.lgs. n. 300 del 1999.

[16] La programmazione si esplica in un documento triennale approvato in Consiglio dei Ministri previo parere delle Commissioni parlamentari, chiamate a dare il proprio indirizzo politico. Importante, ai fini della coerenza delle politiche, è anche la previsione di un nuovo allegato riguardante le risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo, nello specifico un documento che accompagnerà lo stato di previsione della spesa del MAECI, fornendo l'evidenza contabile di tutte le risorse assegnate agli interventi a sostegno di politiche di cooperazione, in ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli ministeri. Di pari importanza è la previsione di una relazione annuale finale che dia contezza dei risultati. Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (di cui fanno parte i dicasteri coinvolti nella cooperazione con un ruolo di definizione strategica e di coordinamento tra le competenti Amministrazioni) ed il Consiglio nazionale per la cooperazione (di cui fanno parte soggetti pubblici e privati *profit* e *no profit* della cooperazione internazionale allo sviluppo) sono gli organi deputati ad assicurare la programmazione e garantire coerenza e coordinamento delle politiche per una nuova architettura di *governance* del sistema della cooperazione.

L'art. 1 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, recante "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale", ha previsto l'istituzione di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata "Ispettorato nazionale del lavoro", al fine di integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, con l'intento di evitare la sovrapposizione degli interventi, di uniformare il comportamento dei funzionari e di coordinare le attività nell'ambito di una programmazione unitaria. Lo schema di regolamento governativo contenente lo statuto dell'Ispettorato è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri alla fine del mese di aprile[17]. L'Ispettorato è dotato di autonomia organizzativa e contabile, secondo il modello disciplinato dall'art. 8 del d.lgs. n. 300 del 1999, sottoposto alla vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che ne monitorerà periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie, nonché al controllo successivo della Corte dei conti. Tra i compiti dell'Ispettorato rientrano anche la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, relativamente agli ambiti già di competenza del personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre agli accertamenti sul riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, sull'esposizione al rischio e sulle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini dell'applicazione della tariffa dei premi assicurativi.

Con riferimento a tale ambito di competenze, l'Ispettorato dovrà agire in coordinamento con le ASL e le ARPA, al fine di evitare accavallamento di interventi, ed assicurare omogeneità di comportamenti.

Non risulta ancora completato l'*iter* per l'emanazione del regolamento di organizzazione dell'organismo. Lo schema predisposto dal Ministero del lavoro prevede che l'Ispettorato abbia una sede centrale a Roma e varie sedi territoriali, destinate queste ultime a prendere il posto dei soppressi uffici territoriali del Ministero. All'Ispettorato nazionale del lavoro, è previsto siano trasferiti gli ispettori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mentre quelli dell'INPS e dell'INAIL resteranno presso i due istituti, in un ruolo ad esaurimento, continuando a dipendere dagli enti di previdenza per quanto attiene al trattamento normativo ed economico. L'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato avverrà attraverso un dPCM[18]. Gli organi dell'Ispettorato nazionale sono costituiti dal Direttore, dal Consiglio di amministrazione (formato da quattro dirigenti scelti tra personale dirigenziale di livello generale) e dal Collegio dei revisori. È prevista, inoltre, l'istituzione, per un periodo massimo di tre anni e al solo fine di garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato, di un comitato operativo formato dal Direttore dell'Ispettorato, nonché da un esperto del Ministero del lavoro, uno dell'INPS e uno dell'INAIL, allo scopo di coadiuvare il Direttore stesso nei suoi compiti, assicurare ogni utile coordinamento tra gli enti e adottare misure di gestione del personale ispettivo, anche con l'intento di uniformarne l'attività di vigilanza.

L'art. 4 del d.lgs. n. 150 del 2015, anch'esso attuativo del *Jobs Act*, recante il "Riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive" ha previsto l'istituzione dell'ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro), con il compito di coordinare la nuova Rete Nazionale dei servizi per le politiche attive del territorio[19], prevista

[17] Lo schema di d.P.R. "Regolamento recante statuto dell'Ispettorato nazionale del lavoro" è stato sottoposto a parere parlamentare, dopo aver ottenuto parere favorevole dal Consiglio di Stato. Le Commissioni permanenti "Lavoro, previdenza sociale" e "Bilancio" hanno espresso il loro parere alla fine di marzo 2016. Lo schema è stato approvato in esame definitivo nel Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2016.

[18] Lo schema di dPCM dell'Ispettorato non risulta ancora approvato. Il termine previsto per la sua approvazione di 45 giorni dalla data di presentazione del d.lgs. n. 149 del 2015 è ampiamente scaduto.

[19] Le politiche attive del lavoro rappresentano il complesso di misure volte a favorire e promuovere l'inserimento del lavoratore nel tessuto produttivo. Titolari di competenze in materia sono in primo luogo i Centri per l'impiego, che si rivolgono a lavoratori e datori di lavoro con lo scopo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e l'inserimento nel mercato del lavoro, che operano a livello provinciale, nel quadro dell'attività di programmazione definita dalle Regioni. A partire dal d.lgs. n. 276 del 2003 (adottato in attuazione della legge delega n. 30 del 2003 - cd. legge Biagi), il sistema del collocamento è stato liberalizzato, consentendo l'inserimento lavorativo non solo a soggetti pubblici, ma anche a soggetti privati accreditati (Agenzie per il lavoro), autorizzati dal Ministero del lavoro e

dall'art. 1 del citato decreto, anche attraverso il raccordo con i principali soggetti pubblici che attualmente operano nella materia, come INPS, INAIL, Camere di commercio, ISFOL e Italia Lavoro, nonché con le scuole e le Università.

L'ANPAL è chiamato a svolgere le funzioni di carattere programmatico e strategico finora esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tramite la Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione e, in parte, quelle di competenza della Direzione generale Sistemi Informativi e della Direzione Immigrazione, attraverso il trasferimento del relativo personale.

All'Agenzia spettano, funzioni di coordinamento, a livello nazionale, dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche di sostegno dei disoccupati, di determinazione delle modalità operative e dell'ammontare dell'assegno individuale di ricollocazione, di sviluppo e gestione integrata del sistema informativo unico delle politiche del lavoro, di accreditamento dei servizi per l'impiego privati, di gestione diretta di programmi operativi nazionali, di progetti cofinanziati dai fondi europei, di alcuni programmi di reimpiego e di ricollocazione e di programmi sperimentali. Spettano, inoltre, all'Agenzia, la definizione e la gestione di programmi nelle aree in cui i livelli essenziali delle prestazioni (in materia di politiche attive del lavoro) non siano stati rispettati o in cui vi sia il rischio di un mancato rispetto, nonché i compiti di assistenza e consulenza nella gestione di alcune crisi aziendali, quelli di controllo e vigilanza sui fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua.

Il decreto legislativo prevede inoltre l'istituzione dell'Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive per il lavoro. L'Albo è gestito dall'ANPAL, sulla base di un regolamento per l'accreditamento - adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

L'esercizio delle funzioni dell'Agenzia dovrà essere esercitato, in attesa della ridefinizione dei compiti delle funzioni tra i diversi livelli di Governo, in stretto raccordo con le Regioni e gli Enti locali, soggetti ai quali è attualmente assegnata la competenza in materia[20].

Uno dei punti maggiormente problematici della riforma riguarda, del resto - anche alla luce dell'evoluzione del riordino delle funzioni non fondamentali delle province - la collocazione, nel nuovo assetto organizzativo delle politiche per il lavoro, dei centri per l'impiego e del relativo personale.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali - previa intesa con la Conferenza-Stato, Regioni e Province autonome - è riservata la funzione di individuare le linee di indirizzo e gli obiettivi in materia di politiche del lavoro, e il compito di specificare i livelli minimi delle prestazioni che devono essere erogati su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, al Ministero del lavoro spettano il potere di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL, nonché le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché quelle in materia di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro.

La nuova Agenzia è dotata di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio ed è sottoposta all'indirizzo e vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Con lo schema di dPCM citato è stata fissata la dotazione organica dell'ANPAL in 217 unità, di cui 117 provenienti dal Ministero del lavoro e 100 dall'ISFOL. Nelle 217 unità si ricomprendono 1 dirigente generale e 7 dirigenti di livello non generale[21]. Le

---

delle politiche sociali in presenza di determinati requisiti. La platea dei soggetti operanti nel mercato del lavoro è stata ulteriormente ampliata dall'articolo 29, comma 1, del DL n. 98 del 2011, che ha autorizzato altri soggetti allo svolgimento dell'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro (istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, università, Comuni, patronati, ecc.).

[20] Ai sensi del testo vigente dell'art. 117 della Costituzione, le Regioni hanno competenza esclusiva in materia di formazione professionale e una competenza concorrente con lo Stato in materia di mercato di lavoro. In quest'ultimo ambito esiste, però, una vasta competenza regionale che scaturisce dal d.lgs. n. 469 del 1997, di attuazione della legge delega n. 59 del 1997 (cd. Bassanini), attraverso il quale sono state attribuite alle Regioni ampie funzioni in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego, di collocamento e di politica attiva del lavoro. Sul piano operativo la gestione dei centri per l'impiego è stata attuata dalle Regioni attraverso il coinvolgimento delle Province.

[21] Il d.lgs. n. 150 del 2015 prevedeva una dotazione massima di 395 unità.

risorse dell'ANPAL sono rappresentate dal finanziamento annuale, dal Fondo per le politiche attive del lavoro e dal 50 per cento dell'importo delle entrate contributive relative alla formazione professionale a carico dei datori di lavoro che non aderiscono ai fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua[22]. Gli organi dell'ANPAL sono il presidente, il consiglio di amministrazione, il consiglio di vigilanza e il collegio dei revisori. Il presidente dell'ANPAL è nominato con decreto del Presidente della Repubblica[23], previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Il presidente dell'ANPAL assume anche l'incarico di commissario straordinario di Italia Lavoro S.p.A., con contestuale decadenza del Consiglio di amministrazione di tale società.

L'ANPAL, in cooperazione con l'INPS e l'ISFOL, dovrà provvedere alla creazione del sistema informativo unico delle politiche del lavoro e del portale unico per la registrazione alla rete nazionale dei relativi servizi. Tale sistema informativo unico sarà costituito dal sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali, dall'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, dai dati relativi alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive per il lavoro e dal sistema informativo della formazione professionale. Il nuovo sistema comprenderà anche il fascicolo elettronico del lavoratore, inerente a tutti i profili del lavoratore.

Si prevede anche la stipula di una convenzione tra l'ANPAL ed il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per lo scambio reciproco dei dati individuali e dei relativi risultati statistici, al fine di monitorare gli esiti occupazionali dei giovani in uscita da percorsi di istruzione e formazione.

In conclusione, l'istituzione delle Agenzie previste dal *Jobs act* delinea un nuovo ruolo per il Ministero del lavoro, incentrato sulla definizione di obiettivi strategici e sulla elaborazione di indirizzi per le politiche di settore.

Ai decreti legislativi previsti dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2014 è demandato il compito di definire, nell'ambito della riorganizzazione del Ministero, un coerente quadro in termini di professionalità, di procedure, di mezzi finanziari e tecnologie informatiche, necessario allo svolgimento dei nuovi compiti assegnati.

1.4. La riorganizzazione delle Forze Armate

E' proseguito nel 2015 il processo di riordino strutturale delle Forze Armate, sulla base di quanto disposto dalla legge delega n. 244 del 2012, attuata attraverso l'adozione di due decreti legislativi, riguardanti, rispettivamente, la riduzione del personale militare e civile e la revisione dell'assetto organizzativo.

In particolare, il decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 7, ha delineato un processo di riforma chiamato a realizzare, in 6 anni, una contrazione complessiva non inferiore al 30 per cento di comandi, enti e strutture organizzative delle FF.AA. Nel medio periodo, lo strumento militare nazionale dovrà essere razionalizzato, al fine di conseguire una più equilibrata distribuzione della spesa fra i settori del personale, dell'investimento e del funzionamento, in linea con quella degli altri Paesi europei.

Il disposto normativo prevede complessivamente 368 provvedimenti di riduzione, di cui 166 soppressioni di enti e 202 riorganizzazioni, che interessano tutte le Forze Armate nelle loro strutture di vertice, operative, logistiche, formative, territoriali e infrastrutturali.

---

[22] Il restante 50 per cento del suddetto importo viene destinato (sempre a decorrere dal 2016) al Fondo sociale per occupazione e formazione. Una quota non superiore al 20 per cento delle risorse annue spettanti all'ANPAL, in base al suddetto gettito contributivo può essere destinata, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, alle esigenze gestionali ed operative, ivi incluso l'incremento della dotazione organica.

[23] Lo schema di d.P.R., recante lo statuto dell'ANPAL è stato approvato in esame definitivo nel Consiglio dei Ministri del 29 aprile 2016.

La riforma si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa, alla riduzione dei livelli gerarchici e al maggiore accentramento delle funzioni, alla standardizzazione organizzativa tra le Forze Armate, alla riduzione del numero delle infrastrutture e dei sedimi della Difesa, anche attraverso l'individuazione di una sede unica per più enti.

A due anni dalla entrata in vigore del citato decreto delegato, sono stati adottati 326 provvedimenti di soppressione/riconfigurazione.

In particolare, le Forze Armate hanno posto in essere la quasi totalità dei provvedimenti previsti, entro la fine del 2015, dal disposto normativo (239 provvedimenti adottati su 265 previsti)[24].

1.5. La governance *degli Enti previdenziali*

Anche nel 2015, permangono difficoltà nella *governance* degli enti previdenziali legate, da un lato alla soppressione, disposta con il decreto-legge n. 78 del 2010, dei relativi consigli di amministrazione e, dall'altro, al processo di accorpamento dei principali enti.

Sotto il primo profilo, la concentrazione nell'unica figura del Presidente delle competenze prima attribuite ad un organo collegiale e la mancanza di una puntuale demarcazione dei diversi ruoli e delle funzioni, rischiano di alterare il meccanismo di contrappesi proprio del precedente assetto duale, evidenziando, altresì, possibili contrasti tra il presidente e il Direttore generale, organo a capo della struttura amministrativa.

Più volte la Corte ha avuto modo di sottolineare, nelle relazioni sulla gestione dell'INPS previste dalla legge n. 259 del 1958, che le rispettive attribuzioni e i conseguenti rapporti tra Presidente e Direttore generale trovino più compiuta definizione.

In una recente audizione, svoltasi il 12 maggio 2016, presso la Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti previdenziali della Camera dei deputati, la Corte ha ribadito le criticità esistenti nell'attuale assetto organizzativo, sottolineando come, le proposte normative finora avanzate, tendenti ad una reintroduzione del Consiglio di amministrazione ed alla rimodulazione dei poteri del Comitato di indirizzo e vigilanza, ad oggi non abbiano avuto esito positivo, pur nella diffusa consapevolezza di una necessaria ridefinizione di compiti e ruoli.

Anche con riguardo al Comitato di indirizzo e vigilanza, in quella sede la Corte ha evidenziato l'esigenza di una revisione dell'ampia consistenza numerica dei componenti dell'organo e, nel contempo, rilevato la necessità di una più precisa definizione del ruolo e di una maggiore incisività dei poteri di indirizzo e vigilanza.

Con riferimento al secondo profilo, nel periodo immediatamente successivo all'incorporazione dell'INPDAP, sono state adottate dall'INPS determinazioni volte ad assicurare la continuità delle prestazioni e la progressiva eliminazione della duplicazione di competenze.

A seguito della approvazione del Piano industriale triennale per gli anni 2014-2016, è stata definita (con determinazione commissariale n. 58 del 2014) la nuova pianta organica dell'INPS (approvata nell'aprile 2014 dal Dipartimento della funzione pubblica), che prevede 48 posti di funzione dirigenziale generale, ripartiti tra 19 Direzioni centrali, 13 funzioni di livello dirigenziale generale per progetti temporanei, 15 Direzioni Regionali territoriali di livello dirigenziale generale.

Alle suddette funzioni si sono aggiunte le quattro aree di attività professionali (legale, tecnico-edilizio, statistico-attuariale, medico-legale).

[24] La complessità delle dinamiche connesse con l'articolata riconfigurazione dello Strumento militare ha imposto, in alcuni casi, il differimento delle misure di riorganizzazione previste. Gli obiettivi di riduzione sono stati comunque mantenuti o addirittura elevati attraverso l'emanazione di interventi correttivi.

Tale riorganizzazione si è, di fatto, tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, che non ha realizzato quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti riflessi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

Sempre sotto il profilo organizzativo, in sede di controllo e vigilanza, sono state evidenziate perplessità sull'istituzione delle predette 13 strutture organizzative denominate "progetti temporanei", senza adeguata motivazione dei presupposti di diritto e di fatto della loro costituzione.

Il Ministero vigilante ha chiesto all'Ente di modificare i suddetti provvedimenti adeguandosi alle osservazioni formulate. I nuovi atti regolamentari sono ancora in fase di predisposizione.

2. L'Agenda digitale

In attesa del completamento dell'*iter* per l'entrata in vigore del decreto legislativo concernente le modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale, è proseguita nel 2015 l'attività necessaria a completare le diverse azioni previste per la realizzazione del programma di attuazione della cittadinanza digitale, secondo l'architettura delineata.

Con riferimento al Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID)[25], che rappresenta il primo pilastro della cittadinanza digitale, il 28 luglio 2015 sono stati emanati i quattro regolamenti previsti dall'articolo 4 del dPCM 24 ottobre 2014, riguardanti, rispettivamente: le regole tecniche, le modalità attuative per la realizzazione dello SPID, quelle per l'accreditamento dei fornitori di identità digitale e per il rilascio di quest'ultima.

Il regolamento, che norma le modalità di accreditamento, è entrato in vigore il 15 settembre 2015, data dalla quale i soggetti interessati hanno potuto presentare domanda di accreditamento all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). Il 31 dicembre 2015 l'AgID ha accreditato tre "*identity provider*" (Telecom, Poste Italiane, Infocert). Con i predetti adempimenti il sistema è entrato nella fase di operatività. Il completamento dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), prevista dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, costituisce il secondo pilastro della cittadinanza digitale.

E' previsto che l'Anagrafe unica integri le informazioni sul "domicilio digitale del cittadino", ovvero l'indirizzo di posta elettronica certificata che il cittadino ha facoltà di indicare, quale esclusivo mezzo di comunicazione con la Pubblica amministrazione. Essa consentirà, inoltre, il censimento permanente della popolazione. Il 18 agosto 2015 è entrato in vigore il nuovo Regolamento Anagrafico della Popolazione Residente, che ha recepito le modifiche apportate dal d.P.R. n. 126 del 2015. In particolare, è previsto che i certificati anagrafici siano rilasciati anche da comuni diversi da quello di residenza; è prevista, altresì, la possibilità di accedere ai dati contenuti nell'ANPR, presso gli uffici anagrafici di qualsiasi comune, per l'esercizio dei diritti sanciti nel Codice sulla protezione dei dati personali. A seguito dell'approvazione delle specifiche tecniche, nel 2015 sono iniziate le attività di sperimentazione dell'ANPR nei primi due comuni che hanno sostituito la propria banca dati, con la possibilità di accesso a quella unica nazionale. Con riferimento allo stato di attuazione della Carta di Identità Elettronica (CIE), l'articolo 2 del decreto ministeriale 23 dicembre 2015 ha definito le caratteristiche tecniche della piattaforma e dell'architettura del sistema, nonché le modalità tecniche di produzione, distribuzione e gestione della CIE e di supporto all'utilizzo di quest'ultima.

[25] Il Sistema Pubblico di Identità Digitale, previsto dall'articolo 17-*ter* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 e definito con dPCM 24 ottobre 2014, consiste nell'accesso in sicurezza a tutti i siti web – Pubblica amministrazione e privati che erogano servizi online (es: INPS, Agenzia delle entrate, Comuni, Scuole, ASL, Banche, etc.), utilizzando un solo PIN, universalmente accettato. La gestione di un'unica identità sarà affidata ad un unico soggetto cosiddetto fornitore accreditato e non più a singoli erogatori di servizi.

Le principali novità, rispetto alla lunga sperimentazione della precedente carta di identità elettronica, riguardano la centralizzazione della produzione e della personalizzazione, l'invio al domicilio del richiedente e la possibilità di prenotarla direttamente via internet.

Sempre in tema di digitalizzazione dell'attività amministrativa, al 31 dicembre 2015 sono circa 10.000 le PA che hanno aderito al sistema dei pagamenti elettronici. Al fine di favorire la partecipazione al sistema da parte di tutte le istituzioni scolastiche, il MIUR in collaborazione con l'AgID ha realizzato una specifica piattaforma applicativa denominata "PagoinRete", che consentirà alle oltre 8.500 scuole italiane di aderire alla nuova procedura.

Aumenta anche il numero dei servizi messi a disposizione di cittadini e imprese da parte di Enti e PA centrali e locali: circa 800 sono i Comuni che hanno aderito al sistema tramite Unioncamere per il pagamento degli oneri SUAP (Sportello Unico Attività Produttive). Il sistema di pagamenti elettronici è in corso di implementazione anche da parte di INAIL per quanto riguarda il pagamento online dei contributi volontari per le casalinghe.

Tra gli Enti che hanno già aderito, anche Equitalia S.p.A. e l'INPS per il versamento dei contributi volontari relativi al sistema pensionistico, nonché 19 tra Regioni e Province autonome per il pagamento di bollo auto e *ticket* sanitario.

La fatturazione elettronica verso la Pubblica amministrazione è un ulteriore pilastro del processo di digitalizzazione.

Secondo i dati forniti dal Dipartimento per la funzione pubblica, dal suo avvio, sono stati oltre 22 milioni le fatture scambiate, 53.000 gli uffici pubblici e circa 590.000 i fornitori coinvolti. Oggi, in Italia, sono circa 600.000 le organizzazioni che utilizzano la fatturazione elettronica, per almeno una parte dei propri cicli commerciali.

In materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni merita, infine, un cenno, l'approvazione da parte della Commissione europea, in data 23 febbraio 2015, del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020", attraverso il quale il rafforzamento della capacità amministrativa viene strettamente correlato alla digitalizzazione.

Il Programma, che ha valenza nazionale, è strutturato in quattro assi. Relativamente ai primi due[26], il Dipartimento della funzione pubblica è stato delegato allo svolgimento delle funzioni di organismo intermedio.

L'obiettivo del PON è quello di attuare il rafforzamento delle funzioni di *governance* e di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, relativamente al coordinamento tecnico dei processi di digitalizzazione. A tale fine è stato istituito nel mese di febbraio 2015 un Comitato di pilotaggio per il coordinamento degli interventi, che ha svolto compiti relativi alla ricognizione dei Programmi operativi nazionali e regionali, allo scopo di provvedere ad un coerente riparto delle risorse.

3. Lo stato di attuazione della legge n. 124 del 2015 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"

Il *Country report 2016* della Commissione europea evidenzia, in un apposito paragrafo, che, sulla base degli indicatori messi a punto dalla banca mondiale, l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico in Italia sono nettamente inferiori alla media degli altri paesi dell'Unione.

Il dato riflette la percezione della qualità dei servizi pubblici resi alla collettività, nonché le capacità della Pubblica amministrazione e la sua indipendenza da pressioni politiche.

[26] L'Asse 1 è volto alla modernizzazione della PA e all'implementazione delle riforme per migliorare la gestione del personale e della dirigenza pubblica; l'Asse 2 interviene in chiave integrata, con le azioni previste nell'Asse 1, per la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche attraverso la razionalizzazione dell'infrastruttura ITC, la diffusione dei servizi *on line* e lo sviluppo degli *open data*.

Il medesimo documento sottolinea, inoltre, la marcata differenza nella qualità dell'azione amministrativa tra le diverse aree territoriali del nostro paese.

I fattori responsabili della scarsa *performance* dell'Italia sono individuati nell'eccessiva durata delle procedure, nel non chiaro riparto di competenze tra i diversi livelli di governo, che determinano sovrapposizioni di interventi e conflitti interistituzionali, nella mancata reingegnerizzazione delle procedure e nella complessità della regolazione normativa.

Il *Country report* rileva, inoltre, l'eccessiva anzianità dei pubblici dipendenti e auspica una maggior presenza di personale laureato in discipline tecniche.

Si tratta di considerazioni in gran parte analoghe a quelle più volte svolte dalla Corte e ribadite, da ultimo, in una audizione parlamentare sulla semplificazione[27].

La stessa Commissione europea sottolinea positivamente l'approvazione della legge 7 agosto 2015 n. 124[28], contenente un ampio numero di deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, giudicata strumento utile a porre rimedio a gran parte delle criticità evidenziate.

Il documento di economia e finanza per il 2014 aveva attribuito alle misure volte all'innovazione, alla semplificazione e alla modernizzazione della Pubblica amministrazione, contenute nell'allora disegno di legge (considerato come "collegato" alla manovra di bilancio per il 2015), effetti positivi sulla crescita per un punto percentuale nel 2020 e 2,3 punti nel lungo periodo.

Nel corso dell'*iter* parlamentare, che ha portato alla approvazione della legge n. 124, la Corte è stata chiamata ad esprimere il proprio avviso, sia presso la Camera dei deputati che presso il Senato della Repubblica, rispettivamente, il 9 ottobre 2014 ed il 3 giugno 2015.

In quella sede la Corte ha sottolineato, in via preliminare, che il disegno di legge all'esame non operava correzioni al margine degli assetti ordinamentali, ma delineava cambiamenti importanti nei soggetti, nelle procedure e nell'organizzazione della Pubblica amministrazione, centrale e locale, con un taglio riformatore ambizioso e radicale.

In effetti, la legge n. 124 del 2015 contiene ben 14 ambiti per l'esercizio delle previste deleghe legislative[29]. Queste ultime, seguendo l'ordine dell'articolato riguardano: il completamento del Codice per l'Amministrazione Digitale (CAD); la semplificazione della Conferenza dei servizi, quale modalità privilegiata dell'azione ammnistrativa nelle materie a competenza ripartita; la nuova disciplina per il rilascio della certificazione di inizio di un'attività imprenditoriale (SCIA); l'aggiornamento delle norme per il contrasto alla corruzione e la trasparenza dell'azione amministrativa (*Freedom Of Infomation Act*); il riordino delle procedure di spesa per le intercettazioni; la revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio, Ministeri, enti pubblici ed agenzie nazionali, prefetture); la ridefinizione delle competenze delle camere di commercio; la normativa sul pubblico impiego e l'istituzione di ruoli unici per i dirigenti; la semplificazione dell'attività degli enti di ricerca; la nuova disciplina applicabile alle società partecipate e ai servizi pubblici locali di interesse generale; la predisposizione di un codice di procedura per i giudizi davanti alla Corte dei conti; la semplificazione normativa attraverso la modifica o

[27] L'Audizione si è svolta presso la Commissione parlamentare per la semplificazione il 12 marzo 2014.

[28] Nei confronti di numerosi articoli della citata legge delega è stato presentato ricorso per legittimità costituzionale da parte della Regione Veneto, in data 19 ottobre 2015, per violazioni del riparto di competenze previsto dall'art. 117 della Costituzione. Il Consiglio di Stato, in data 5 maggio 2016, nell'esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo concernente la dirigenza sanitaria, sottolineava come la compatibilità del nuovo sistema di nomina dei direttori sanitari è tutta da verificare, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

[29] Per ciascuno di tali ambiti è prevista la possibilità di emanare uno o più decreti legislativi. In effetti, relativamente ad alcune materie, la legge delega già prefigura una pluralità di interventi. E' il caso di quanto disposto dall'art. 8 (Riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato), che prevede modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle Agenzie nazionali e degli Enti pubblici non economici. I criteri direttivi fanno riferimento, tra l'altro, al riordino delle funzioni di Polizia e di tutela dell'ambiente, alla riforma delle Prefetture, alla soppressione del Pubblico Registro Automobilistico, nonché ad un'ulteriore serie dettagliata di interventi.

l'abrogazione di leggi, la cui entrata in vigore era subordinata all'adozione di successivi provvedimenti.

Alla data di stesura della relazione, risulta pubblicato il decreto legislativo n. 10 del 22 gennaio 2016 riguardante la semplificazione normativa. Con il citato decreto vengono abrogate circa quaranta norme, contenute negli interventi anti crisi, che risultano superate dalla successiva evoluzione dell'ordinamento. Diminuisce in tal modo il numero delle disposizioni legislative non ancora attuate per la mancata emanazione di norme secondarie attuative.

Risulta emanato anche il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza amministrativa, meglio noto come FOIA (*Freedom of Information Act*).

Il testo approvato tiene conto di alcune delle osservazioni formulate dal Consiglio di Stato e di quanto emerso dall'ampio dibattito che è seguito alla diffusione del primo schema. In sostanza, in linea con quanto disposto dalla legge delega, viene recepito l'orientamento giurisprudenziale, ampliando il diritto di accesso al fine di consentire un controllo sociale sull'operato dell'azione amministrativa.

Scompare l'obbligo di motivare la richiesta di accesso ad atti, documenti, informazioni. Permangono limiti legati alla tutela di interessi pubblici riguardanti la sicurezza pubblica, le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria dello Stato, lo svolgimento di indagini penali e l'attività ispettiva, nonché quelli connessi alla tutela di interessi privati relativi alla produzione di dati personali, alla segretezza della corrispondenza, alla tutela di interessi economici e commerciali. L'accesso è gratuito, anche se è previsto il rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione dei costi effettivamente documentati per la riproduzione. Si tratta di una previsione di problematica attuazione sul piano operativo.

Il nuovo testo elimina la previsione del silenzio-rigetto, introducendo, peraltro, decorsi trenta giorni dalla richiesta, la possibilità di presentare gratuita richiesta di riesame al responsabile della trasparenza, prodromica all'eventuale ricorso agli organi di giustizia amministrativa.

Di particolare rilievo, l'estensione dell'obbligo di pubblicazione dei provvedimenti in materia di costituzione di società a partecipazione pubblica, acquisto e alienazione di partecipazioni in società già costituite.

Altri 10 provvedimenti sono stati approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, sottoposti al parere del Consiglio di Stato e, successivamente, trasmessi al Parlamento per il parere delle competenti commissioni[30].

Di particolare rilevo, e da tempo auspicata anche dalla Commissione europea, la nuova disciplina delle società partecipate.

La Corte ha avuto modo più volte di evidenziare la rilevante importanza dell'iniziativa, sottolineando, in sede di audizione sul testo della legge delega n. 124 del 2015, di condividere la scelta di prevedere un intervento organico e completo in materia.

[30] Si tratta degli schemi di d.lgs. riguardanti le modifiche al CAD (art. 1, comma 1 della legge delega), la conferenza dei servizi (art. 2, comma 1), il riordino delle partecipazioni pubbliche (art. 16, comma 1), il Testo Unico sui servizi pubblici locali (art. 17, comma 1), la semplificazione della certificazione di inizio attività, l'accelerazione delle procedure per gli investimenti di Regioni ed Enti locali (art. 5, comma 1).
Gli altri quattro schemi disciplinano specifiche materie rientranti nell'ampia delega per il riordino delle amministrazioni pubbliche (riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, inserito funzionalmente nell'Arma dei Carabinieri e delle autorità portuali) e in quella per la revisione dell'ordinamento del pubblico impiego e della dirigenza (disciplina del procedimento disciplinare in caso di falsa attestazione della presenza in servizio e riordino della dirigenza sanitaria).

Nel Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica[31], la Corte ha fornito un quadro aggiornato del numero e della tipologia delle diverse società partecipate.

Le società partecipate da almeno un Ente della Pubblica amministrazione sono, secondo gli ultimi dati disponibili, quasi 11.000 e impiegano oltre un milione di addetti. Di queste, l'insieme delle 7.767 imprese attive occupa 927.559 addetti. Le società partecipate con quote oltre il 50 per cento sono 4.715. Da una stima della *performance* economica effettuata sulle predette 4.715 imprese, risulta che queste generano oltre 57 miliardi di valore aggiunto, circa l'11 per cento di quello complessivo di tutte le imprese che operano nell'industria e nei servizi. I settori trainanti sono ancora una volta quelli industriali, relativi alla "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata" (60 per cento del valore aggiunto del settore) e "Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento" (61,5 per cento del valore aggiunto del settore).

Delle controllate che hanno presentato un bilancio di esercizio nel 2013 (l'81 per cento), infine, due terzi hanno registrato un utile; le perdite ammontano a circa 1 miliardo e gli utili a due miliardi, con un saldo complessivo di circa 900 milioni; ma gli squilibri in termini di perdite e utili sono distribuiti in modo molto diverso tra le aree di attività economica[32].

Di particolare rilievo la previsione, contenuta nello schema di decreto legislativo, di precise condizioni e limiti per la costituzione di società a partecipazione pubblica, ovvero per il mantenimento in mano pubblica di quelle esistenti: entro un breve periodo dalla data di entrata in vigore del decreto, ciascuna Amministrazione pubblica è obbligata ad individuare quelle che devono essere alienate, in quanto non rientranti nelle categorie previste, ovvero prive dei requisiti e delle condizioni per poter operare economicamente sul mercato.

Merita di essere sottolineata, inoltre, la previsione di uno specifico obbligo di motivazione, per l'acquisizione di nuove partecipazioni societarie.

Ampia e dettagliata anche la disciplina in materia di *governance* e le iniziative da intraprendere in caso di crisi aziendale.

Con riferimento alla responsabilità per danno erariale, la giurisdizione della Corte dei conti viene limitata al solo caso del danno patrimoniale o non patrimoniale, subíto dal socio pubblico, nonché a quello riferibile alla condotta dei rappresentanti degli Enti partecipanti che abbiano trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando il valore della partecipazione.

Al riguardo, va osservato, peraltro, che da tempo la giurisprudenza della Corte di cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti, con riferimento alle società *in house*, anche in relazione ai danni prodotti dagli amministratori al patrimonio della società. Ciò in quanto, nel caso delle società *in house*, non è effettivamente sussistente un rapporto di alterità con la pubblica amministrazione partecipante. Anche alla luce della citata giurisprudenza, andrebbe valutata la possibilità di un'ulteriore estensione della giurisdizione della Corte dei conti, che si caratterizza per l'obbligatorietà dell'azione, a fronte della mera eventualità di un giudizio civile lasciato all'autonoma iniziativa del soggetto danneggiato.

[31] Approvato con delibera n. 2 del 2016.

[32] Analizzando i dati per settori di attività emerge, infatti, che il settore che contribuisce in misura maggiore a determinare il saldo negativo è quello dei trasporti (-180 milioni), mentre sia le imprese attive nella "Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata" sia quelle del settore relativo alla "Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento" registrano utili pari, rispettivamente, a 702 e a 348 milioni.

Strettamente connesso con il precedente, lo schema di decreto legislativo riguardante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale. La normativa approvata interviene in modo profondo nel settore dell'offerta dei servizi pubblici, con lo scopo di sistematizzare la materia in un Testo Unico e rafforzare la gestione industriale, attraverso un modello *a rete di rilevanza economica*, prevedendo nuove forme di implementazione delle attività in capo agli enti di governo degli Ambiti territoriali ottimali.

L'obiettivo, come osservato nel citato Rapporto 2016 di coordinamento della finanza pubblica, è quello di favorire la creazione di un assetto organizzativo diffuso e coordinato, capace di sfruttare i legami costruiti con tutti gli operatori pubblici e privati che concorrono con la loro autonomia alla creazione di valore pubblico e delineare un ruolo per le Amministrazioni pubbliche, orientato all'esercizio di una alta attività di *governance* nell'ambito della funzione di arbitro di mercati regolamentati.

Relativamente allo schema di decreto legislativo concernente la responsabilità disciplinare per "falsa attestazione della presenza in servizio dei pubblici dipendenti", la Corte è stata chiamata il 16 maggio 2016 ad esprimere il proprio avviso presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati.

In quella sede, la Corte ha preliminarmente sottolineato la piena rispondenza della normativa, finalizzata a colpire severamente il c.d. assenteismo fraudolento - attraverso una specifica disciplina sia delle fattispecie punibili, sia delle misure che le amministrazioni sono tenute a porre in essere in relazione ai fatti accertati - con il criterio direttivo contenuto nella legge delega di *"accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare"*.

La previsione della sospensione obbligatoria dal servizio, ha osservato la Corte, trova giustificazione nelle circostanze in cui è avvenuta la cognizione del fatto che dà causa alla sospensione, che semplifica fortemente la successiva istruttoria, favorendone, altresì, la più sollecita conclusione.

L'immediata sospensione del dipendente anche dallo "stipendio", prosegue la Corte, va ovviamente interpretata nel senso di non precludere la corresponsione di un assegno alimentare al dipendente sospeso.

La Corte ha manifestato, peraltro, perplessità sul ristretto termine di 30 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare, insufficiente ad assicurare una completa trattazione del fatto, oltreché per garantire il diritto di difesa dell'interessato.

Nella citata audizione, la Corte ha sottolineato, inoltre, che l'introduzione di una responsabilità amministrativa per danno all'immagine, in aggiunta a quella disciplinare, in deroga a quanto attualmente previsto dall'art. 17, comma 30-*ter*, DL n. 78 del 2009, che limita la fattispecie solo alle ipotesi di condanna definitiva in giudicato per uno dei delitti contro la Pubblica amministrazione, non sembra ricompresa nell'ambito oggettivo della delega. Così come, estranea alla delega, appare la previsione di una fattispecie di reato a carico dei dirigenti che omettano di avviare il procedimento disciplinare. Nei confronti di questi ultimi la sanzione disciplinare del licenziamento, uguale a quella comminata degli autori dell'illecito, potrebbe risultare non conforme ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

4. La revisione delle funzioni non fondamentali delle Province

Il processo di riordino delle funzioni non fondamentali[33] esercitate dalle Province, avviato con la legge n. 56 del 2014, si è completato nella primavera del 2016[34].

Alcune Regioni, infatti, in una prima fase avevano legiferato in modo generico, fissando i principi ed i criteri direttivi, rimandando a successivi provvedimenti il completamento dell'operazione[35].

Per favorire un'accelerazione del processo, il DL n. 78 del 2015 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), all'art. 7 comma 9-*quinquies*, stabiliva che le Regioni che non avessero provveduto entro il 31 ottobre 2015 al riordino della materia, avrebbero dovuto versare a ciascuna Provincia una somma corrispondente alle spese sostenute per l'esercizio delle funzioni non fondamentali[36]. Ciò ha determinato una accelerazione nell'approvazione delle leggi regionali, che si è completato con l'approvazione il 10 maggio 2016 di una ulteriore legge regionale da parte della Regione Puglia, in fase di pubblicazione.

Le leggi approvate dalle Regioni seguono, peraltro, schemi diversi e delineano differenti modelli ordinamentali. Solo in limitati casi si è verificata un'effettiva ridefinizione anche sul piano operativo, delle modalità di esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province. Molte Regioni, di fatto, si sono limitate a delegare l'esercizio delle funzioni ai nuovi enti di area vasta, tramite la modalità organizzativa dell'avvalimento del personale trasferito alle Regioni.

Va segnalata la legge regionale dell'Emilia-Romagna che delinea un'organica riforma di sistema, attraverso un modello partecipato, basato sulla concertazione da attuare attraverso tavoli interistituzionali di confronto con gli Enti di area vasta e con i Comuni.

Resta tuttora indefinito il quadro per il concreto esercizio delle funzioni e del loro finanziamento con riferimento alla Calabria e alla Campania.

La tavola 5 riassume il contenuto delle leggi regionali emanate, in attuazione della c.d. legge "Del Rio".

---

[33] Ai sensi dell'art. 1, comma 85 della legge n. 56 del 2014, le Province, quali Enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:
a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali;
e) gestione dell'edilizia scolastica;
f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. Le seguenti ulteriori funzioni fondamentali sono attribuite dal successivo comma 86 alle Province con forte presenza di territorio montano:
a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed Enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

[34] Per una più approfondita disamina delle diverse fasi attuative del predetto processo di riordino si rinvia alla deliberazione n. 8 del 22 febbraio 2016, contenente, tra l'altro, ampi riferimenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

[35] Fra i passaggi più significativi del percorso di riordino vanno rammentati la Conferenza Unificata dell'11 dicembre 2014 (in cui è stato siglato l'accordo sulla individuazione delle funzioni delle province da trasferire agli altri livelli di governo) e il dPCM 26 settembre 2014 (concernente i criteri specifici per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie umane strumentali organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali). Successivamente, è intervenuta la circolare n. 1 del 29 gennaio 2015 del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che ha individuato le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale ed altri profili connessi al riordino delle funzioni delle Province delle Città metropolitane.

[36] Il citato DL 78 del 2015 prevede, inoltre, specifici criteri per il ricollocamento del personale addetto ai servizi per l'impiego. Nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni del 5 novembre 2015, è stata affrontata la tematica relativa al riordino delle funzioni di polizia locale (e del relativo personale).

TAVOLA 5

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	LEGGI REGIONALI DI RIORDINO DELLE FUNZIONI NON FONDAMENTALI	
ABRUZZO	Legge Regionale 20 ottobre 2015, n. 32 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge 56/2014."	Confermate alla Provincia le funzioni attuali, salvo deroghe a favore dei Comuni. Viene introdotta l'obbligatorietà per le Province di esercizio associato delle funzioni amministrative al fine di assicurare l'uniformità ed il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini nonché l'integrazione delle politiche sociali territoriali ed economiche.
BASILICATA	Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 49 "Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 s.m.i."	Le Province esercitano funzioni amministrative e di programmazione quali enti di area vasta nelle materie di propria competenza.
CALABRIA	Legge regionale 22 giugno 2015, n. 14 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n.56"	La Regione riassume, nell'ambito delle proprie competenze amministrative, le funzioni già trasferite alle Province sulla base della l.r. 12 agosto 2002, n. 34 e s.m.i. Le funzioni connesse alle materie agricoltura, caccia e pesca e formazione professionale sono direttamente esercitate dalla Regione.
CAMPANIA	Legge Regionale 9 novembre 2015 n. 14 "Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190"	Confermate in capo alla Città metropolitana di Napoli i compiti e le funzioni già svolte dalla Provincia. Sono riassorbite dalle Regioni le funzioni esercitabili in modo unitario sull'intero territorio ed incompatibili con la nuova fisionomia degli enti di area vasta, escluse le funzioni operative e gestionali.
EMILIA-ROMAGNA	Legge regionale 30 luglio 2015 n. 13 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni"	Viene attuato il riordino delle funzioni e viene definito un nuovo modello di governance territoriale per la Regione, la Città metropolitana di Bologna, le Province, i Comuni e le loro Unioni. Si prevede la riallocazione delle funzioni per ciascuna settore organico di materia (ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile, trasporti e viabilità, agricoltura, caccia e pesca, attività produttive, commercio e turismo, istruzione e formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani, sanità e politiche sociali) tra i vari soggetti.
LAZIO	Legge regionale 31 Dicembre 2015, n. 17 "Legge di stabilità regionale 2016" (cfr. articoli 7-8-9)	Le funzioni vengono confermate, attraverso una riallocazione rinviando a successivi provvedimenti per il trasferimento delle ulteriori funzioni. Materie oggetto di riordino: politiche sociali, sport, polizia locale, sviluppo economico, governo del territorio, turismo, agricoltura, caccia e pesca.
LIGURIA	Legge regionale 10 Aprile 2015 n. 15 "Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "	La Regione riacquisisce le competenze in materia di: difesa suolo, formazione, professionale, turismo, caccia e pesca. Le funzioni fondamentali indicate dalla l. n. 56/2014 sono affidate alle Province escludendo dall'ambito di applicazione le funzioni di polizia locale, centri per l'impiego, le funzioni relative alle politiche attive del lavoro in ottemperanza a quanto sancito in conferenza unificata in data 11 settembre 2014.
LOMBARDIA	Legge Regionale 8 luglio 2015 , n. 19 "Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "	Conferma le funzioni già conferite in capo alle Province fatta eccezione per: agricoltura, caccia e pesca. Sono trasferite, altresì, alla Città metropolitana di Milano le funzioni già conferite alla Provincia, ulteriori rispetto a quelle fondamentali previste dalla Del Rio.
MARCHE	Legge regionale 3 aprile 2015, n. 13 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province"	Viene attuato il trasferimento di funzioni dalle Province alla Regione nelle materia assegnate alla competenza legislativa regionale (trasporto pubblico locale, turismo, protezione civile, difesa suolo, caccia e pesca mercato del lavoro, formazione professionale, servizi sociali, farmacie, artigianato e industria).
MOLISE	Legge Regionale 10 dicembre 2015, n. 18 "Disposizioni di riordino delle funzioni esercitate dalle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "	Conferma le funzioni precedentemente affidate alle Province con particolare riferimento a quelle indicate dall'art. 1, co. 89, della legge n. 56/2014. Fa rinvio a successive leggi per il trasferimento delle ulteriori funzioni non fondamentali.
PIEMONTE	Legge Regionale 29 ottobre 2015, n. 23 "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 ."	Conferma la titolarità delle funzioni non fondamentali svolte dalle Province e per quanto riguarda la Città metropolitana di Torino conferma le funzioni già assegnate alla Provincia. La riallocazione delle funzioni è demandata altresì a futuri interventi legislativi, senza prevedere alcuna scadenza temporale.
PUGLIA*	Legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale".	La legge conferma in capo alle Province ed alla Città metropolitana di Bari le funzioni fondamentali già conferite alle stesse dalle normative regionali vigenti. Le funzioni non fondamentali di competenza della Regione sono esercitate, in forma associata, dai Comuni, altre funzioni non fondamentali sono riassegnate alla Regione. Le funzioni in materia di politiche attive del lavoro e di formazione professionale continuano ad essere esercitate dalle Province
TOSCANA	Legge regionale 3 marzo 2015 n. 22 "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 . Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014"	Le funzioni svolte dalle Province non vengono confermate ma riallocate con elencazione puntuale delle funzioni trasferite ai Comuni (turismo, sport, tenuta albi terzo settore, forestazione, alla Città metropolitana di Firenze (turismo, sport, tenuta albi terzo settore, forestazione), o alla Regione alla quale tornano :agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione del personale, ambiente, energia, strade regionali, VIA) Cfr. articoli 2 e 4 la l. reg. all'art. 5 detta disposizioni transitorie in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.
UMBRIA	Legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 "Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative"	Le funzioni già svolte dalle Province sono riallocate alle Regioni unitamente a quelle relative alle politiche attive del lavoro e alla formazione professionale. Le funzioni relative a turismo e politiche sociali sono conferite alla gestione associata dei Comuni. Sono conferite alle nuove Province funzioni in materia di ambiente, trasporti, viabilità regionale, controllo e vigilanza impianti termici e funzioni amministrative relative al lago Trasimeno.
VENETO	Legge Regionale 29 ottobre 2015, n. 19 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali"	Conferma le funzioni già conferite dalla legge regionale in capo alle nuove Province e rinvia a successive leggi di riordino l'individuazione delle funzioni da riallocare in capo alla Regione ed agli enti locali da adottarsi entro dodici mesi. La riallocazione delle funzioni in capo agli Enti locali in forma singola o associata è rinviata a successivi d.d.l.

* Il 10 maggio 2016 la Regione Puglia ha approvato la legge regionale "Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla L.R. 31/2015", in fase di pubblicazione.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti.

Il trasferimento del personale in servizio presso le Province ed adibito all'esercizio delle funzioni non fondamentali, è stato probabilmente uno dei passaggi più difficili e critici della riforma, in quanto ha interessato oltre 20 mila persone. Si tratta della più grande operazione di mobilità di personale mai avvenuta nel nostro Paese che dovrebbe concludersi nei prossimi mesi, con la completa ricollocazione di tutti gli interessati[37].

[37] Alla positiva conclusione della vicenda relativa alla mobilità del personale delle Province ha concorso anche l'auspicata emanazione del dPCM 26 giugno 2015, contenente le tabelle di equiparazione fra i diversi livelli economici dei comparti di contrattazione del settore pubblico. Il citato dPCM contiene anche i criteri per

Ciò dovrebbe consentire il rispandersi della capacità assunzionale degli Enti locali e delle amministrazioni centrali interessate, bloccati fino alla definitiva conclusione del predetto processo.

La seguente tavola da atto dei diversi passaggi di tale percorso.

TAVOLA 6

RIALLOCAZIONE DEI DIPENDENTI DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE
LEGGE N. 56 DEL 2014

	Province	29.707
	Città metropolitane	11498
	Totale personale ante riforma	**41.205**
Collocamenti a riposo	Pensionamenti al 31 luglio 2015	1.312
	Dipendenti con requisiti di pensionamento al 31/12/2016	2.889
Dipendenti ricollocati	Presso le regioni	5.575
Dipendenti in comando	Assegnati ad altre istituzioni	328
Interessati dai processi di mobilità	Cessazioni per mobilità	741
	I° bando mobilità Giustizia	1.000
	II° bando mobilità Giustizia	92
	Dipendenti in mobilità generale collocati sul portale PA*	1.957
Dipendenti Centri per l'impiego	Accordo quadro tra Governo, Regioni e Province del 30/7/2015	5.337
	Totale riduzione personale ex Province	**19.231**
	Totale personale post riforma	**21.974**

* Posti disponibili (offerta mobilità da Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato): 3.149
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Dipartimento per gli affari regionali

Al 31 dicembre 2015 erano in servizio presso le Province 41.205 dipendenti, di questi 4.201 sono cessati o cesseranno dal servizio entro la fine del 2016.

I dipendenti ricollocati presso le Regioni sono stati 5.575.

Ulteriori 1.110 unità di personale dovrebbero essere traferite nell'ambito dei cosiddetti bandi di mobilità giustizia, per sopperire alle carenze di organico degli uffici giudiziari dei territori interessati. 5.337 sono i dipendenti dei centri per l'impiego, che dovrebbero trovare una definitiva ricollocazione nell'ambito del processo di riordino delle politiche attive del lavoro e dell'istituzione dell'ANPAL.

Al termine della complessa operazione, restano dunque da ricollocare circa 2.000 dipendenti inseriti nel portale mobilità della Pubblica amministrazione. Al riguardo, l'offerta di posti disponibili da parte di Amministrazioni statali centrali e periferiche è pari a 3.149, anche se non sempre vi è coincidenza tra questi ultimi e la sede di attuale servizio dei destinatari.

In conclusione, il personale in servizio presso le province ha subito un calo di oltre 19.000 unità, riducendosi a circa 22.000 unità, che dovrebbero supportare a regime l'esercizio delle funzioni fondamentali dei nuovi Enti di area vasta e delle Città metropolitane.

l'inquadramento del personale in mobilità. Di rilievo il fatto che, nei casi di mobilità obbligatoria, i dipendenti trasferiti mantengono il trattamento economico più favorevole solo limitatamente alle voci fisse e continuative.

PAGINA BIANCA

FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Considerazioni di sintesi

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio: *1.1. Premessa; 1.2. Inquadramento normativo; 1.3. L'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio dello Stato per il triennio 2016-2018*

2. Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, 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; 2.1.2. 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 l'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 immissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto); *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; 2.6.3. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio; *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 per i nuovi nati; 2.10.2. 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. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'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; 3.2.2. Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane; 3.2.3. Ristrutturazione del debito delle Regioni; 3.2.4. Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore; 3.2.5. Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese; 3.2.6. Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA; 3.2.7. Fondo di garanzia dello Stato a favore degli investitori società *turn around*; 3.2.8. Fondo per la razionalizzazione degli spazi; 3.2.9. Intervento straordinario nel Mezzogiorno – Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno; 3.2.10. Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE; *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; 3.3.4. Fondo di solidarietà nazionale; *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 la crescita sostenibile già Fondo per l'innovazione tecnologica; 3.5.3. Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia; *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; *3.8. CONSAP S.p.A.;* 3.8.1. Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa; 3.8.2. Fondo di garanzia SACE; 3.8.3. Fondo di garanzia per i debiti della Pubblica Amministrazione; 3.8.4. Fondo per il credito ai giovani; 3.8.5. Fondo per il credito per i nuovi nati; 3.8.6. Fondo di garanzia per la prima casa; *3.9. C.D.P. Investimenti S.g.r.;* 3.9.1. Fondo Piano nazionale edilizia abitativa (Articolo 2, dPCM del 16/07/2009); *3.10. ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare;* 3.10.1. Fondo per l'imprenditorialità in agricoltura; *3.11. Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.;* 3.11.1. Fondo centrale di garanzia per PMI; 3.11.2. Fondo legge n. 295/1973 - settore interno; 3.11.3. Integrazione somme per mutui alle imprese danneggiate dalle alluvioni del novembre 1994; 3.11.4. Rifinanziamento del fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (eventi alluvioni del 1994); 3.11.5. Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali; 3.11.6. Reintegro fondi di garanzia costituiti da Consorzi di garanzia fidi; 3.11.7. Fondo per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle PMI danneggiate da calamità naturali (Contributi in conto interessi su finanziamenti concessi alle imprese danneggiate dagli eventi alluvionali del novembre 1994); *3.12. Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare;* 3.12.1. Progetto operativo Difesa Suolo; *3.13. Cassa depositi e prestiti S.p.A.;* 3.13.1. Edilizia residenziale; 3.13.2. Edilizia sovvenzionata - Programmi centrali; 3.13.3. Apporto dello Stato per

programmi straordinari di edilizia abitativa; 3.13.4. Metanizzazione; 3.13.5. FIO Regioni; 3.13.6. Fondo Ex Agensud; 3.13.7. Fondo per la progettazione preliminare; 3.13.8. Programmazione negoziata; 3.13.9. Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti; 3.13.10. Gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF; 3.13.11. Fondo per assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili - Sezione Enti locali; 3.13.12. Erogazioni a valere sul Fondo per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari; *3.14. Artigiancassa;* 3.14.1. Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento, nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane; 3.14.2. Fondo di garanzia Artigiancassa; 3.14.3. Fondo di Garanzia per i prestiti concessi dagli istituti di credito a imprese italiane o per agevolare gli apporti di capitale dalle imprese italiane nelle imprese miste; *3.15. Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.;* 3.15.1. Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà; 3.15.2. Promozione del lavoro autonomo nelle Regioni del Mezzogiorno - Progetto Fertilità; *3.16. Cassa conguaglio GPL;* 3.16.1. Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti; *3.17. Commissari Governativi; 3.18. ISA – Istituto per lo Sviluppo Agroalimentare S.p.A. (oggi ISMEA);* 3.18.1. Contratti di filiera.

Considerazioni di sintesi

Ai sensi degli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993 la Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte 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 interessate.

In quanto operano in deroga ai principi di integrità, universalità ed unità del bilancio, tali gestioni trovano giustificazione solo per ipotesi eccezionali, espressamente previste dalla legge, in cui sia necessario acquisire o impiegare risorse con procedure snelle, per le quali non è previsto il controllo preventivo della Ragioneria generale e della Corte dei conti.

L'articolo 31-*bis* della legge n. 196 del 2009 ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio, a fini conoscitivi, al disegno di legge di bilancio, per i fondi "*che non rientrano nei bilanci ordinari*". In attuazione di tale norma nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2016-2018 è stato pubblicato, in allegato allo Stato di previsione del MEF, l'elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinti per Ministero.

Da tale allegato, che effettua la prima ricognizione dopo la circolare RGS n. 29 del 2004, emerge *per tabulas* la rilevanza del fenomeno, sia con riferimento al numero delle gestioni fuori bilancio, che alle risorse gestite con tali modalità *extra ordinem,* nonostante il reiterato disfavore del legislatore per il ricorso a tale tipologia gestoria.

Se è vero, infatti, che tali forme di gestione assicurano una maggiore celerità e snellezza procedimentale, innegabili risultano gli aspetti di non congruenza con i principi di unità, universalità ed integrità dettati dall'articolo 81 della Costituzione.

La problematica è stata più volte evidenziata dalla Corte[1], anche recentemente[2], rilevando, nel contempo, che *"il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti"*.

Si ritiene, infine, necessario segnalare la necessità di una più approfondita analisi da parte della Ragioneria Generale dello Stato anche in merito alla legittimità della permanenza in essere di tutte le attuali gestioni fuori bilancio alla luce dei criteri espressi dalla normativa vigente (anche, da ultimo, dal d.lgs. n. 90 del 2016) e dalle pronunce di questa Corte, operando, nel contempo, un'analisi della natura e del meccanismo operativo di ciascuna gestione.

Venendo, poi, all'esame complessivo e comparativo dei fondi di seguito singolarmente considerati[3], sono state individuate gestioni, che da anni non hanno effettuato erogazioni di risorse o le hanno effettuate in misura non significativa rispetto alla dotazione disponibile, il che induce a ritenerne esaurito lo scopo o ad affrontare le potenziali difficoltà che la mancata movimentazione fa presumere.

---

[1] Cfr. per tutte Corte dei conti - Relazione quadrimestrale sula tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri maggio agosto 2014: *"Prosegue, per altri versi, una tendenza, legata alla coesistenza di una legislazione ordinamentale volta a superare la proliferazione delle gestioni fuori bilancio (per riportare in bilancio la previsione e la gestione degli stanziamenti), da un lato, e, d'altro lato, una legislazione ordinaria che ricorre spesso a tali forme extra* ordinem *di gestione delle risorse pubbliche. Il problema è stato già segnalato in varie sedi dalla Corte, anche nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, ed offre la possibilità di considerazioni che attengono a diversi profili. Vengono in rilievo in primo luogo diversi principi di contabilità pubblica, con le conseguenti ricadute in tema di uso delle risorse intermediate, ossia anzitutto la significatività e la trasparenza del bilancio dello Stato: da questo punto di vista la garanzia migliore rimane quella fornita dalla gestione ordinaria del bilancio. Tale assunto comporta una riflessione anche sul tema immediatamente correlato, relativo alle reali possibilità di controllo ai vari livelli ad opera delle istituzioni a ciò deputate. Il continuo ricorso alle diverse forme di gestioni fuori bilancio, ormai da lungo tempo esclusivo per determinati tipi di intervento (come per le calamità naturali, ad esempio, ovvero per la gestione di alcune forme d'incentivo all'attività economica), è indirettamente indicativo di un'inadeguatezza delle ordinarie procedure di bilancio rispetto alle esigenze di flessibilità nella gestione di determinati comparti. Da questo punto di vista potrebbe essere d'aiuto l'esercizio delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42 della legge di contabilità, i cui termini risultano più volte prorogati (da ultimo alla fine del corrente anno) ed uno dei cui obiettivi è quello di un ammodernamento dei passaggi contabili di gestione della spesa all'interno del bilancio dello Stato. In contemporanea andrebbe però anche data attuazione alle norme che, in vari provvedimenti e con diversa valenza funzionale (anche la c.d. legge "rinforzata" n. 243 del 2012 disciplina la materia), hanno come obiettivo quello di ricondurre alla fisiologia della gestione del bilancio una massa notevole di risorse amministrata ora, sostanzialmente, in tesoreria. Tra l'altro, l'attuale situazione rischia di rappresentare un'anomalia anche rispetto al fondamentale principio dell'annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all'art. 81 e che assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo. Va ribadito infine che il proliferare delle gestioni fuori bilancio va valutato anche ai fini della coerenza con il principio dell'universalità di bilancio, anch'esso correlato, dalla legge di contabilità, con i profili attuativi dell'art. 81 Cost."*.

[2] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, parere 1/2016/CONS del 14 marzo 2016: *"...Nella formulazione del nuovo art. 44-ter, in tema di progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio, si fanno salve quelle esistenti per legge (ed altre), il che è in linea con la legge delega. Rimane però il problema di dare attuazione alla menzionata legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012 (cfr. art. 15, comma 8), in ordine al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato"*.

[3] Sono a tal fine predisposti tre Allegati: L'Allegato 1 - *Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993* - e l'Allegato 2 - *Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993* – riportano i saldi finanziari al 1 gennaio ed al 31 dicembre 2015 e l'indicazione delle movimentazioni nell'esercizio 2015 delle gestioni fuori bilancio incluse nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2016, ponendo a confronto i dati comunicati dai gestori con quelli comunicati da RGS ed evidenziando, ove presenti, i disallineamenti; l'Allegato 3 riporta i dati finanziari al 1 gennaio ed al 31 dicembre 2015 dei fondi non inclusi nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2016 (cfr. anche il capitolo "L'ordinamento contabile").

In alcuni casi, la non attualità della finalità istitutiva sembra dimostrata da interventi normativi che consentono l'utilizzo delle somme in giacenza per finalità diverse; altri fondi, poi, risultano avere finalità assimilabili tra loro, pur essendo gestiti su contabilità diverse.

Pertanto, al fine di evitare immobilizzazione di risorse, che potrebbero essere più proficuamente utilizzate per altri scopi, la Corte segnala l'opportunità di una verifica sull'attualità delle finalità individuate dalla norma istitutiva di ciascuna gestione.

Tale sembra essere la *ratio* del disposto della legge di stabilità 2016 che, all'articolo 1, comma 876, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro o i Ministri competenti in materia, a disporre variazioni compensative tra capitoli del bilancio dello Stato, anche in conto residui, o ad autorizzare il trasferimento di risorse mediante giro fondo tra conti aperti presso la tesoreria dello Stato, relativi a fondi di garanzia.

La modalità operativa prescelta, se può risultare utile in situazioni di urgenza, non dovrebbe essere considerata lo strumento ordinario per assicurare *"il più efficiente e tempestivo utilizzo delle risorse pubbliche"* richiesto dalla norma, a maggior ragione laddove il parametro valutativo indicato delle *"esigenze attuali e prospettiche dei fondi di origine e di destinazione"* riveli l'esaurita operatività o la scarsa incisività economica di un determinato intervento.

Al contrario, proprio tale previsione normativa evidenzia ancora di più la necessità di una razionalizzazione delle gestioni fuori bilancio in essere, anche al fine di evitare che fondi pubblici, destinati dal Parlamento ad una finalità definita con legge, vengano, con decreto del Ministro dell'Economia, indirizzati a scopi diversi.

Relativamente ai fondi di cui all'articolo 23 della legge n. 559 del 1993, (fondi di rotazione per i quali è previsto un Ministero vigilante sull'attività svolta dal Gestore esterno all'Amministrazione statale), si evidenzia la necessità di un più penetrante monitoraggio da parte delle Amministrazioni vigilanti, le quali sono chiamate ad operare anche con indicatori di efficienza, al fine di valutare l'attualità degli strumenti di agevolazione, il grado di realizzazione rispetto alle finalità indicate dalle leggi istitutive ed anche i tempi di erogazione delle risorse delle gestioni stesse rivedendo, se del caso, le convenzioni in scadenza.

Con riferimento, poi, ai fondi rotativi aventi natura mista, cioè comprendenti sia erogazioni di capitali (aventi i caratteri di rotatività), che concessioni di contributi a fondo perduto si rileva l'opportunità di una verifica e di un aggiornamento dei regolamenti concernenti la gestione della quota non rotativa.

In alcuni casi l'alto numero di contenziosi o di procedure concorsuali, rallentando la restituzione delle somme riscosse, depotenzia il carattere di rotatività del fondo, con un duplice nocumento, rappresentato, da un canto, dalla necessità di impiego di ulteriori fondi pubblici per il finanziamento e, dall'altro, dalle problematiche connesse alle difficoltà di recupero dei crediti ed, in alcuni casi, alla perdita parziale o totale degli stessi.

Riguardo ai costi di funzionamento, nei casi in cui questi sono sostenuti a valere su risorse provenienti direttamente dai bilanci dei Ministeri vigilanti, non sempre è possibile quantificarne l'ammontare, soprattutto nei casi in cui tali spese sono incluse in convenzioni *"omnia"* che prevedono un corrispettivo indistinto per più attività, anche diverse dalla gestione del fondo, ovvero vengono rendicontate unitamente a più attività o a più anni.

In ogni caso, si evidenzia la necessità che la commissione riconosciuta al gestore sia commisurata proporzionalmente all'effettiva attività svolta in linea con la *mission* del fondo e, comunque, tenendo conto della complessità delle operazioni gestite, evitando quantificazioni in misura fissa o forfettaria in ipotesi di modesta, se non nulla, movimentazione, che si tradurrebbero in un costo certo in totale o parziale assenza di attività gestoria.

Come già accaduto nel 2014, anche nell'esercizio 2015, a seguito dell'istruttoria compiuta dalla Corte alcuni gestori hanno riesaminato i rendiconti relativi ad annualità precedenti, in taluni casi anche rettificandone le risultanze contabili, il che dovrebbe indurre le Amministrazioni vigilanti ad effettuare controlli più attenti sulla rendicontazione presentata da ciascun gestore, oltre a valutare l'inserimento di penali nelle convenzioni per le ipotesi di errata redazione del rendiconto.

Il fenomeno induce a richiedere una maggiore attenzione alle Amministrazioni, gestori e vigilanti, nell'analisi dei documenti contabili, di cui si rileva, comunque, un diffuso grado di disomogeneità, sia con riferimento alla tipologia di rendicontazione, sia con riferimento alla qualità ed esaustività delle informazioni contenute nelle relazioni sulla gestione, il che rende impossibile una analisi comparativa dei dati e delle informazioni gestionali. Si segnala, quindi, la necessità dell'adozione di uno schema uniforme di rendicontazione finanziaria e patrimoniale e l'emanazione di linee guida relative alle informazioni essenziali, che le relazioni sulla gestione devono contenere.

La Corte si riserva di procedere ad ulteriori approfondimenti e a verificare l'evoluzione delle criticità riscontrate, dando comunque atto che, con riferimento alle segnalazioni effettuate nello scorso anno per alcune gestioni, le Amministrazioni hanno comunicato che sono state avviate attività di riesame delle modalità di funzionamento, al fine di modificare o sospendere l'operatività delle stesse.

1. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio

1.1. Premessa

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

I meccanismi operativi delle gestioni fuori bilancio possono essere differenti.

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

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

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

Nonostante il legislatore abbia più volte reiterato il generale divieto di gestire fuori bilancio di fondi pubblici, risulta, tuttora, elevato il numero di tali gestioni, il che pone i profili problematici più volte evidenziati dalla Corte[4].

1.2. Inquadramento normativo

La legge n. 1041 del 25 novembre 1971 ha dettato la prima disciplina organica della materia, distinguendo le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali da quelle non

[4] Cfr. nota 1 e nota 2.

autorizzate, di cui è stata disposta la cessazione, con conseguente obbligo di riversare le risorse al bilancio dello Stato. In particolare, viene affermato il principio in base al quale solo con legge si può derogare ai principi dell'"universalità" e dell' "unità" del bilancio, con la conseguenza che una gestione fuori bilancio non può essere autorizzata da regolamento. Viene, poi, stabilito l'obbligo di redazione del bilancio consuntivo o del rendiconto annuale della gestione, da trasmettere al controllo della competente ragioneria centrale e della Corte dei conti.

Detti principi risultano ribaditi e rafforzati dai molteplici interventi legislativi succedutisi nel tempo. Il riferimento è, in primo luogo, al decreto-legge n. 65 del 2 marzo 1989, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1989 n. 155, che ha previsto la soppressione, entro due anni dalla sua entrata in vigore, delle gestioni fuori bilancio, ad eccezione dei fondi di rotazione, per le quali non fosse stato fissato legislativamente previsto un termine inferiore, nonché l'obbligo, per gli organi delle gestioni fuori bilancio non titolari di conti presso la tesoreria e le cui entrate superano il miliardo di lire, di attivare contabilità speciali infruttifere presso le sezioni della tesoreria provinciale dello Stato e quello dell'adozione di un preventivo di cassa.

Sulla stessa scia si pone la legge 23 dicembre 1993, n. 559, *"Disciplina della soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato"*, che ha disposto la soppressione di tutte le gestioni fuori bilancio in essere alla data di entrata in vigore della legge, esclusi i fondi di rotazione, ad eccezione di quelle espressamente menzionate negli artt. 1-20[5].

Con la medesima legge è stato disposto un riordino delle modalità di controllo su tali forme di gestione (artt. 23 e 24) e ribadito il divieto di "*gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia*", nel rispetto dei principi di integrità, universalità e unità del bilancio, dichiarati attuativi dell'art. 81 della Costituzione (art. 25).

L'articolo 93, comma 8, della legge finanziaria 2003 (legge 289/2002) ha reiterato, poi, l'obbligo di ricondurre nel bilancio, a partire dal 1° luglio 2003 (termine prorogato al 1° luglio 2004 con DL 355/2003), tutte le gestioni che interessano la finanza statale, con esclusione delle tipologie che presentano le caratteristiche dei fondi di rotazione.

Il generale divieto di gestire fondi fuori bilancio, in ossequio ai principi di universalità ed unità, è stato riproposto anche dall'art. 24, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, nell'ambito di una più generale riforma della contabilità e della finanza pubblica, fatti salvi i casi di gestioni fuori del bilancio disciplinate dal successivo art. 40, comma 2, lettera p) della medesima legge 196/2009.

Da ultimo l'articolo 7 del d.lgs. 12 maggio 2016 n. 90 ha introdotto l'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2009, con cui, nel ribadire il divieto di istituire nuove gestioni fuori bilancio e nel fissare il termine di 120 giorni per l'adozione del dPCM contenente le gestioni fuori bilancio da ricondurre al regime di contabilità ordinaria, fa salve *"la gestione relativa alla Presidenza del consiglio dei Ministri, le gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971, le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, i programmi comuni tra più autorizzazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché i casi di necessità e urgenza."*

Sul punto le Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, con il parere 1/2016/CONS del 14 marzo 2016 hanno rilevato come la richiamata disciplina, pur coerente con la legge delega, presenta elementi di antinomia con il disposto dell'art. 15, comma 8, della legge "cd. rinforzata" n. 243 del 2012, *"in ordine al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato"*.

[5] Gli artt. da 1 a 19 riguardano specifiche gestioni, l'art. 20, invece, individua una categoria generale di gestione fuori bilancio esclusa dalla soppressione, caratterizzata da entrate derivanti prevalentemente da contribuzioni da parte degli associati ovvero dalla cessione a pagamento, a carico degli utenti o degli acquirenti, di beni e servizi e che non superino annualmente, per ciascun organo gestorio l'importo di lire 100 milioni.

1.3. L'Allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio dello Stato per il triennio 2016-2018

L'art. 5 del decreto legislativo n. 54 del 4 marzo 2014, novellando la legge 196/2009 con l'introduzione dell'articolo 31-*bis*, ha previsto la redazione di un allegato obbligatorio[6], a fini conoscitivi, da includere nel disegno di legge di bilancio, con riferimento *"ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari"*[7].

Questo allegato, titolato "Gestioni fuori bilancio ed altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari", è stato predisposto per la prima volta in occasione della redazione del disegno di bilancio preventivo 2016-2018 ed ha il pregio di rappresentare l'unica ricognizione delle gestioni fuori bilancio successiva alla circolare RGS n. 29 del 30 giugno 2004.

Con tale circolare sono stati individuati, sulla base dei criteri determinati[8], i fondi rotativi in essere presso i Ministeri per i quali è rimasta autorizzata la gestione in contabilità speciale con specifici dPCM[9], oltre alle gestioni fuori bilancio, previste dagli articoli 1-20 della legge n. 559 del 1993, di cui è stata ribadita la legittimità.

Per tutti i rimanenti fondi, *"non menzionati in alcun dPCM, in assenza delle caratteristiche proprie della rotatività"*, la circolare n. 29 del 2004 ha disposto, ai sensi dell'art. 93, comma 8, legge 289 del 2002, l'obbligo della riconduzione in bilancio[10], dettando specifiche indicazioni sulle modalità ed i tempi di chiusura, nonché sulla tipologia di controlli a carico delle stesse Amministrazioni e dell'IGEPA[11].

Tuttavia, non possono in questa sede non rilevarsi evidenti discrasie e criticità che afferiscono entrambe le ricognizioni.

---

[6] In applicazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011.

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

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

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

[9] Ministeri: Ambiente e Tutela del territorio (dPCM 25 novembre 2003); Istruzione, università e ricerca (dPCM 4 giugno 2003); Attività produttive (dPCM 25 novembre 2003); Economia e finanze (dPCM 25 novembre 2003); Politiche agricole e forestali (dPCM 4 giugno 2003); Lavoro e politiche sociali (dPCM 16 gennaio 2004).

[10] Alla circolare è allegato un elenco delle singole gestioni interessate alla riconduzione in bilancio.

[11] La circolare detta una serie di prescrizioni:

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

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

Dal confronto tra l'Allegato al disegno di legge di bilancio 2016 e la circolare RGS n. 29 del 2004 emerge che una serie di interventi[12] non furono all'epoca valutati, pur costituiti in data precedente al 2004 ed hanno continuato ad operare fino ad oggi, così come altri non sembrano essere stati ricondotti in bilancio.

L'elenco delle "gestioni fuori bilancio ed altri fondi" contenuta nell'Allegato al disegno di legge di bilancio 2016 non sembra, peraltro, completo[13], né chiaro con riferimento ai criteri seguiti (ad esempio per i fondi cofinanziati con contributi della Comunità Europea[14]); taluni saldi contabili al 1° gennaio e 31 dicembre 2015, comunicati dagli enti gestori, risultano differenti rispetto ai saldi comunicati da RGS[15].

Molti interventi risultano non operativi da anni; a decorrere dall'esercizio 2017 la non movimentazione da almeno tre anni costituisce causa di estinzione (art. 44 ter, comma 5, legge n. 196 del 2009, come introdotto dal d.lgs. n. 90 del 2016).

In conclusione, al fine di assolvere pienamente alle finalità informative di cui al richiamato articolo 31-*bis* della legge 196 del 2009 appare necessario procedere ad una più approfondita analisi delle gestioni fuori bilancio nella redazione del prossimo allegato al disegno di legge di bilancio, anche ai fini di una valutazione sulla legittimità della permanenza in essere di tutte le attuali gestioni fuori bilancio, alla luce dei criteri espressi dalla normativa vigente (da ultimo anche dal d.lgs. n. 90 del 2016) e dalle pronunce di questa Corte[16].

2. Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993

L'articolo 23 della legge 23 dicembre 1993 n. 559, recante "*Fondi di rotazione*", dispone che gli Organismi che gestiscono fondi di rotazione con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato sono tenuti a trasmettere alle Amministrazioni vigilanti ed alla Corte dei conti una relazione sull'attività della gestione svolta, ai fini della redazione di un referto da inserire in apposita sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato.

---

[12] Si pensi, ad esempio, alle contabilità speciali attive prima del 2004 e gestite CdP, poi divenuta CdP S.p.A..

[13] Cfr. Allegato 3.

[14] Non è chiaro, ad esempio, come vengano considerati i fondi cofinanziati con contributi della Comunità Europea, dal momento che viene solo parzialmente incluso il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (IGRUE-cfr. allegati 2 e 3), mentre viene interamente incluso il fondo Progetto Operativo Difesa Suolo (cfr. Allegato 2). Sussistono incertezze sulla natura di taluni fondi (definiti dai gestori rotativi e da RGS con la dizione "altri fondi": es. *Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di imprese*) ed anche sui gestori (in alcune ipotesi la relazione illustrativa è pervenuta da soggetti diversi da quelli indicati da RGS quali gestori: es. *Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto*).

[15] Cfr. Allegato 1 e Allegato 2: i disallineamenti presumibilmente derivano dalla circostanza che RGS considera i soli conti di tesoreria e non anche i conti correnti.

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

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

Il paragrafo seguente riferisce sui fondi di rotazione gestiti da Organismi esterni all'Amministrazione dello Stato[17] e sulle criticità più significative attraverso l'analisi sia di dati finanziari che di ulteriori informazioni utili allo scopo, riportate in Appendice (Allegato 1).

2.1. Artigiancassa S.p.A.

2.1.1. Fondo rotativo per la concessione di crediti finanziari ai Paesi in via di sviluppo (ARTIGIANCASSA F.ROTAZ. L.49-87)

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.[18].

La legge 125/2014, ha innovato profondamente la disciplina generale sulla cooperazione internazionale, modificando, ad esempio, le modalità operative ed attuative in tema di Cooperazione allo Sviluppo, creando un'Agenzia per la Cooperazione allo sviluppo[19], quale Ente esecutore della politica nazionale di cooperazione internazionale e ricorrendo alla Cassa Depositi e Prestiti, quale Istituzione Finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo, con compito, *inter alia*, di gestire il Fondo rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo. Con l'articolo 31, comma 1, lett. b), della legge 125/2014 è stata disposta l'abrogazione della legge 49/1987 a decorrere dal primo giorno del sesto mese successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di adozione dello statuto dell'Agenzia. Poiché tale regolamento è entrato in vigore il 31 luglio 2015, la legge 49/1987 è stata abrogata a far data dal 1° gennaio 2016[20].

In particolare i progetti di cooperazione, finanziati con le risorse del Fondo, istruiti e proposti dall'Unità tecnica centrale della Direzione generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAECI, sono oggetto di approvazione da parte del Comitato Direzionale (ex art. 9 della legge 49/1987), di cui è membro il MEF (Dipartimento del Tesoro) che esamina tali progetti, soprattutto in relazione agli aspetti finanziari[21].

---

[17] Per ciascun fondo viene riportata in parentesi la denominazione utilizzata nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[18] Subentrata al MediocCredito 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 e integrato con Addendum del 3 giugno 2014, con decorrenza dal 1° luglio 2014 e scadenza il 31 dicembre 2016 per la gestione del Fondo di Garanzia di cui all'articolo 7 della legge n. 49 del 1987 e s.m.i..

[19] Sul punto si rinvia a quanto riportato in proposito nel Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

[20] Con lettera del 30 novembre 2015, il MEF, avvalendosi del proprio diritto di recesso per giusta causa, ha comunicato il recesso dal contratto di gestione del Fondo con Artigiancassa e dal relativo Addendum, con effetto dal 1° gennaio 2016. Da tale data, la gestione finanziaria, amministrativa e contabile del Fondo rotativo per la Cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 26 della legge 227/1977 è, quindi, assegnata alla Cassa Depositi e Prestiti che ha così assunto il ruolo di Istituzione finanziaria per la cooperazione.

[21] Il Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento del Tesoro, con nota prot. DT 10924 del 2 febbraio 2016 riferisce quanto segue:
"Il controllo sull'operato di Artigiancassa è esercito dal MEF e dal MAECI, attraverso l'esame delle relazioni (mensili, in cui sono indicati i mancati rimborsi relativi ai crediti concessi; trimestrale e semestrale contenenti dati dettagliati sull'attività svolta nei periodi di riferimento, con particolare riguardo alle disponibilità, agli impegni, agli interventi di conversione ed annullamento del debito nonché alle insolvenze dei crediti di aiuto concessi; annuale, contenente il rendiconto dettagliato e riassuntivo dell'attività svolta nel corso dell'anno) e l'accesso diretto al Portale dedicato alla gestione del Fondo. Tale controllo si realizza anche attraverso incontri periodici tenuti unitamente al MAECI anche al fine di affrontare e risolvere insieme eventuali criticità. L'Amministrazione vigilante sottolinea che al gestore del Fondo non spetta alcuna discrezionalità nell'Amministrazione delle varie linee di attività."
L'Amministrazione vigilante afferma che la gestione è stata attenta, puntuale ed efficiente. L'Amministrazione evidenzia altresì che le finalità della gestione sono intimamente legate al concetto di aiuto pubblico per lo sviluppo, così come definito dall'OCSE e che trattandosi di finanziamenti e non di doni, la rotatività è garantita dai rientri, che permettono l'auto-alimentazione del Fondo. Inoltre, ritiene che la permanenza dei caratteri che legittimano la gestione fuori bilancio sia espressamente riconosciuta dal legislatore e ribadita nella nuova disciplina sulla cooperazione di cui alla legge 125/2014.

Il fondo si compone di due sottoconti relativi rispettivamente all'attuazione degli artt. 6 e 7 della legge n. 49/87.

- *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.

I crediti di aiuto sono corrisposti[22] 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 tredici nuovi crediti di aiuto riferibili ai seguenti paesi: Egitto, Etiopia, Libano, Marocco, Mozambico, Senegal, Territori Palestinesi e Vietnam per un ammontare complessivo pari a 178,45 milioni[23] (7 crediti per 193,8 milioni nel 2014) e sono state stipulate otto convenzioni finanziarie (rispettivamente con i governi dell'Ecuador, Etiopia, Myanmar, Nicaragua, Territori Palestinesi e Senegal) per un ammontare complessivo pari a 104,50 milioni (4 convenzioni per 73,9 milioni nel 2014).

Nel 2015 dal lato attivo si registrano entrate per rate capitali per un importo pari a 45,5 milioni[24] [25].

Dal lato passivo le erogazioni di capitale effettuate nel corso del 2015, che hanno dato corso a uscite monetarie dal Fondo, sono state pari a 88,8 milioni. Tra le altre spese la voce rilevante si riferisce essenzialmente alla commissione riconosciuta al Gestore per 1,1 milioni (riguarda entrambi i sottoconti artt. 6 e 7 della legge n. 49 del 1987 ivi incluso il Fondo di Garanzia)[26].

I tempi di erogazione degli aiuti sono specificati nelle convenzioni finanziarie ex art. 6 e nei contratti di finanziamento agevolato ex art.7 e i soggetti beneficiari e mutuatari sono per i crediti di aiuto ex art. 6 legge n. 49 del 1987 i Governi dei Paesi in Via di Sviluppo e per i finanziamenti agevolati ex art. 7 legge n. 49 del 1987 le imprese. Nel corso dell'esercizio sono state presentate 207 richieste e ne sono state autorizzate 179.

Al 31 dicembre 2015, risultano rate non pagate per un ammontare equivalente in pari data di 564,22 milioni di cui 490 milioni per quote capitale e 74,22 milioni per quote interessi.

---

[22] 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.

[23] Di cui, dieci deliberati dal Comitato nel 2015. Il Gestore segnala, inoltre, che le autorizzazioni relative ad Egitto e Marocco, comprese nel totale indicato e complessivamente pari a 9,96 milioni riguardano esclusivamente modifiche a crediti di aiuto concessi a suo tempo a tali Paesi, che, di fatto, non comportano nuovi impegni contabili sul Fondo.

[24] L'importo è al netto dei movimenti registrati per annullamento di capitale per conversione del debito pari a 68,4 milioni. Considerando tali flussi non monetari, il totale dei rientri in linea capitale ammonta ad euro 113,9 milioni.

[25] Tra le altre entrate, diverse dai rientri di capitale, il cui ammontare totale è pari a 32 milioni si rilevano: interessi quale remunerazione del capitale prestato, per 5 milioni; interessi maturati sulle disponibilità transitorie presenti sui c/c bancari per circa 9 mila; interessi di mora percepiti per 1,5 migliaia. Sono, inoltre, presenti proventi netti per 1,2 milioni titolo di variazione cambi. Infine importi da imputare sia dal lato attivo che dal lato passivo il cui saldo netto è pari a circa 25,8 milioni.

[26] Relativamente alle conversioni del debito il Gestore fa presente quanto segue. Dal 1998 al 31 dicembre 2015 sono state annullate rate capitale per un importo equivalente, ai cambi ivi vigenti a tale data, pari a circa Euro 793,8 milioni nell'ambito di relativi accordi con Algeria, Ecuador, Egitto, Giordania, Indonesia, Kenya, Macedonia, Marocco, Pakistan, Perù e Tunisia.

Per quanto riguarda le cancellazioni debitorie (nessuna nel corso del 2015), dal momento dell'entrata in vigore della legge 209/2000 al 31 dicembre 2015, sono state effettuate cancellazioni di crediti finanziari in linea capitale per un importo equivalente a tale data a circa 944 milioni nei seguenti paesi: Bolivia, Burundi, Camerun, Repubblica del Congo, Repubblica Democratica del Congo, Etiopia, Ghana, Repubblica di Guinea, Honduras, Marocco, Mauritania, Mozambico, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda e Vietnam. Inoltre, ai sensi della legge n. 106/1991, al 31 dicembre 2015, risulta cancellato un importo di debito complessivo equivalente a circa 691,7 milioni.

La disponibilità al 31 dicembre 2015 era pari a 2.679,84 milioni quale totale costituito dagli importi presenti sul c/c acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato e sui c/c accesi presso aziende di credito[27].

- *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 1987[28], 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 2015 è stata autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze la modifica (erogazione con anticipo) a tre contratti di finanziamento già stipulati nel corso del 2014. Come nei tre anni precedenti, anche nel 2015 non sono state effettuate erogazioni di capitale così come non sussistono mancati rimborsi.

Le disponibilità presenti presso la Tesoreria Centrale dello Stato ammontano a 109,24 milioni[29].

A livello di costi di gestione, la commissione riconosciuta al Gestore è ricompresa nell'art. 6 della legge 49/1987.

Nell'anno 2015, non sono state sottoposte nuove iniziative all'approvazione del Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo, così come non sono stati emanati decreti ministeriali di autorizzazione ad assumere nuovi impegni contabili sul Fondo. Nel corso del 2015, non è stato stipulato alcun contratto di finanziamento.

[27] Il gestore riferisce nella propria relazione che le disponibilità contabili effettive del Fondo - sottoconto art. 6 - ammontano a 1.219,35 milioni, in quanto sono già stati assunti impegni per importi da erogare sui crediti in essere per 1.460,49 milioni e sono già stati deliberati dal Comitato Direzionale, ma non ancora autorizzati dal MEF, crediti di aiuto per un importo di 95 milioni. Per completezza di informazione, il Gestore fa presente che, sulla base delle "Linee guida e indirizzi di programmazione della Cooperazione italiana allo Sviluppo nel triennio 2014–2016" (ultimo documento di programmazione disponibile) viene affermato che è impegnato un importo di circa 856,52 milioni, relativi ad operazioni per cui sono state raggiunte con la controparte intese a livello politico, non ancora sottoposte al Comitato Direzionale e che gli Uffici Territoriali della DGCS considerano, comunque, in *pipeline*. La disponibilità gestionale stimata sul sottoconto ex art. 6 della legge 49/1987 per nuove iniziative a credito di aiuto ammonterebbe, pertanto, a circa 267,83 milioni.

[28] 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.

[29] Si tenga presente che le disponibilità contabili effettive del Fondo - sottoconto art. 7 - ammontano a 105,19 milioni in quanto sono già stati assunti impegni per importi da erogare sui crediti in essere per circa 4 milioni, mentre non sussistono finanziamenti deliberati dal Comitato Direzionale e non ancora autorizzati dal MEF.

2.1.2. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica (ARTIGIANCASSA FONDO DECRETO LEGISLATIVO N. 28, ART. 12 DEL 22 GENNAIO 2004)

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 Imprese[30] 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 cinematografico. La durata della convenzione è triennale e decorre dal 1° luglio 2012 al 30 giugno 2015, attualmente prorogata al 30 giugno 2016.

Il 7 settembre 2015 è stato emanato dal MIBACT un decreto che ridefinisce le modalità tecniche di erogazione e monitoraggio dei contributi percentuali sugli incassi e sostituisce il d.m. 8 febbraio 2013. Di conseguenza nel mese di dicembre 2015 il MIBACT ha disposto l'apertura di due capitoli a valere sulla contabilità speciale 5140: il capitolo 8570, al quale sono stati attribuiti e versati i fondi destinati al pagamento dei contributi percentuali sugli incassi riferiti all'esercizio 2016 e seguenti; capitolo 8576, al quale sono stati attribuiti e versati i fondi destinati al pagamento di "debiti pregressi" che si riferiscono sia ai contributi in conto capitale, per i quali è in essere un accantonamento di 8 milioni che ai contributi percentuali sugli incassi da liquidare/liquidati sino all'esercizio 2015.

Nel corso del 2015 sono state approvate 93 agevolazioni per circa complessivi 12,4 milioni (111 agevolazioni per circa 17 milioni nel 2014) ed erogate 744 operazioni, per complessivi 25,9 milioni (638 operazioni per 27,6 milioni nel 2014).

Per quanto concerne le spese di gestione, in base ad una convezione stipulata tra il RTI e il MIBACT[31], Ministero vigilante, viene riconosciuta al Gestore una commissione annua pari a 1,2 milioni (oltre IVA), accreditata direttamente dal MIBACT e che non grava sulle disponibilità del Fondo. Tale compenso è omnicomprensivo di tutte le spese salvo le ispezioni presso i beneficiari e il rimborso delle spese legali, a carico del Fondo[32].

Con riferimento alla procedura di cartolarizzazione[33], nel corso dell'esercizio 2015 sono state perfezionate 10 nuove operazioni. Il saldo al 31 dicembre 2015 del c/c intestato al MIBACT, dove affluiscono i versamenti effettuati dalle imprese di produzione che hanno aderito alla cartolarizzazione, è stato di circa 122 mila[34].

---

[30] L'attività a cui il soggetto Gestore è stato chiamato ad operare nell'anno 2015, 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. Quest'ultimo nel corso del 2015 ha emesso il d.m. 15 luglio 2015 cui si riferiscono operazioni deliberate nel mese di dicembre 2015, per un totale di circa 24 milioni da perfezionare nel corso del 2016.

[31] Per completezza di esposizione, si rammenta che il MIBACT, 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 2015 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 2015 era pari a 2 mila euro.

[32] Le spese gravanti sulle risorse del Fondo ammontano complessivamente a 128,4 migliaia, riconducibili in via prevalente alle spese legali per iniziative giudiziali ed extragiudiziali intraprese dal RTI per la tutela del Fondo, per 109,73 migliaia. In aggiunta, vi sono spese per 14,2 migliaia relative a polizze assicurative stipulate a tutela di specifici finanziamenti, garantiti da ipoteche o altre tipologie di garanzia. La restante parte, pari a 4,5 migliaia, 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 153/1994 nonché l'abbonamento annuale "Cinetel".

[33] Art. 20 d.m. 12/4/2007. Inoltre il d.m. 15 luglio 2015 ha chiarito che anche le Società di distribuzione/esportazione possono fare ricorso alla procedura ed ha esteso il requisito dell'uscita in sala al 31 dicembre 2011.

[34] Tale saldo non è compreso nella disponibilità e nella consistenza del Fondo.

In termini di operatività nel 2015 sono state presentate 610 richieste di agevolazioni ed autorizzate 154[35].

Il Fondo presenta complessivamente crediti in sofferenza[36] per circa 120,8 milioni, a fronte di somme recuperate per 790 mila euro.

2.2. *Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo – Finest* (SOCIETA' FINANZIARIA DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA CON I PAESI DELL'EST EUROPEO – FINEST S.P.A. – PORDENONE)

2.2.1. Fondo Venture Capital per l'area balcanica[37]

Il Fondo *Venture Capital*[38] per l'area balcanica è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Serbia, Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi[39].

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.

Il Fondo, a fronte di un portafoglio delle partecipazioni detenute da Finest S.p.A. a valere sul Fondo per complessivi 3,4 milioni relativei a 10 società partecipate, presenta crediti in sofferenza[40] per circa 500 mila, perdite su crediti per 97 mila e le posizioni in contenzioso per 1,6 milioni relative a procedure di fallimento e concordato preventivo.

---

[35] 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 c/interessi, che riguardano i contributi sulle rate di mutuo pagate, vengono attivate su segnalazione di avvenuto pagamento da parte dell'Ente erogante e non è possibile/significativo esporre dati temporali; 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*".

[36] 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, concessi a valere sul Fondo di Intervento Produzione/Consolidamento di cui alla legge 819/71 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 e 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 153/94, con esposizione complessiva, rilevata al 31 agosto 2014, di circa 40 milioni, 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.

[37] Con nota prot. AOO_INT.REGISTRO UFFICIALE.U.0013363 del 17 maggio 2016 il Ministero dello sviluppo economico pur ribadendo il carattere rotativo del Fondo, evidenzia la progressiva perdita di operatività del Fondo e afferma di aver avviato un approfondimento con la Finest S.p.A. e la Regione Friuli-Venezia Giulia che ne detiene il pacchetto di maggioranza attraverso la sua finanziaria regionale, al fine di valutare l'attualità delle modalità operative dello strumento e quindi valutare se procedere o meno al rinnovo della Convenzione per la gestione del Fondo.

[38] Legge 26 marzo 2001, n. 84, art. 5, comma 2, lettera g).

[39] 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, ora Ministero dello sviluppo economico, successivamente modificata in data 30 marzo 2005, 19 maggio 2005 e 9 giugno 2005. La convenzione è scaduta in data 9 giugno 2015 ed è stata prorogata per 6 mesi, con atto sottoscritto dalle parti in data 9 settembre 2015 (reso esecutivo con decreto 9 novembre 2015 prot. 33797 del Ministero dello sviluppo economico). Con comunicazione del MISE prot. 40094 del 30 dicembre 2015 è stata confermata l'intervenuta scadenza della proroga e pertanto a partire da tale data Finest S.p.A. non potrà procedere ad ulteriori acquisizioni di partecipazioni a valere sul Fondo Balcani in nome e per conto del Ministero e dovrà garantire la continuità amministrativa della gestione del fondo, provvedendo all'ordinaria amministrazione dello stesso.

[40] Tale ammontare si riferisce per 1,1 milioni, ad operazioni per le quali è stata aperta la procedura di concordato preventivo; per 98 mila a fallimenti e la restante parte, pari a 132 mila, a crediti incagliati. In particolare le posizioni in contenzioso suddette, rispetto al portafoglio detenuto rappresentano il 32,9 per cento dello stesso. In aggiunta, vi sono

Nel 2015 non vi sono stati nuovi impegni incrementali. Le spese di gestione del Fondo riguardano principalmente il compenso riconosciuto al Gestore[41] per l'esercizio 2014, pari a 157,5 migliaia e per la restante parte, pari a 225 euro, alle spese bancarie e per imposte di bollo.

2.3. Cassa depositi e prestiti S.p.A.

2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali[42]

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 pubblici.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni[43], di cui:

- quota A - 120 milioni 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 9 novembre 2004, n. 266, convertito nella legge 27 dicembre 2004 n. 306, il termine di utilizzo dei fondi per la Quota A, scaduto il 31 dicembre 2006 è stato differito al 31 dicembre 2018 dal comma 166 dell'art. 1, della legge 13 luglio 2015, n. 107;

- quota B - 168 milioni per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree depresse del territorio nazionale[44];

- quota C - 28 milioni per esigenze progettuali relative ad opere comprese nel programma di infrastrutture strategiche di cui alla legge, di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), non ricadenti nelle aree depresse;

- quota D - 84 milioni, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)[45] per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree del territorio nazionale diverse da quelle depresse.

Nel 2015 sono diminuite le richieste e le anticipazioni a valere sul Fondo rispetto al 2014, mentre le concessioni sono aumentate rispetto al precedente anno. In ogni caso, come per il 2014, sia le concessioni di anticipazione che le erogazioni, si sono concentrate sulle quote B e D hanno riguardato prevalentemente il Mezzogiorno.

Nel 2015 sono state presentate 3 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 3, 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 0,05 per cento e i crediti in sofferenza al 31 dicembre 2015 ammontano a 7,6 milioni. Per tale Fondo non risultano spese a carico delle Amministrazioni pubbliche.

---

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 che corrispondono al 23,8 per cento del portafoglio detenuto.

[41] Convenzione Ministero attività produttive – Finest S.p.A. del 9 giugno 2005 art. 6 e convenzione Ministero dello sviluppo economico - Finest S.p.A. del 9 settembre 2015 art. 2.

[42] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[43] Il Gestore con nota prot. CDR/P/15/16 del 10 maggio 2016 ha rappresentato che a seguito del ricontrollo complessivo delle modalità di calcolo delle disponibilità iniziali ha verificato che il dato non era stato contabilmente aggiornato. Di conseguenza ha ricalcolato le disponibilità effettive in maniera puntuale rettificando il saldo iniziale al primo gennaio 2015 delle disponibilità.

[44] 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.

[45] Circolare del 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali)[46] (URBANIZZAZ AREE L.94.82 ART.3) (FONDO ROTAZIONE L.179-92)

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 residenziale[47] della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi del Fondo in oggetto sono state trasferite alle Regioni[48].

Come già esposto nella relazione per l'anno 2014 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 finanziamenti[49].

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 2015 sono stati trasferiti alle Regioni 60,8 migliaia provenienti dalle rate versate dai Comuni nel 2013 e non è stata effettuata alcuna erogazione ai Comuni a titolo di somme ancora da ricevere su mutui interamente ammortizzati. Nel corso del 2015 sono stati effettuati trasferimenti sul conto corrente n. 20120 per complessivi circa 50 mila derivanti dai rientri delle rate riferite al secondo semestre 2014 e primo semestre 2015.

I costi di gestione del Fondo, sono implicitamente 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 abusive[50]

Il Fondo[51] 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 2001[52] 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 demolizione[53].

La dotazione del fondo risulta ad oggi pari a 50 milioni[54].

---

[46] Legge n. 179 del 1992, art. 5.

[47] 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.

[48] 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.

[49] Nota prot. U2018173/15 del 24/4/15 della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. indirizzata al MEF.

[50] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[51] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL del 30 settembre 2003, n. 269.

[52] 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.

[53] 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.

[54] Il Gestore ha rappresentato con nota prot. CDR/P/15/16 del 10 maggio 2016 che, a seguito del ricontrollo complessivo delle modalità di calcolo delle disponibilità iniziali, il dato non era stato contabilmente aggiornato. Di conseguenza ha

Nel corso dell'esercizio 2015 sono state concesse 102 anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo, in diminuzione in termini numerici rispetto al 2014 (122 anticipazioni) per un totale di 7,5 milioni, tutte concentrate nel secondo semestre, in aumento in termini di volumi rispetto all'anno precedente (6,6 milioni).

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, Basilicata e Sicilia. Da un punto di vista numerico le maggiori richieste afferiscono ai Comuni appartenenti alla Provincia di Napoli e alla Provincia di Salerno (rispettivamente 73 e 16), mentre in termini di volumi concessi circa il 70 per cento del totale ha riguardato i Comuni della Provincia di Napoli.

Analogamente a quanto rilevato per il 2014, 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 2015 sono risultate pari a 1,42 milioni (in aumento di oltre il 90 per cento rispetto al 2014, quando si erano attestate a quota 747,5 migliaia).

Per tale Fondo non risultano spese a carico delle Amministrazioni pubbliche e il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponili è pari circa 3 per cento.

Nel 2015 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 2015 sono state presentate 44 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)[55]

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.

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[56].

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. Tale definanziamento non incide sui volumi di attività programmati per il biennio[57].

Al fine di promuovere la diffusione e il rafforzamento dell'economia sociale, il decreto del Ministro dello sviluppo economico adottato il 3 luglio 2015, intitolato "Agevolazioni alle imprese per la diffusione e il rafforzamento dell'economia sociale", registrato dalla Corte dei conti il 31 agosto 2015 e pubblicato nella G.U. 26 settembre 2015, n. 224 istituisce, ai sensi dell'articolo 1, comma 845, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, un regime di aiuto volto a

---

ricalcolato le disponibilità effettive in maniera puntuale rettificando il saldo iniziale al 1° gennaio 2015 delle disponibilità.

[55] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[56] Con il decreto del MEF e del MISE del 1° aprile 2011 viene stabilito che le Regioni e le Province autonome, nel sottoscrivere le convenzioni previste ai sensi del comma 858 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 si attengano ad una serie di indirizzi esposti nel provvedimento stesso tra i quali viene menzionato anche che la dotazione finanziaria del Fondo da destinare agli interventi di cui al comma 856, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 non può essere superiore a 1,75 miliardi .

[57] Il Gestore con nota prot. CDR/P/15/16 del 10 maggio 2016 ha rappresentato che, a seguito del ricontrollo complessivo delle modalità di calcolo delle disponibilità iniziali, il dato non era stato contabilmente aggiornato (ad esempio per tenere conto del decreto del MEF e del MISE del primo aprile 2011). Di conseguenza ha ricalcolato le disponibilità effettive in maniera puntuale rettificando il saldo iniziale delle disponibilità al 1° gennaio 2015.

sostenere la nascita e la crescita delle imprese operanti, in tutto il territorio nazionale, per il perseguimento degli interessi generali e delle finalità di utilità sociale individuati dalla normativa di cui all'articolo 3 del decreto, e che prevede finanziamenti agevolati destinati a imprese sociali, cooperative sociali e società cooperative aventi qualifica di ONLUS, concessi in regime "de minimis" a valere sulle risorse del "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca", di cui all'articolo 1, commi da 354 a 361, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni (FRI), previa assegnazione delle risorse disposta dal CIPE.

La dotazione iniziale del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca pari a 6 miliardi, 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, n. 101 del 18 novembre 2010 e n. 98 del 17 dicembre 2013.

Con la delibera CIPE n. 57 del 10 novembre 2014, pubblicata nella G.U. 2 aprile 2015, n. 77 il Comitato ha approvato l'assegnazione di 40 milioni a favore del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali per il finanziamento di contratti di filiera e di distretto, ai sensi dell'art. 1, comma 355 della legge n. 311/2004[58]. Infine nel corso del 2015 è stata emanata dal CIPE la delibera n. 74 del 6 agosto 2015, pubblicata nella G.U. 7 gennaio 2016, n. 4. con la quale il Comitato ha approvato l'assegnazione di 200 milioni in favore del Ministero dello sviluppo economico per il finanziamento dello specifico regime di aiuto istituito dal competente Ministro con il decreto 3 luglio 2015[59].

Nel corso del 2015, il Gestore, ha continuato a deliberare finanziamenti agevolati relativamente ai "Contratti di Filiera o di Distretto", di cui alla legge n. 46 del 1982, e al d.lgs. n. 297 del 1999, erogando complessivamente 204,9 milioni a valere sulle risorse del Fondo.

Nel 2015 sono state presentate 125 domande per l'erogazione del finanziamento e autorizzate 111; i soggetti beneficiari dei finanziamenti, per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento, sono stati 94 con un tempo medio di erogazione di sette giorni lavorativi.

Le spese di gestione del Fondo, pari a 0,82 milioni riguardano le commissioni riconosciute al Gestore, stabilite nella misura dello 0,4 per cento dell'importo erogato, che corrispondono per il 2014 a 1,1 milioni; il tasso di erogazione del capitale rispetto alle disponibilità iniziali è stato pari a circa il 3 per cento e i crediti in sofferenza al 31 dicembre 2015 ammontano a 27,2 milioni.

[58] La relativa copertura è stata posta a carico della quota del 30 per cento delle risorse non utilizzate del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), risultanti dalla prima ricognizione di cui all'art. 7 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 aprile 2013.

[59] La copertura finanziaria del suddetto regime di aiuto è stata posta a carico della quota residua del 30 per cento delle risorse non utilizzate del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) risultanti dalla prima ricognizione di cui all'art. 7 del citato decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 aprile 2013.

2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto) (MINISTERO DELL'AMBIENTE ART. 1, COMMA 1 DELLA LEGGE 296 DEL 2006)

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 Kyoto.

L'ammontare complessivo del Fondo è di circa 600 milioni, distribuiti in tre annualità di 200 milioni 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 2015 non sono stati emessi ulteriori provvedimenti di ammissione al finanziamento agevolato da parte del Ministero dell'ambiente.

Il Fondo Kyoto è stato, poi, rifinalizzato 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 1110, possono essere concessi finanziamenti a tasso agevolato a soggetti privati che operano in determinati settori.

Nel corso del 2015 è stato emesso, da parte del Ministero dell'ambiente un provvedimento di ammissione al finanziamento agevolato.

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).

In data 14 aprile 2015 è stato emanato, ai sensi di quanto previsto dal comma 8, dell'art. 9 del DL n. 91 del 2014, il 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, "Decreto Interministeriale" che ha definito, tra l'altro, i criteri e le modalità di concessione, di erogazione e di rimborso dei finanziamenti a tasso agevolato. Il suddetto d.i., all'articolo 2, ha previsto, tra l'altro, la ripartizione delle risorse finanziarie per la concessione dei finanziamenti agevolati nella seguente misura:

- 250 milioni, per i progetti finanziabili presentati da soggetti pubblici proprietari di immobili pubblici destinati all'istruzione scolastica, ivi inclusi gli asili nido, e all'istruzione universitaria;
- 100 milioni, per i progetti finanziabili presentati da fondi immobiliari chiusi.

Lo stesso Decreto Interministeriale ha stabilito che la concessione dei finanziamenti agevolati, avverrà fino al raggiungimento del limite massimo delle risorse pari ai sopracitati 350 milioni (c.d. "a sportello").

In data 8 ottobre 2015 è stato sottoscritto tra C.D.P. S.p.A. e il Ministero dell'ambiente il secondo *Addendum*, con il quale è stato conferito a C.D.P. S.p.A. l'incarico per l'espletamento, in nome e per conto del Ministero dell'ambiente, delle attività connesse alla gestione, stipula, erogazione e riscossione dei finanziamenti agevolati. Il secondo *Addendum* è stato approvato con

decreto del Direttore della Direzione generale per il clima e l'energia del Ministero dell'ambiente e registrato dalla Corte dei conti.

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'esercizio considerato presenta un tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili pari al 1,3 per cento.

Nel 2015 i soggetti beneficiari dei finanziamenti, per i quali è stata effettuata nell'anno l'erogazione parziale o totale del finanziamento, sono stati 32 con un tempo medio di erogazione di tredici giorni solari[60]. Nel 2015 sono state presentate 53 domande e autorizzate 33.

2.4. UBI Banca S.c.p.A.

2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività (FONDO INCREMENTO PRODUTTIVITA')

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 consorzi[61].

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.

Nel corso del 2015 non ci sono state ulteriori assegnazioni; pertanto l'importo totale dei fondi assegnati risulta invariato rispetto al 2014 e non sono stati effettuati prelievi per l'erogazione ai mutuatari, che restano invariati rispetto al precedente anno. Nel corso del 2015 non sono state effettuate nuove erogazioni.

2.5. Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.

2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper[62]

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 cooperative. L'Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d'Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo[63].

---

[60] Calcolato come media aritmetica in giorni solari della differenza, per singola erogazione, tra la data di ricezione del nulla osta da parte del MATTM e quella di erogazione del finanziamento (data valuta).

[61] 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.

[62] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[63] Con il DL n. 83/2012 recante "*Misure urgenti per la crescita del Paese*" convertito, con modificazioni dalla l. n. 134/2012, al comma 2 dell'art. 31, si è stabilito che le disponibilità del Fondo di cui all'art. 1 della l. 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

Il Fondo ha presentato nel corso della sua gestione criticità dovute ad insolvenze da parte delle aziende beneficiarie. Al 31 dicembre 2015 i crediti in sofferenza ammontavano a 12,5 milioni con perdite che complessivamente risultano pari a 11,1 milioni.

Il MISE[64] 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 2015 sono state pari a 153,5 migliaia, di cui 137,9 migliaia per compensi al Gestore[65] e 15,5 migliaia 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 Mezzogiorno[66] (VAR. DENOM. DEL 16-11-2004 SVIL ITALIA CONTR PROM TURISMO)

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 anni[67].

Anche nel 2015 come per il biennio precedente non sono state registrate operazioni legate a nuovi impegni od erogazioni di stati di avanzamento lavori.

Il Fondo, solo formalmente operativo, ha sostenuto nel 2015 costi di gestione per 308 mila. Tali costi si riferiscono alla commissione omnicomprensiva riconosciuta al Gestore[68].

---

apposito capitolo dello stato di previsione dello stesso Ministero per la successiva assegnazione al Fondo di cui all'art. 17, comma 1, della l. 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 7068 pari a 732,83 migliaia. 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.

[64] Nota n. 0030484 del 20 aprile 2015.

[65] 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.

[66] Legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g.

[67] 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 DL 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.

[68] Si tratta di una commissione omnicomprensiva 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'autoimprenditorialità[69] (SVIL ITALIA SPA F.ROT. L.289-03) (Sviluppo Italia S.p.A.) (LEGGE N. 95/1995 SVIL ITALIA)

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*[70].

Il MEF ha precisato[71] 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 1,3 miliardi. Le perdite accertate su crediti sono pari a 205,6 milioni.

I compensi all'Agenzia sono corrisposti a valere sulle disponibilità a fondo perduto.

2.6.3. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio (SVIL ITALIA F ROT L.350-03)

Le disponibilità giacenti sul conto di tesoreria n. 22047 sono state trasferite nel 2009 su disposizione del MISE al conto di tesoreria n. 22034, intestato al Fondo di Garanzia per le PMI, il cui gestore è il Mediocredito centrale.

Al 31.12.2015 risulta un saldo di 0,09 centesimi; tuttavia il conto non risulta ancora chiuso.

2.7. Intesa Sanpaolo S.p.A.

2.7.1. Fondo speciale ricerca applicata (FSRA) (FSRA gestione stralcio)

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 03/01/2000, per tali progetti Intesa Sanpaolo ha continuato ad assicurare le attività istruttorie gestionali[72].

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 2015, di circa 27,8 milioni[73].

---

[69] D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72.

[70] La relazione trasmessa dal Gestore è risultata poco utile, sia al fine di comprendere i saldi delle varie movimentazioni effettuate sui conti correnti, sia con riferimento alla parte descrittiva. Inoltre nessun dato gestionale e contabile viene fornito con chiarezza con riferimento al fondo indicato nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018 con la dizione "LEGGE N. 95/1995 SVIL ITALIA".

[71] 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 prelevamenti, 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.

[72] Con nota prot. 1512 del 27/01/2016 il Dipartimento per la Formazione Superiore e per la Ricerca del MIUR, ha precisato che l'Istituto gestore ha fornito il dettaglio relativo ai rimanenti progetti ancora in essere in risposta alla richiesta del MEF – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato (nota prot. 43091 del 20/05/2015).

[73] Con la legge 190 del 23/12/2014 art. 1 comma 340 "legge di stabilità 2015" sono stati versati all'entrata del bilancio dello Stato 140 milioni entro il 31/01/2015. Con nota prot. 5345 del 11/03/2015 Intesa Sanpaolo ha richiesto al MIUR 25 milioni al fine di mantenere le disponibilità nette di cassa a un livello sufficiente a garantire la continuità operativa del Fondo (decreto n. 16739 del 06/08/2015).

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 (d.lgs. 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 ministeriale[74] (Comitato Agevolazioni), istituito presso la SIMEST stessa.

La SIMEST svolge, per conto della FINEST S.p.A., le attività di istruttoria ed erogazione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge 295/1973, relativamente alle operazioni di cui all'art. 2, comma 7, della legge 19/1991, per gli investimenti in imprese estere partecipate dalla FINEST S.p.A. in Paesi dell'Europa centrale e orientale.

2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi (SIMEST D.LGS.143-98 F,ESTERO)

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 rotazione.

Il Fondo, istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, avente carattere rotativo[75], è alimentato sia da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato che dagli introiti dei cd. "contributi negativi" (differenziali di interessi pagati dalle banche al Fondo) 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);
- concessi alle imprese con stabile e prevalente organizzazione nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da FINEST (legge 19/91);
- 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)[76].

Il Fondo di cui alla legge n. 295 del 1973 è stato rifinanziato con la legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208), per 300 milioni al fine di consentire la prosecuzione dell'attività a fronte dell'afflusso di nuove richieste.

---

[74] 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. Il Comitato agevolazioni, presieduto dal MISE, è composto da tre rappresentanti del MISE, di cui uno appunto con funzioni di presidente, da un rappresentante del MEF, da un rappresentante del MAECI, da un rappresentante designato dalle Regioni e da un rappresentante designato dall'ABI.

[75] Il Fondo è elencato nel dPCM 25 novembre 2003, che individua le gestioni fuori bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione relativi al MEF.

[76] Tale intervento è assorbito da quello ai sensi della legge n.100/90.

Con riferimento alla gestione operativa le operazioni di supporto al credito agevolato all'esportazione hanno mostrato, rispetto al 2014, un aumento del credito capitale dilazionato accolto del 119 per cento (cui si associa, in conseguenza del maggior importo medio, una riduzione del 48,2 per cento del numero), mentre gli interventi ai sensi delle leggi 100/1990 e 19/1991 hanno mostrato un incremento del 14,7 per cento nel numero e una sostanziale stabilità (-2,7 per cento) nell'importo.

Nel corso del 2015 il Comitato ha provveduto quindi ad approvare una circolare operativa, relativa a modifiche agli interventi di sostegno alle esportazioni a valere sul Fondo di cui alla legge 295/1973, nella forma del credito fornitore con smobilizzo a tasso fisso.

Nel 2015 il Comitato ha approvato 83 nuove operazioni (per il credito all'esportazione credito capitale dilazionato – "c.c.d.") riguardanti interventi di concessione di contributi agli interessi per un importo di 5.194,6 milioni e per un impegno di spesa per contributi agli interessi di 181,5 milioni, (119 per un importo di 2.415,5 milioni e per un impegno di spesa per contributi di 117,2 milioni nel 2014); di tali 83 operazioni, 44 riguardano interventi di sostegno alle esportazioni (d.lgs. 143/1998 capo II), per un importo (c.c.d.) di 5.118,4 milioni e per un impegno di spesa per contributi agli interessi di 176,7 milioni (85 interventi per un c.c.d. di 2.337,2 milioni e per un impegno di spesa per contributi agli interessi di 110,3 milioni nel 2014).

Al 31 dicembre 2015 risultano in essere cinque procedimenti giudiziali[77].

Tra le uscite del Fondo, preponderanti risultano le operazioni per la copertura dei rischi, relativi ai differenziali sui tassi di interesse pagati a fronte dei contratti *Interest Rate Swap* (IRS), per 71,6 milioni[78].

Nelle spese di gestione[79] rilevante è anche la commissione corrisposta al Gestore pari a 6,1 milioni relativi al saldo 2014 e al primo semestre 2015[80].

Si osserva come le uscite, diverse dalle erogazioni di capitale, misurino il 65,7 per cento del totale delle uscite del Fondo.

In relazione alle operazioni di copertura dei rischi (IRS) non viene precisato nulla sul rispetto delle percentuali stabilite nella predetta Direttiva e su eventuali istruzioni impartite alla SIMEST dall'Amministrazione vigilante.

Di seguito si illustrano i singoli interventi a valere sul Fondo distinti per la finalità normativa:

[77] In particolare tre si riferiscono ad operazioni di credito all'esportazione ai sensi della legge n.227/77 (ora decreto legislativo n. 143/98, capo II), e di due ad operazioni ai sensi della legge n. 100 del 1990. Non risulta in contenzioso alcuna operazione ai sensi della legge n. 19/91.

[78] Con nota prot. DT 41038 28/04/2016 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, l'Ufficio VII della Direzione III ha precisato che la SIMEST riferisce con cadenza bimestrale all'Ufficio sulle operazioni di copertura dei rischi sui tassi di interesse connesse agli interventi del Fondo 295, che la SIMEST è autorizzata a concludere in virtù dell'art. 16 del d.lgs. 143/98 e della Direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 620698 del 5 gennaio 1999. L'Ufficio monitora che le operazioni di copertura rispettino le percentuali stabilite nella predetta Direttiva e impartisce alla SIMEST le istruzioni più opportune, qualora si riscontri un tendenziale scostamento.

[79] Tra le altre spese si segnalano, altresì, le spese per commissioni nonché legali e notarili complessivamente pari a 140,9 migliaia; gli emolumenti a favore dei membri del Comitato Agevolazioni per 14,1 migliaia; le spese sostenute per il funzionamento del Comitato stesso per 1,2 migliaia; i versamenti delle ritenute fiscali per 22,8 migliaia e le spese bancarie e diverse per 8,2 migliaia. Infine accrediti in valuta estera del periodo precedente imputati nel 2015 per 222,47 migliaia.

[80] 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.

- *INTERVENTO FINANZIARIO*[81] *SULLE OPERAZIONI DI CREDITO ALL'ESPORTAZIONE*[82]

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'OCSE[83], 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) 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.

- *AGEVOLAZIONE DEGLI INVESTIMENTI IN SOCIETA' O IMPRESE ALL'ESTERO*[84]

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 2015, il tasso medio di riferimento e il tasso medio di contributo sono stati pari rispettivamente al 2,25 per cento e all'1,12 per cento).

L'intervento copre il 90 per cento della quota di partecipazione dell'impresa italiana richiedente, fino al 51 per cento del capitale dell'impresa estera.

Nel 2015 sono state accolte 39 operazioni per un importo di finanziamenti agevolabili di 76,2 milioni, di cui 33 - per un importo di 63,7 milioni - relative ad iniziative partecipate da SIMEST e 6 - per un importo di 12,5 milioni - partecipate da FINEST.

All'interno dell'intervento in questione sono riassorbiti quelli di cui alla legge 317/91, art. 14, non più operativa.

2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato[85] (SIMEST FONDO EX L.394-81)

Il Fondo 394/81[86] è stato istituito con l'art. 2 del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1981, n. 394, per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore delle imprese italiane che operano sui mercati esteri.

---

[81] 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.

[82] D.lgs. n. 143 del 1998, capo II, ex legge n. 227 del 1977.

[83] 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.

[84] Legge n. 100 del 1990, art. 4, e legge n. 19 del 1991, art. 2, comma 7.

[85] Art. 2, della legge n. 394 del 1981.

[86] Il Fondo è a carattere rotativo ed è alimentato dai rientri dei finanziamenti erogati e da assegnazioni a carico del bilancio dello Stato. Il Fondo è elencato nel dPCM 25 novembre 2003, che individua le gestioni fuori bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione relativi al MEF.

L'art. 6 (Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese) della legge 6 agosto 2008, n. 133[87], ha riformato i finanziamenti a tasso agevolato di cui alla legge 394/81 rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 1407/2013, relativo agli aiuti di importanza minore "de minimis".

Successivamente, l'art. 42, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, ha apportato lievi modifiche all'art. 6 della legge 133/08, con l'introduzione di una riserva di destinazione alle piccole e medie imprese (PMI) pari al 70 per cento annuo delle risorse del Fondo di cui alla legge 394/81, e con l'indicazione che i termini, le modalità e le condizioni delle iniziative, le attività e gli obblighi del gestore, le funzioni di controllo, nonché la composizione e i compiti del Comitato Agevolazioni, sono determinati con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello Sviluppo Economico, in luogo delle precedenti delibere del CIPE. Pertanto, in attuazione della suddetta normativa, il Ministro dello Sviluppo Economico ha emanato il decreto 21 dicembre 2012 pubblicato sulla G.U. n. 85 dell'11/04/2013. Il decreto ha apportato modifiche ai finanziamenti già individuati dalla precedente normativa (programmi di inserimento sui mercati esteri, studi di prefattibilità, fattibilità e programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, finanziamenti per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici) ed ha introdotto un nuovo intervento (*marketing* e/o promozione del marchio italiano) destinato a finanziare la partecipazione a fiere e mostre nei mercati extra UE da parte delle PMI.

Con l'emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2015, pubblicato sulla G.U. n. 280 del 1° dicembre 2015, è stata data in gestione alla SIMEST, una quota di 80 milioni del Fondo per la crescita sostenibile di cui al decreto-legge n. 83 del 2012.

Tali risorse saranno utilizzate per il finanziamento di una quota dei programmi di inserimento sui mercati extra UE e dei finanziamenti agevolati per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici.

Per quanto concerne i risultati della gestione si rileva che i volumi operativi sono da attribuire ai finanziamenti per programmi di inserimento sui mercati extra UE, pari nel 2015 a 103 per 79,5 milioni, rispetto a 139 per 110,1 milioni nel 2014.

Nel 2015 il Comitato ha approvato complessivamente 151 nuove operazioni relative alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per un importo di finanziamenti pari a 86,8 milioni (172 per un importo di finanziamenti di 114,7 milioni nel 2014).

Le operazioni con procedimenti giudiziali in corso al 31 dicembre 2015 sono state complessivamente 221[88].

I crediti in sofferenza risultano pari a 73,4 milioni e quelli per i quali è in essere un procedimento in contenzioso, ammontano complessivamente a 68,2 milioni.

Le spese di gestione, nel 2015, nel loro complesso sono pari a 7,7 milioni, di cui 7,4 milioni rappresentano le commissioni al Gestore per il saldo 2014 e per l'acconto 2015[89].

Tali spese rappresentano circa il 14 per cento delle erogazioni di capitale.

---

[87] Il DL n. 112 del 2008 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 Fondo.

[88] Di cui: 115 riferite a finanziamenti per programmi di penetrazione commerciale o inserimento sui mercati esteri;70 ad operazioni di patrimonializzazione; 33 a finanziamenti per studi di fattibilità e 3 a finanziamenti per programmi di assistenza tecnica. A tali procedimenti giudiziali vanno aggiunti ulteriori 6 procedimenti nei confronti dei garanti Banca Popolare di Garanzia, Consorzio Europeo di Garanzia, Vittoria Assicurazione, Europe Insurance Group (E.I.G.), Confidi Prof. e SIC.

[89] Le altre spese si riferiscono: agli emolumenti a favore dei membri del Comitato Agevolazioni per 14,1 migliaia e alle spese sostenute per il funzionamento del Comitato stesso per 2,3 migliaia (decreto del Ministero delle attività produttive del 26 novembre 2003) e per circa 267 mila alle spese diverse, spese e ritenute fiscali subite su c/c bancario. 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.

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[90]

Il d.m. 21 dicembre 2012 e la circolare n. 5/2013 regolamentano tale forma di finanziamento.

I finanziamenti hanno ora una durata massima di sei anni di cui due di preammortamento.

Con riguardo alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2015, 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 nel 2015 dell'1,24 per cento.

Per quanto attiene i volumi di attività, nel 2015 le richieste accolte sono state 103 per 79,5 milioni, in diminuzione del 26 per cento circa in termini di numero e del 28 per cento in termini di importo rispetto all'anno precedente (171 richieste accolte per 142,9 milioni).

Nel 2015 le domande di finanziamento presentate, sono state 115 in diminuzione rispetto al 2014 (162 richieste pervenute).

Nell'esercizio di riferimento, inoltre, non sono state approvate dal Comitato o sono state archiviate (per rinuncia o per documentazione carente) 21 operazioni, cioè il 18 per cento di quelle pervenute.

B) Finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica[91]

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.

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'1,24 per cento.

Nel 2015 sono pervenute 12 domande per circa 1,6 milioni, di cui un programma di assistenza tecnica, in sensibile contrazione rispetto all'anno precedente quanto al numero ed importo (36 domande per 3,7 milioni).

Nello stesso periodo, il Comitato ha accolto 10 operazioni per circa 1,1 milioni in contrazione rispetto al 2014 (15 finanziamenti accolti per 1,4 milioni), mentre le domande non approvate e le archiviazioni sono state complessivamente 2 (24 nel 2014).

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 esteri[92]

I finanziamenti per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici, attualmente regolamentati dal d.m. 21/12/2012 e dalla circolare n. 7/2013, hanno una durata massima di sette anni di cui due di preammortamento.

Il d.m. 21/12/2012 ha previsto una misura massima del finanziamento fissata in 300 mila (500 mila in base alla precedente normativa); inoltre, il Comitato agevolazioni, in base a quanto

[90] 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.

[91] Legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera b); d.m.21.12.2012, art. 3, comma 1, lettera b) e artt. 5 e 6.

[92] Legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera c); d.m.21.12.2012, art. 3, comma 1, lettera c-1) e artt. 7 e 8.

previsto nell'art. 7 del d.m., ha fissato due diversi limiti di importo (300 mila e 200 mila), a seconda della consistenza patrimoniale e finanziaria dei richiedenti. Riguardo alle garanzie, infine, il Comitato, in applicazione dell'art. 7 del d.m., ha deliberato che anche alle imprese con livello di solidità patrimoniale uguale o superiore al livello soglia, esentate dal rilascio della garanzia in base alla precedente normativa, a seconda della valutazione della loro consistenza patrimoniale e finanziaria, possa essere richiesta fideiussione nella misura massima pari all'80 per cento.

Nel corso del 2015, sono state presentate 37 domande di finanziamento per un importo di 10,4 milioni e accolte 27 per 5,9 milioni.

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 italiano[93]

I finanziamenti per la partecipazione a fiere e/o mostre, attualmente regolamentati dal d.m. 21/12/2012 e dalla circolare n. 8/2013, hanno una durata massima di quattro anni, di cui due di preammortamento.

Nel corso del 2015, sono state presentate 15 domande di finanziamento per un importo di 0,6 milioni e accolte 11 per 0,3 milioni.

2.8.3. Fondo unico di *Venture Capital* (SIMEST FONDI VENTURE CAPITAL)

Il Fondo unico di *Venture Capital*, ha cominciato ad operare nel 2007[94], 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 corso dell'esercizio 2015 le delibere di partecipazione assunte dal Comitato di Indirizzo e Rendicontazione sono state in totale 56, di cui 16 concernenti la partecipazione a nuovi progetti di investimento, 5 aumenti di capitale sociale in società già partecipate (riconducibili pertanto all'attuazione di piani di ampliamento/sviluppo delle stesse) e 35 ridefinizioni di piano per progetti precedentemente approvati.

Nel complesso, si registra una contrazione dell'importo degli impegni complessivamente accolti nel 2015 (14,9 milioni) rispetto al 2014 (23,7 milioni), con un decremento del 37 per cento.

Nel corso del 2015 le acquisizioni di quote di partecipazione a valere sulle disponibilità del Fondo Unico di *Venture Capital* sono state nel complesso pari a 8,1 milioni mentre, in attuazione degli accordi con le imprese partner, sono state dismesse 27 partecipazioni per complessivi 28,6 milioni. Pertanto alla fine dell'esercizio 2015 il portafoglio delle partecipazioni detenute da SIMEST a valere sul Fondo Unico di Venture Capital ammonta a 147,8 milioni (168,3 milioni nel 2014) in 190 società all'estero (199 nel 2014).

Con riferimento alle iniziative partecipate dal Fondo, al 31 dicembre 2015 le posizioni che presentano criticità sono n. 51 per un totale di 46,7 milioni, di cui 10 in contenzioso e 41 in procedure concorsuali con crediti in sofferenza. 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 perdite su crediti ammontano a 2,05 milioni.

Le uscite correnti, diverse dalle erogazioni di capitale, ammontano a 3,65 milioni, di cui 3,5 milioni si riferiscono alla commissione riconosciuta al Gestore e i restanti 106,7 migliaia si riferiscono alle spese bancarie, viaggi e missioni per 46,6 migliaia, alle spese legali per 50,3

[93] Legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera c); d.m. 21.12.2012, art. 3, comma 1, lettera c-2) e art. 9.

[94] Deriva dall'unificazione, ad opera delle legge finanziaria 2007, di tutti i preesistenti Fondi regionali di *Venture Capital*.

migliaia, alle spese del Comitato di Indirizzo e Rendicontazione (CIR) per 10 mila euro[95]. La commissione spettante al Gestore corrisponde 42 per cento delle erogazioni effettuate per "Versamenti di quote di partecipazione".

2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start up* (SIMEST S.P.A. FONDO START UP LEGGE 23-7-2009 N. 99)

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.

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 2015, registra l'accoglimento di sole due nuove iniziative, promosse da Enti e organizzazioni diverse dalle imprese, con un impegno complessivo pari a 563 mila[96].

Nel corso del 2015 non si registrano nuove acquisizioni di partecipazioni. Pertanto il portafoglio alla data del 31 dicembre 2015 resta composto da 4 iniziative per un importo complessivo di 0,8 milioni.

Da segnalare nel corso dei primi mesi del 2016 la cessione di una delle partecipazioni in essere alla data indicata (iniziativa Nanto Clean Technologies S.p.A. nel settore delle vernici innovative anticorrosione e dei ritardanti di fiamma), con il reintegro nelle disponibilità del Fondo dell'importo di 0,2 milioni.

A fronte di una disponibilità sul conto di tesoreria centrale di 3,2 milioni nel 2015 si registrano entrate correnti per 27,6 migliaia e uscite correnti per la sola commissione di gestione a SIMEST[97] per 22,6 migliaia.

2.9. UniCredit S.p.A.

2.9.1. Fondo per l'attività di micro-credito nell'area balcanica (UniCredit S.p.A.)

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6,4 milioni, 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 ciascuno[98], sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

In data 12 ottobre 2015 è scaduta la convenzione tra UniCredit S.p.A. e MISE[99]. Tuttavia al fine di assicurare la continuità amministrativa della gestione dei rientri al Fondo dei

---

[95] 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.

[96] 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*".

[97] Le commissioni spettanti a SIMEST S.p.A., sono disciplinate dalla convenzione stipulata con il Ministero dello sviluppo economico il 7 maggio 2012.

[98] Tale limite è stato elevato a 20 mila euro per la Romania.

[99] Disdetta del MISE entro i termini previsti con nota n. 6671 del 17 marzo 2015.

finanziamenti in essere fino all'ultima scadenza è stata sottoscritta il 28 ottobre 2015 e registrata il primo dicembre 2015 una nuova convenzione per la gestione stralcio del Fondo tra il MISE ed UniCredit S.p.A. escludendo la concessione di nuove erogazioni.

Da inizio anno e sino al 12 ottobre 2015 risultavano in essere 530 prestiti per un debito residuo in linea capitale pari a 2,7 milioni. Inoltre a tale data le rate non pagate erano pari a circa 68 mila e risultavano stralciate 89 posizioni per circa 619 mila euro e recuperati 31 mila.

Al 31 dicembre 2015 risultavano ancora in essere 504 prestiti per un debito residuo in linea capitale pari a 2,45 milioni, rate non pagate per circa 64 mila e stralciate 88 posizioni per 604 mila (recuperati circa 40mila).

Le spese di gestione del Fondo, nel 2015, pari a 113,15 migliaia corrispondenti al 24,87 per cento del capitale erogato nell'anno.

2.10. CONSAP S.p.A.

2.10.1. Fondo nuovi nati[100]

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 reddito.

Il Fondo, anche nel 2015 come per l'anno precedente, non ha svolto attività 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[101]. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha precisato[102] 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 appartenenti a famiglie residenti a basso reddito, sembra potersi escludere, per lo stesso il carattere di "rotatività""*. Il Gestore non ha fornito i dati finanziari e contabili mentre il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri con prot. 0001129 del 28 aprile 2016 ha comunicato che nel fondo sono confluite le risorse, disponibili alla data di entrata in vigore della legge 147/2013, del soppresso "Fondo di credito per i nuovi nati".

2.10.2. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura

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 disciplini[103].

---

[100] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[101] Con nota prot. 0001129 del 28 aprile 2016 il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consigli dei Ministri ha confermato che il Fondo non è ancora operativo atteso che è in corso di definizione l'apposito decreto del Presidente del Consigli 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. Nella nota si evidenzia, altresì, che il predetto Ministero dell'economia e delle finanze, con propria nota n. 3805 in data 8 aprile 2016, ha comunicato di non avere osservazioni da formulare sullo schema del decreto di cui trattasi e che si è in attesa di acquisizione sullo schema medesimo il conclusivo avviso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[102] Nota prot. DIPFAM 0001206 del 23/04/2015.

[103] 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

Il DL 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. Per il 2015, tenuto conto delle stime in ordine ai benefici da concedere nel corso del 2016[104], non risultano, disponibilità residue da versare all'entrata del bilancio dello Stato senza arrecare pregiudizio alle finalità istituzionali del Fondo.

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 2015, le entrate del Fondo sono costituite principalmente: da contributi assicurativi[105] ammontanti a 119,5 milioni (77,5 milioni nel 2014); dai contributi statali[106] pari a 2 milioni; dai proventi patrimoniali e finanziari di circa 2 milioni, dalle revoche di elargizioni e mutui decretate nell'anno per 2 milioni (1,4 milioni nel 2014)[107].

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 prevalentemente alle delibere di erogazione, ai decreti di elargizione e ai decreti di mutuo emessi in favore delle vittime della mafia, dell'estorsione e dell'usura. In particolare le uscite per erogazioni sono pari a 56,6 milioni (36,6 milioni nel 2014) quelle per decreti di elargizione sono pari a 18,5 milioni (10,9 milioni nel 2014), quelle per decreti di mutuo pari a 8,7 milioni (10,2 milioni nel 2014)[108].

Per quanto concerne l'attività di recupero della morosità[109] 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 2015, risultano formalizzati n. 518 ruoli esattoriali per il recupero coattivo di 97,4 milioni.

---

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".

[104] Determinate sulla base delle valutazioni comunicate dai competenti uffici ministeriali.

[105] Legge 44/1999, art. 18, comma 1, lettera a).

[106] Legge 108/1996, art. 14, comma 11; legge 512/1999, art. 1, comma 1, lettera a); legge 183/2011, art. 4, comma 19.

[107] Tra le altre entrate vi sono i proventi patrimoniali e finanziari registrati nel 2015 ammontano a 1,1 milioni (2 milioni nel 2014) e sopravvenienze attive riconducibili a rideterminazioni dei benefici concessi a vittime delle richieste estorsive e dell'usura in anni precedenti per 1,9 milioni (0,02 milioni nel 2014).

[108] Le restanti spese si riferiscono per 0,6 milioni alle imposte d'esercizio, per circa 2 milioni alle somme trasferite o da trasferire allo Stato a seguito di revoca e per 2,4 milioni alle spese di struttura. Quest'ultime sono per 2,1 milioni anticipate da CONSAP e per 0,3 milioni erogate dal Fondo. Le prime riguardano principalmente i costi del personale per 1,5 milioni, le spese di utilizzazione dei locali e servizi accessori per 151,8 migliaia, le spese generali e informatiche per 106,8 migliaia, altre spese per circa 292 mila; nella voce è ricompreso l'onere riconosciuto al gestore determinato in via forfettaria pari a 179,3 migliaia - art. 8 comma 11 dell'atto di concessione). Nelle seconde, tra le altre, si annoverano i rimborsi spese corrisposti ai componenti dei Comitati per le sedute tenutesi nel corso del 2015 pari a 136,4 migliaia, quelle per il compenso corrisposto al Prefetto per lo svolgimento dell'incarico di Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, dal mese di ottobre 2010 al mese di marzo 2012, pari a 60 mila euro, le spese legali per 43,7 migliaia, spese per la campagna di informazione per 43,5 migliaia. Infine vi sono altre uscite per 35 mila dovute principalmente a oneri di sottoscrizione.

[109] Cfr. sul punto Corte dei conti, Sezione controllo Enti, deliberazione n. 51 del 2015: *"Tenuto infatti conto dell'entità della morosità e delle scarse prospettive di recupero a fronte dei rilevanti costi di gestione conseguenti nonché, non secondariamente, del negativo ritorno di immagine per un apparato pubblico costretto a perseguire coattivamente cittadini già in precedenza vessati dagli usurai, appare opportuno un intervento a livello normativo che, con i dovuti accorgimenti, trasformi il beneficio in questione in un contributo "a fondo perduto". CONSAP ha sottoposto un'ipotesi normativa in tal senso, attualmente allo studio del Ministero concedente."*.

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 (MED.CENTR.L. 317-91 ART. 31)

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.

A seguito dell'inattività della residua gestione statale del Fondo (Sicilia e Val d'Aosta), in data 24 luglio 2015 il Ministero dell'economia e delle finanze ha richiesto la restituzione delle somme disponibili sul conto di gestione che, con valuta 23 settembre 2015, sono state versate alla Tesoreria provinciale di Roma per l'importo di 5,5 milioni vale a dire l'intera disponibilità del conto.

In data 29 settembre 2015 il Ministero dell'economia e delle finanze ha autorizzato la Banca d'Italia a procedere all'estinzione del conto di Tesoreria Centrale n. 22024 intestato a Mediocredito Centrale legge n. 237 del 1993 art. 2 comma 2.

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 (MEDCEN CAPIT RISCHIO PMI L. 388)

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 per ogni operazione.

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.

Gli intermediari accreditati, ai quali è demandata la selezione delle imprese da partecipare e la gestione della partecipazione acquisita, 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.

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. Nel caso in cui l'investimento abbia fatto registrare un buon rendimento il Ministero riconosce all'intermediario anche un premio in ragione dell'efficienza dimostrata.

Per il periodo eccedente i 7 anni, non sono previste a carico degli investitori *management fees* a favore del soggetto accreditato.

Gli intermediari accreditati sono attualmente 25.

Al 31 dicembre 2015, a fronte di 84 richieste di anticipazione ammesse dall'avvio dell'operatività (anno 2004) per complessivi 71,6 milioni ed erogate per circa 31 milioni, risultano in essere, al netto delle operazioni decadute o rinunciate, delle partecipazioni dismesse nonché di quelle relative ad imprese in liquidazione o sottoposte a procedure concorsuali, 17 operazioni di partecipazione relative a 11 imprese, per un ammontare complessivo di anticipazioni pari a 12,2 milioni.

Rimane chiusa la possibilità di presentazione di nuove domande di anticipazione finanziaria. È tuttavia regolarmente attiva la gestione degli adempimenti prevista favore dei soggetti intermediari richiedenti (*management* e *success fees* a fronte delle anticipazioni in essere).

Tra le principali voci di entrata si registrano utili da partecipazioni per 367,25 migliaia e rimborso anticipazioni per 531,9 migliaia. Tra le uscite si rilevano solo spese di gestione per 90,5 migliaia.

Tra le principali voci inerenti le spese di gestione del fondo, nell'esercizio considerato, si evidenziano le commissioni a società finanziarie per 88,85 migliaia[110] e le spese per perizie e consulenze esterne per 1,3 migliaia.

Risultano impegnate somme da versare quale commissione di gestione a MedioCredito Centrale per 129,2 migliaia.

Le anticipazioni non recuperabili ammontano a 9,2 milioni alle quali si aggiungono 1,1 milioni di anticipazioni erogate la cui perdita è da considerarsi definitiva.

3. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993

L'articolo 24 della legge 23 dicembre 1993 n. 559, titolato "Procedure di controllo" prevede, per le gestioni fuori bilancio escluse dalla soppressione ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del DL n. 65 del 1989, convertito dalla legge 155 del 1989, l'obbligo di rendicontazione e il controllo della Corte dei conti con specifiche modalità (pronuncia sulla *"regolarità della gestione"* e referto al Parlamento sull'andamento e sui risultati di tutte le gestioni fuori bilancio nella stessa relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato) e con particolari effetti (obbligo degli Organi gestori a rivalutare gli atti ritenuti illegittimi e di sottoporre a controllo preventivo le conseguenti determinazioni)[111].

Il paragrafo che segue riferisce su tutte le ulteriori tipologie di fondi[112] comprese nell'allegato obbligatorio al disegno di legge di bilancio 2016, diverse dai fondi di rotazione gestiti da Organismi esterni, di cui all'articolo 23 della legge 23 dicembre 1993 n. 559, riportando in Appendice (Allegato 2) i risultati finanziari dell'esercizio 2015.

Restano estranee a questa relazione valutazioni *"sulla regolarità della gestione"*, in quanto tale tipologia di controllo, oltre a rientrare nell'alveo del controllo successivo sulla gestione, non risulta in linea con le finalità dell'attività di parifica del bilancio generale dello Stato.

---

[110] Il gestore dichiara che l'importo si riferisce al pagamento per l'anno 2015 delle commissioni di gestione maturate in favore di 4 intermediari, ai sensi del punto 23 delle disposizioni del decreto Ministero attività produttive del 19/01/2004.

[111] Deliberazione Corte dei conti Sezione di controllo - III Collegio n. 44 del 4 aprile 2000.

[112] Per ciascun fondo viene riportato in parentesi la denominazione utilizzata nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

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[113]

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".

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 1 comma 703 lettera l) della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) è stato istituto il conto corrente infruttifero n. 25058, aperto presso la tesoreria centrale dello Stato, avente la seguente denominazione: "MEF risorse Fondo Sviluppo e Coesione".

La suddetta norma prevede, tra l'altro, che "*le risorse assegnate al piano stralcio e ai piani operativi di cui alla lettera i), sono trasferite dal Fondo Sviluppo e Coesione, nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5, della legge 16 aprile 1987, n. 183, sulla base dei profili finanziari previsti dalle delibere del CIPE di approvazione dei piani stessi. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione del piano stralcio e dei piani operativi degli interventi approvati dal CIPE, secondo l'articolazione temporale indicata dalle relative delibere, e provvede ad effettuare i pagamenti a valere sulle medesime risorse in favore delle suddette Amministrazioni secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, sulla base delle richieste presentate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri...*"

I complessivi movimenti finanziari posti in essere dal Fondo di rotazione nel corso dell'anno 2015 portano alle seguenti risultanze:

TAVOLA 1

MOVIMENTI FINANZIARI

(*in milioni*)

Numero conto corrente	Disponibilità iniziale all'1/1/2015	Erogazioni 2015	Rientri 2015	Trasferimenti dal bilancio dello Stato 2015	Disponibilità finale al 31/12/2015
25051	8.221	1.626	1.820	-	8.415
23209	16.375	5.963	545	5.053	16.010
23211	1.256	7.432	7.327	-	1.151
25058	-	1.502	-	4.780	3.278
Totali	**25.852**	**16.524**	**9.693**	**9.833**	**28.855**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF - Ispettorato generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea

[113] In relazione al Fondo non risultano inclusi nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018 i seguenti conti: 25051; 23209; 23211. Il conto 25058 è denominato nell'allegato suddetto come "Ministero economia e finanze IGRUE risorse rivenienti dal fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)".

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.

L'articolo 23, comma 4, della legge n. 183/2011, stabilisce che il Fondo di rotazione ex legge n.183/1987 "destina le risorse finanziarie a proprio carico, provenienti da un'eventuale riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007/2013, alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi".

Per effetto della riduzione della quota di cofinanziamento a carico della legge n. 183/1987, le relative risorse sono state assegnate, con decreti direttoriali dell'IGRUE, in favore dei programmi che fanno parte del Piano di azione coesione (PAC); di conseguenza si è proceduto a trasferire le risorse dal conto corrente 23209, in favore del conto corrente 25051, risorse che sono state imputate ai singoli programmi.

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, il conto corrente 25058 è alimentato prevalentemente degli apporti provenienti dal capitolo 8000 dallo stato della previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze.

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[114] (MEF DIPARTIMENTO TESORO RIMBORSO FONDAZIONI LIRICHE SINFONICHE LEGGE N. 112-2013)

Nel 2014 è stato istituito[115] nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo di rotazione con dotazione pari a 75 milioni, 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 d.lgs. 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 d.lgs. 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 straordinario[116], un piano di risanamento che intervenga su tutte le voci di bilancio strutturalmente non compatibili con la necessità di assicurare gli equilibri

[114] Il MEF con nota prot. DT 42321 del 3 maggio 2016 ha comunicato che non trattasi di fondo rotativo, in quanto il suddetto capitolo 7351 consente le erogazioni in conto mutuo a favore delle Fondazioni mutuatarie.

[115] 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.

[116] 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).

strutturali del bilancio stesso, sia sotto il profilo patrimoniale che economico-finanziario, entro i tre successivi esercizi finanziari.

La dotazione del fondo è stata incrementata, per l'anno 2014, di 50 milioni[117].

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 Stato[118].

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[119];
- Fondazione Teatro Comunale di Bologna per 14,4 milioni;
- Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino per 27,8 milioni;
- Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste per 11 milioni;
- Fondazione Teatro dell'Opera di Roma per 20 milioni;

e nel mese di dicembre 2014 sono stati stipulati i relativi contratti di finanziamento tra le suddette Fondazioni e il MEF[120].

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.

Per l'anno finanziario 2015 con d.m. n. 3969 del 3 febbraio 2015 è stato istituto il capitolo 7351 denominato "Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti a favore delle Fondazioni Lirico Sinfoniche", nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze[121].

---

[117] Art. 5, comma 6, decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 16.

[118] Nota n. 89283 del 14 novembre 2014 MEF Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni.

[119] 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 a titolo di prima erogazione del contratto di finanziamento approvato.

[120] Con lettera n. 98743 del 31 dicembre 2014, è stato chiesto all'Ufficio Centrale del Bilancio di provvedere alla conservazione della disponibilità 103,3 milioni risultante sul citato capitolo 7351, piano di gestione n. 1, dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, alla chiusura dell'esercizio finanziario 2014, in quanto le richieste di erogazione delle somme da parte delle Fondazioni Lirico Sinfoniche, sulla base dei relativi contratti di finanziamento stipulati, non sono pervenute in tempo utile per poter procedere al versamento delle somme stesse nell'anno 2014.

[121] Si riportano di seguito i provvedimenti del 2015 che hanno valenza finanziaria sul Fondo: con decreto n. 33888 del 23 aprile 2015 è stato assunto impegno, a carico del capitolo 7351 della somma di 3,57 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli; con decreto n. 35367 del 28 aprile 2015 è stato assunto impegno, a carico del capitolo 7351 della somma di 27,8 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino; con decreto n. 35368 del 28 aprile 2015 è stato assunto impegno, a carico del capitolo 7351 della somma di 20 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma; con decreto n. 35369 del 28 aprile 2015 è stato assunto impegno, a carico del capitolo 7351 della somma di 11 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste; con decreto n. 35370 del 28 aprile 2015 è stato assunto impegno, a carico del capitolo 7351 della somma di 14,4 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro Comunale di Bologna; con decreto ministeriale n. 34096/2015, è stata stanziata, sul capitolo 7351 la somma di 68,2 milioni in termini di cassa; con autorizzazione n. 50333 del 19 giugno 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto il versamento, a favore della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste, della somma di 3,7 milioni in conto residui 2014, a saldo del finanziamento di 11 milioni; con autorizzazione n. 52760 in data 1° luglio 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto il pagamento della somma 2,33 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, al fine di poter provvedere alla sistemazione del pagamento della somma stessa in conto sospeso; con autorizzazione n. 52894 in data 1° luglio 2015, a carico del

Inoltre, sono stati assegnati, ulteriori finanziamenti e in particolare:

- con d.i. in data 24 luglio 2015 tra il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato approvato il Piano di risanamento presentato dalla Fondazione Teatro Massimo di Palermo, assegnando alla medesima Fondazione un finanziamento, a valere sul fondo di rotazione di cui all'articolo 11, comma 6, del decreto-legge dell'8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, pari a 8 milioni[122];

- con d.i. in data 27 luglio 2015 tra il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato approvato il Piano di risanamento presentato dalla Fondazione Petruzzelli e Teatri di Bari, assegnando alla medesima Fondazione un finanziamento, a valere sul fondo di rotazione di cui all'articolo 11, comma 6, del decreto-legge dell'8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, pari a 4,5 milioni[123];

- con d.i. in data 27 luglio 2015 tra il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato approvato il Piano di risanamento presentato dalla Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova, assegnando alla medesima Fondazione un finanziamento, a valere sul fondo di rotazione di cui all'articolo 11, comma 6, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112, pari a 13,05 milioni[124].

Pertanto si fa presente che, al termine dell'esercizio finanziario 2015, risulta conservata in bilancio sul capitolo 7351 la complessiva somma di euro 27,37 milioni in conto residui 2014 e che è stata inviata in economia la restante somma disponibile di 974,9 migliaia.

Inoltre sul conto corrente di tesoreria n. 25056 in essere presso la Tesoreria Centrale dello Stato alla data del 31 dicembre 2015 risulta un saldo complessivo di 383,2 migliaia di cui 179,2 migliaia a seguito dei versamenti effettuati dalle Fondazioni.

---

capitolo 7351 è stato disposto il pagamento della somma di 7,3 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste, al fine di poter provvedere alla sistemazione del pagamento della somma stessa in conto sospeso; con autorizzazione n. 52895 in data 1° luglio 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto il pagamento della somma di 19,25 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, al fine di poter provvedere alla sistemazione del pagamento della somma stessa in conto sospeso; con autorizzazione n. 52896 in data 1° luglio 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto il pagamento della somma di 15,63 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, al fine di poter provvedere alla sistemazione del pagamento della somma stessa in conto sospeso; con autorizzazione n. 52897 in data 1° luglio 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto il pagamento della somma di 14,4 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro Comunale di Bologna, al fine di poter provvedere alla sistemazione del pagamento della somma stessa in conto sospeso; con autorizzazione n. 53395 del 3 luglio 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto al versamento, a favore della Fondazione Teatro San Carlo di Napoli, della somma di 3,57 milioni in conto residui 2014, a saldo del finanziamento di 25,3 milioni; con autorizzazione n. 55515 in data 10 luglio 2015, in base alla disponibilità di cassa del capitolo 7351 è stato possibile procedere al versamento, a favore della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, della somma 2,04 milioni in conto residui 2014, quale ulteriore quota richiesta per il finanziamento di 27,8 milioni; con legge 2 ottobre 2015, n. 171, recante: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015", per l'anno 2015, è stata assegnata sul capitolo 7351 la somma di 34 milioni in termini di cassa; con autorizzazione n. 85353 del 9 novembre 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto il pagamento della somma di 4,66 milioni in conto residui 2014, a favore della Fondazione Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, al fine di poter provvedere alla sistemazione del pagamento della somma stessa in conto sospeso; con autorizzazione n. 96665 del 3 dicembre 2015, a carico del capitolo 7351 è stato disposto il versamento, a favore della Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, della somma di 2,04 milioni in conto residui 2014, a saldo del finanziamento di 20 milioni.

[122] In data 22 dicembre 2015 è stato stipulato il relativo contratto di finanziamento di 8 milioni (Rep. n. 199) ai sensi dell'articolo 11, comma 7, del decreto-legge n. 91 del 2013 ed è stata impegnato con decreto n. 106620 del 28 dicembre 2015 l'importo stesso.

[123] Nelle more della stipulazione del contratto di finanziamento con la Fondazione Petruzzelli e Teatri di Bari si è proceduto ad impegnare, a carico del capitolo 7351, l'importo 4,48 milioni in conto residui 2014.

[124] Nelle more della stipulazione del contratto di finanziamento con la Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova si è proceduto ad impegnare, a carico del capitolo 7351, l'importo 13,05 milioni in conto residui 2014.

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.

3.2.2. Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane (DIPARTIMENTO DEL TESORO ARTICOLO 8, COMMA 4 DEL D.L. 6-12-2011, N. 201, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 22-12-2011, N. 214.)

L'articolo 8 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha previsto l'istituzione d un fondo di garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane, autorizzando la spesa di 200 milioni annui per il periodo 2012-2016 su apposita contabilità speciale, destinata alla copertura dell'eventuale escussione delle suddette garanzie.

Inoltre, il decreto-legge 29 dicembre 2011 n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, riguardante la concessione della garanzia statale nei confronti della Banca d'Italia su operazioni di prestito derivanti da accordi con il Fondo monetario internazionale, all'articolo 25, comma 6, dispone che "per la concessione della garanzia dello Stato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, anche mediante l'eventuale utilizzo delle risorse finanziarie ivi previste. Conseguentemente l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementata di 100 milioni per l'anno 2012".

Pertanto, al 31 dicembre 2015 risulta versato sulla predetta contabilità speciale n. 5676 l'importo complessivo 900 milioni (200 milioni per ciascuno degli anni dal 2012 al 2015, ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2011, e 100 milioni per l'anno 2012 ai sensi del decreto-legge n. 216 del 2011) e non si sono verificate escussioni delle garanzie in discorso.

3.2.3. Ristrutturazione del debito delle Regioni (ARTICOLO 4, COMMA 3, DECRETO-LEGGE 16 DICEMBRE 2014, N. 185)

L'articolo 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, avente ad oggetto la concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari da esse emessi, ha consentito alle Regioni di riacquistare i titoli stessi che al 31 dicembre 2013 presentavano una vita residua pari o superiore a cinque anni e valore nominale in circolazione pari o superiore a 250 milioni.

Per finanziare tale operazione il MEF è stato autorizzato ad emettere titoli di Stato ed erogare prestiti a favore delle Regioni con ammortamento in trenta rate annuali di importo costante, istituendo la contabilità speciale n. 5866 (art. 4, comma 3, DL del 16 dicembre 2014 n. 185).

Nell'esercizio 2014 il conto non è stato movimentato, talché alla fine dell'esercizio le disponibilità ammontavano a 8,7 milioni, pari alla dotazione iniziale; nel dicembre 2015 sono stati trasferiti a sei Regioni (Campania, Lazio, Liguria, Marche, Puglia e Lombardia)[125] 3,2 miliardi per le finalità di ristrutturazione del debito di cui all'art. 45.

Inoltre, altri 300 milioni sono stati trasferiti al Ministero dello sviluppo economico in forza dell'art. 1, comma 4, del DL n. 191 del 2015, che ne ha autorizzato il prelievo dalle somme giacenti nella contabilità speciale n. 5866 e non utilizzate per le finalità di cui all' articolo 45, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

---

[125] Il Ministero ha comunicato che l'operazione di riacquisto dei titoli obbligazionari, conclusosi nel dicembre 2015, *"oltre a produrre una riduzione di quasi 400 milioni del debito complessivo delle Pubbliche Amministrazioni, ha anche consentito alle regioni di allungare la scadenza del proprio debito, di abbassare il costo dello stesso per i prossimi 10 anni (in media di circa 110 milioni l'anno) e di estinguere anticipatamente circa 3,5 milioni di nozionale di strumenti finanziari derivati"*. Cfr. sul punto Sezioni riunite in sede di controllo Relazione quadrimestrale maggio-agosto 2014 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

A fine esercizio 2015 il saldo di tale contabilità risulta pari a 5,2 miliardi.

Secondo RGS non riveste la natura di fondo di rotazione, in quanto si tratta di operazioni *una tantum*, la cui restituzione è acquisita all'entrata del bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 687 e 884, legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016).

3.2.4. Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore (DIP.TES.F.GARANZIA PC STUDENTI)

L'articolo 103, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, (legge finanziaria 2001) ha previsto l'istituzione presso il MEF di un Fondo di garanzia destinato alla copertura dei rischi sui crediti erogati dalle banche e dagli intermediari finanziari che effettuino operazioni di credito al consumo, in attuazione dell'accordo firmato in data 17 marzo 2000 tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Associazione bancaria italiana, relativo al programma denominato "PC per gli studenti", diretto alla diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola superiore secondaria.

Il conto di tesoreria non presenta movimentazioni dal 2004.

Il Ministero ha comunicato che, essendo l'iniziativa esaurita da diversi anni, "*è allo studio la possibilità di procedere alla chiusura del relativo conto di tesoreria n. 21143*", il cui saldo, alla data del 31 dicembre 2015, ammonta a 447,5 migliaia.

3.2.5. Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese (DIP.TESORO ART.2 L.341-95)

L'art. 9, comma 3, del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, nella legge 22 marzo 1995, n. 85, ha previsto l'istituzione di misure idonee a favorire il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese operanti nelle aree depresse del territorio nazionale mediante il potenziamento della base produttiva e della dotazione infrastrutturale.

In attuazione di quanto previsto dal citato articolo 9, l'art. 2 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1995, n. 341, ha previsto l'istituzione di un Fondo di garanzia finalizzato al miglioramento della struttura finanziaria delle piccole e medie imprese operanti nelle aree dell'Obiettivo 1, mediante la concessione di contributi in conto interessi per operazioni di consolidamento dei debiti a breve termine esistenti verso le banche al 30 settembre 1994 e la prestazione di garanzie sulle medesime operazioni.

La gestione di detto Fondo, secondo le modalità previste dal comma 3 del citato art. 2 del DL n. 244 del 1995, è stata inizialmente affidata all'Istituto bancario Sanpaolo di Torino S.p.A.; alla data di scadenza (dicembre 2006) della convenzione stipulata tra questo Ministero e il predetto Istituto, la gestione del Fondo è stata assunta direttamente dal Dipartimento del Tesoro, con relativa intestazione del conto di tesoreria dedicato.

Sul conto di tesoreria n. 22027 risulta attualmente una disponibilità di 157,2 milioni[126].

Il conto di tesoreria, pur attivato in data 1° gennaio 1995, non risulta censito nella circolare RGS n. 29 del 2004.

---

[126] Il MEF ha comunicato che *"ferma restando l'esigenza di mantenere un adeguato livello di copertura finanziaria per il predetto conto di tesoreria al fine di poter far fronte alle necessità di pagamento che dovessero presentarsi in relazione a future richieste di escussione (tenuto anche conto della procedure concorsuali in essere) è allo studio l'ipotesi di riversare parte significative delle risorse a vantaggio di altri fondi di garanzia, se del caso ricorrendo al meccanismo di cui all'art. 1 comma 876 della legge n. 208 del 2015"*.

3.2.6. Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA[127]

L'articolo 3, comma 1-*ter*, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 ha previsto l'istituzione di un fondo di garanzia per finanziamenti contratti dall'organo commissariale di ILVA S.p.A., finalizzati alla realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Tali finanziamenti sono assistiti fino ad un ammontare complessivo di 400 milioni dalla garanzia dello Stato. Pertanto, per il 2015 è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo a copertura delle garanzie dello Stato con una dotazione iniziale di 150 milioni per l'anno 2015, autorizzando, allo scopo, l'istituzione di un'apposita contabilità speciale su cui confluiscono le predette risorse.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 459 del 30 aprile 2015, registrato dalla Corte dei conti l'11 maggio 2015 al n. 1360 e dall'Ufficio centrale del bilancio MEF il 22 maggio 2015, in attuazione delle disposizioni sopracitate è stata accordata la garanzia dello Stato sul finanziamento dell'importo complessivo in linea capitale di 400 milioni, a favore di ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria, da parte della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., Intesa Sanpaolo S.p.A. e Banco Popolare, per le finalità indicate nel citato articolo 3, comma 1-*ter* del decreto-legge n. 1 del 2015.

Il saldo della citata contabilità speciale n. 5874, alla data del 31 dicembre 2015, ammonta a 152,7 milioni, in quanto la società ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.m. n. 33187 del 30 aprile 2015, ha provveduto al versamento, a titolo di commissioni per la garanzia, della somma complessiva di 2,7 milioni sulla menzionata contabilità speciale n. 5874.

3.2.7. Fondo di garanzia dello Stato a favore degli investitori società *turn-around*[128]

L'art. 7, comma 8, del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, prevede che *"Le disponibilità in conto residui iscritte in bilancio per l'anno 2015, relative all'autorizzazione di spesa di cui all'art. 37, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sono versate, nell'anno 2015, nel limite di euro 300.000.000,00, ad apposita contabilità speciale, di nuova istituzione, a copertura delle garanzie dallo Stato previste dal presente articolo."*.

In attuazione della predetta disposizione è stato emanato il dPCM del 4 maggio 2015, recante "Disposizioni relative alla concessione della garanzia dello Stato per gli investimenti nella società di servizio per la patrimonializzazione e la ristrutturazione delle imprese (c.d. *turn around*)", il quale, all'art. 5, prevede che la garanzia è concessa a titolo oneroso ed i corrispettivi ricevuti sono versati nell'apposito Fondo, istituito ai sensi del comma 8 dell'articolo 15 e, all'art. 10, dispone che gli oneri inerenti sono posti a carico del Fondo di cui al comma 8 dell'articolo 15, comunque nel limite di euro cinquantamila.

Il saldo della predetta contabilità speciale n. 5953, alla data del 31 dicembre 2015, ammonta a 300 milioni.

3.2.8. Fondo per la razionalizzazione degli spazi[129]

L'art. 1, comma 272, legge n. 90 del 2014 (legge di stabilità 2015), modificando il comma 222-*quater* dell'articolo 2 della legge n. 191/2009, ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2015, presso il Ministero dell'economia e delle finanze un fondo denominato "Fondo per la razionalizzazione degli spazi", con una dotazione iniziale di 20 milioni, con finalità di finanziare

[127] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.
[128] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.
[129] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

le opere di riadattamento e ristrutturazione necessarie alla riallocazione delle Amministrazioni statali in altre sedi di proprietà dello Stato.

La legge, nel rinviare ad un emanando decreto del Ministro dell'economia e delle finanze circa le modalità di alimentazione, individua le fonti di alimentazione di tale fondo nei proventi derivanti dalle nuove operazioni di valorizzazione e cessione degli immobili di proprietà dello Stato che sono versati all'entrata per essere riassegnati al Fondo come segue (quota non superiore al 10 per cento) e nei risparmi rivenienti dalla riduzione della spesa per locazioni passive determinati con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze (una quota non superiore al 10 per cento).

Il Fondo, pur normativamente previsto, non risulta attivato, né RGS ha definito con chiarezza la natura.

3.2.9. Intervento straordinario nel Mezzogiorno – Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AG. SVILUPPO MEZZOGIONO)

Con legge n. 64 del 01 marzo 1986 è stata disposta la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno e l'istituzione della Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AGENSUD) ed è stata istituita, all'interno dell'AGENSUD, una gestione separata, con autonomia organizzativa e contabile, finalizzata al compimento delle iniziative avviate dalla CASMEZ.

Con il d.lgs. n. 96 del 1993, è stata disposta la soppressione dell'Agenzia per la promozione del Mezzogiorno e tutte le funzioni di completamento delle iniziative in corso sono transitate ai Ministeri competenti per materia.

Nello specifico, la materia relativa alle "acque irrigue", a norma dell'art. 10 comma 6 del predetto decreto legislativo, è stata assegnata al Ministero dell'agricoltura, prevedendo, all'art. 9, la figura di un Commissario *ad acta* per le opere attribuite al Ministero dei lavori pubblici.

Per le opere (1080 progetti per un importo assegnato di 539,1 milioni) assegnate al Ministero dell'Agricoltura, ora Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF), il Commissario ad *acta* è stato istituito con DL dell'8 febbraio 1995, n. 32, art. 19, comma 5, convertito in legge n. 104 del 1995.

L'intervento risulta collegato al conto corrente di tesoreria centrale n. 20550 – AGENSUD oggi disciolta, che dal 2000 in poi registra entrate non derivanti né dal bilancio dello Stato né da giro-fondi, e non registra alcuna uscita[130].

3.2.10. Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE (MINTES.DIP.TES.DL 143-98 ART.7)

Il Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE è stato costituito in virtù dell'art. 7 del d.lgs. n. 143 del 1998, con le somme relative ai crediti indennizzati dalla SACE oggetto degli accordi bilaterali intergovernativi di ristrutturazione del debito, stipulati dal Ministero degli affari esteri d'intesa con il MEF, affluite sino alla data di trasformazione della SACE nella SACE S.p.A., avvenuta con l'art. 6 del DL n. 269 del 2003, convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Il MEF, ai sensi dell'art. 7 comma 2-*bis* d.lgs. n. 143 del 1998, è autorizzato ad avvalersi delle disponibilità del conto corrente n. 20013, acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, per

[130] RGS ha verificato che in base ai sistemi informativi che i versamenti dal bilancio dello Stato risultano anteriori al 2000, a valere sui capitoli dello stato di previsione del Ministero del tesoro relativi a trasferimenti in favore dell'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno -AGENSUD (ad es. si è registrato un pagamento nel 1993, a valere sul capitolo 7759, pari a 4,4 miliardi). Riguardo alle entrate del conto dal 2000 in poi, la Ragioneria ha precisato che i soggetti versanti risultano essere una pluralità di istituti di credito; per tale motivo le comunicazioni relative al c/c sono trasmesse dall'istituto tesoriere alla Banca Nazionale del Lavoro, che presumibilmente svolge un ruolo di capofila delle banche coinvolte.

finanziare la sottoscrizione di aumenti di capitale della SACE S.p.A. e per onorare la garanzia statale degli impegni assunti dalla SACE ai sensi delle disposizioni vigenti, nonché per ogni altro scopo e finalità connesso con l'esercizio dell'attività della SACE, nonché con l'attività nazionale sull'estero, anche in collaborazione o coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali, nel rispetto delle esigenze di finanza pubblica.

Le risorse del conto non risultano movimentate per la finalità primaria dal 2004, mentre sono stati effettuati riversamenti a vari capitoli di entrata del bilancio dello stato sulla base di specifiche disposizioni normative.

Nel 2012, nel 2013, nel 2014 e nel 2016 sono state utilizzate per rifinanziare il Fondo 295/73 destinato al sostegno alle esportazioni, gestito dalla SIMEST, per un ammontare rispettivamente di 150 milioni nel 2012, di 150 milioni nel 2013, di 200 milioni nel 2014 e di 300 milioni nel 2016.

Inoltre, l'art. 7, comma 3, del DL n. 201 del 2011 ha previsto che dal 2012 al 2017 venga prelevato dal conto in oggetto una somma complessiva di 226 milioni per finanziare la partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle Banche Multilaterali di Sviluppo. In particolare, nel 2015 dal conto sono state prelevate risorse per un ammontare pari a 45 milioni per il rifinanziamento della Banche Multilaterali di Sviluppo, in attuazione del predetto DL 201/2011.

Il saldo iniziale del conto al 1° gennaio 2015 era pari a 871,4 milioni, mentre il saldo finale, al 31 dicembre 2015 è pari a 826,4 milioni.

3.3. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura[131] (FONDO SVIL MECC AGRIC L.910-66)

Trattasi di "gestione stralcio", che non ha più carattere di rotatività[132].

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 16,61 migliaia alle rate di ammortamento; nelle uscite risultano pagamenti, per circa un 469,16 migliaia, relativi a ordinativi rimasti da pagare per titoli inestinti inerenti atti di pignoramento derivanti da sentenze esecutive del Tribunale di Roma eseguiti nel 2015.

A fine 2015, il saldo effettivo di cassa sul c/c n. 23507 è stato pari a 528,1 migliaia ed il saldo disponibile di cassa, sullo stesso conto è stato pari a 178,6 migliaia in quanto incidono accantonamenti pari a 349,5 migliaia per titoli inestinti. Sull'altro conto (c/c n. 23512) 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 16,6 migliaia.

[131] 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.

[132] Dalla nota del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, prot. n. 0009487 dell'11/05/2015, si apprende che il Fondo non ha più il carattere di rotatività.

3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio[133] (FONDO CENTR CRED PESCH.L.41-82)

Trattasi di gestione stralcio, con attività limitata all'erogazione delle somme residue per agevolazioni perfezionate in data anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 154 del 2004[134].

Relativamente all'esercizio 2015, 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 533,6 migliaia; non risultano erogati a saldo mutui a favore di mutuatari che avevano richiesto i benefici antecedentemente alla soppressione della legge n. 41 del 1982.

Tra le uscite si rileva il prelevamento per 408 mila dal c/c n. 23511 e contestuale versamento sul cap. entrata 3585/00 per riconduzione in bilancio delle somme disponibili sul Fondo ai fini della riassegnazione sul cap. di spesa 7044/01 per finanziamento delle convenzioni di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 226 del 2001 (ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2002).

Inoltre tra le uscite si registra altresì, il prelevamento per 374,5 migliaia dal c/c n. 23511 e contestuale versamento sul capitolo di entrata 3585/00 per riconduzione in bilancio delle somme disponibili sul Fondo di cui non è stata richiesta la riassegnazione sul capitolo di spesa (ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2002).

Infine si evidenzia l'ammontare di 251,2 migliaia per atti di pignoramenti a seguito di una sentenza del tribunale di Roma.

Al 31 dicembre 2015 il saldo effettivo di cassa risultava pari a 1,75 milioni.

Il credito residuo verso i beneficiari dei mutui a tasso agevolato, al 31 dicembre 2015, era pari a 322,1 migliaia.

3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice[135] (BANCA NAZIONALE DEL LAVORO)

Trattasi di gestione stralcio[136], che non ha più il carattere della rotatività[137], 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 8,7 migliaia, 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 2015, è di circa 13 mila[138].

---

[133] 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.

[134] 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.

[135] Il Fondo doveva dare attuazione ad iniziative relative al miglioramento ed allo sviluppo della proprietà coltivatrice mediante finanziamenti a favore dei lavoratori agricoli.

[136] 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. del 24 luglio 1977, n. 616 e reso infruttifero dal Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1982.

[137] Nota del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, prot. n. 0009487 dell'11/05/15.

[138] Con nota prot. 5059 del 31 marzo 2016 dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del MEF, viene rappresentata un incongruenza contabile e stata invitato il Gestore ad effettuare un approfondimento. Quest'ultimo, interpellati gli Istituti di credito quali "UniCredit e Banca Nazionale del Lavoro", risponde che "*le incongruenze derivano dal fatto che la provvigione che l'Istituto mutuatario trattiene ad ogni scadenza è costante mentre la quota interessi della rata è decrescente e, specie nelle ultime scadenze previste dal piano di ammortamento, la commissione bancaria supera la quota interessi provocando incongruenze nella quota capitale della rata.*"

In base alle rate di ammortamento rimaste da versare dai mutuatari, l'attività dei rientri dovrebbe concludersi entro il 2019.

3.3.4. Fondo di solidarietà nazionale (M.A.F.-FONDO SOLIDARIETA NAZ)

Il fondo è finalizzato ad interventi indennizzatori di cui al d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, modificato dal decreto legislativo 18 aprile 2008, n. 82, articolo 1, comma 3, lettere b) e c).

Per la dotazione finanziaria annuale del fondo si provvede a valere sulle risorse del Fondo per la protezione civile, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni con particolare riferimento all'articolo 1, comma 84, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005)[139]. Gli aspetti riguardanti la dotazione finanziaria del Fondo sono normati dall'art. 15 del citato decreto legislativo n. 102 del 2004.

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 europeo (MIN.LAV L. 236-93 FIN.NAZIONALI) (MINLAV L. 236-93 FIN.COMUNITARI)

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 rotativa[140].

Il Fondo rientra tra le risorse complessive attribuite all'ANPAL (Agenzia per le Politiche Attive del Lavoro) ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 150 del 2015, che ha istituito l'Agenzia in questione.

Il combinato disposto dell'art. 33 del decreto legislativo n. 150 del 2015 e dell'art. 15 del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78, ha previsto a carico del Fondo l'onere di finanziamento dei centri per l'impiego garantendo livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive. A questo scopo è stato istituito il capitolo 7040[141].

Gli incassi da rientri in conto capitale sono pari a 164,4 milioni e altri incassi diversi dai precedenti per 19,7 milioni.

Le uscite, per erogazioni in conto capitale sono pari a 139, 9 milioni mentre quelle diverse dalle erogazioni di capitale sono state pari a 4,7 milioni[142].

---

[139] In sostanza la Protezione civile comunica annualmente le disponibilità del proprio Fondo da destinare al Fondo di solidarietà nazionale e successivamente versa la somma in conto entrate dello Stato (capitolo n. 2368, art. 7 dello stato di previsione delle entrate del Ministero dell'economia e delle finanze). Il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto di variazione di bilancio provvede alla riassegnazione della somma disponibile nel capitolo di spesa 7411 del proprio Stato di previsione. Successivamente, su richiesta del MIPAAF, presentata a seguito dell'approvazione di apposito riparto tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, predisposto ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 102 del 2004 e s.m.i., il Ministero dell'economia e delle finanze provvede a versare nel conto corrente di Tesoreria n. 24101 le somme assegnate.

[140] 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 c/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.

[141] In virtù anche del potenziamento del Fondo anche in vista dell'implementazione del contratto di ricollocazione (combinato disposto dell'art. 1 comma 215 della legge n. 147 del2013 e dell'art. 17 comma 1 del decreto legislativo n.22 del 4 marzo 2015, così come integrato dall'art. 43, comma 6 della legge n. 183 del 2014).

[142] Tra queste quella principale si riferisce alle spese del sistema informatico, gestione e controllo programmi operativi FSE per 3,7 milioni.

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 (INTERV.AREE DEPRESSE)

Gli interventi di cui trattasi, previsti dalla legge n. 488 del 1992, gravano su un fondo rotativo misto[143], mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati 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.

Nel corso del 2015 le entrate in conto capitale complessivamente ammontano a circa 414 milioni di cui 191,4 milioni si riferiscono agli interventi cofinanziati (nazionali e UE)[144].

Le uscite totali ammontano a 692,8 milioni.

3.5.2. Fondo crescita sostenibile già Fondo per l'innovazione tecnologica [145]) (L. 46-82 FONDO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE) (FONDO FIT-PIA) (FONDO FIT-START-UP) (FONDO FIT-REACH) (FONDO FIT-GENERALISTA) (FONDO FIT-ANALISI FATTUALE) (CONTRIBUTI INVESTIMNETI BENI STRUMENTALI DL N. 91-14)

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, per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno.

Trattasi di un fondo misto (contabilità speciale n. 1201), che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di Istituti di credito, parzialmente convertibili a fondo perduto[146].

Nel 2015, tra le uscite si evidenziano le erogazioni di capitale per 238,3 milioni (di cui 26,9 milioni trasferiti dalla gestione al bilancio ai sensi dell'art. 93 comma 8 legge n. 289 del 2002)[147].

Inoltre sono state istituite presso la Tesoreria provinciale dello Stato di Roma in Banca d'Italia delle nuove sezioni del Fondo Speciale Rotativo per l'Innovazione Tecnologica di cui all'art. 14 della legge 17 febbraio 1982 di seguito riportate: (3103 – Fondo Fit-Pia)[148]; nonché

---

[143] 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 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.

[144] La restante parte pari a 222,6 milioni riguardano le somme trasferite alle Regioni ai sensi delle convenzioni stipulate con il MISE nonché dal bilancio del MISE a copertura degli oneri statali per i contratti di programma cofinanziati dalle regioni e per gli accordi di programma.

[145] Con l'art. 23, comma 2 del DL del 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 del 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.

[146] Nota del Ministero dello sviluppo economico prot. n. 0030392 del 20/04/2015.

[147] Vi sono altre voci di spesa che riguardano: per 7,9 milioni i pignoramenti; per 292,8 migliaia i compensi alle Commissioni di accertamento, Commissioni di controllo e missioni; per circa 5 milioni i compensi alle Banche concessionarie e agli esperti; per 17,7 migliaia il versamento al Fondo Unico Dirigenti; per 13,3 migliaia le spese di funzionamento (art. 2 legge n. 696 del 1983), per 51,5 migliaia assistenza tecnica e la restante parte i versamenti all'Erario per circa un milione.

[148] Istituito per dare attuazione al regolamento (CE) n. 1145/2003 della Commissione del 27 giugno 2003, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 160 del 1948 del 28 giugno 2003.

(5643 – Fondo Fit-Start Up; 5644 – Fondo Fit-Reach; 5645 – Fondo Fit-Generalista; 5646 – Fondo Fit-Analisi Fattuale)[149].

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 attuazione[150] 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 (capitolo 7489) 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 383,86 milioni, come di seguito ripartito:

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI BILANCIO

(in milioni)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
7,5	*30,96*	*61,79*	*76,71*	*76,71*	*69,21*	*45,92*	*15,06*	*383,86*

Fonte: elaborazione MISE – Direzione generale per gli incentivi alle imprese

L'autorizzazione di spesa per l'anno 2015, di cui all'art. 2, comma 8 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, pari a 21 milioni, per effetto di quanto disposto dal decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, è stata ridotta a 18,96 milioni.

Successivamente, la legge di stabilità 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato", all'art. 1, comma 243, ha autorizzato, per l'esercizio finanziario 2015, un'ulteriore spesa di 12 milioni.

Pertanto, sono stati impegnati e versati, a valere sull'esercizio finanziario 2015, sulla contabilità speciale n. 5850, complessivi 30,96 milioni[151].

Nell'anno 2015 sono state presentate n. 3.772 richieste di erogazione del contributo e sono state autorizzate all'erogazione n. 1.191 richieste (a queste vanno ad aggiungersi n. 407 richieste che, seppure relative a domande presentate nel corso del 2014, sono state autorizzate all'erogazione nell'esercizio in questione).

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.

[149] Sono state istituite per dare piena attuazione al regolamento (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sui fondi strutturali e al Regolamento (CE) n.1828/2006 del Consiglio del 5 luglio 2006, recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 1083/2006.

[150] Art. 18 comma 9-*bis* decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91 (conv. in legge 11 agosto 2014 n. 116).

[151] Infatti, come stabilito dalla norma che ha istituito la predetta contabilità speciale, si è provveduto al trasferimento delle risorse disponibili, sia in termini di competenza che di cassa, dal capitolo 7489, p.g. 1, alla contabilità speciale 5850. A tal fine, con decreto n. 180 del 23 gennaio 2015, è stato disposto il versamento di circa 29 milioni disponibili in termini di competenza e cassa sul sopra menzionato capitolo 7489. Inoltre, con successivo decreto, n. 1071 del 16 marzo 2015, si è provveduto al versamento di 1,9 milioni, disponibili in termini di cassa sul medesimo capitolo (totale 30,96 milioni).

TAVOLA 3

MOVIMENTI FINANZIARI

(in migliaia)

Numero di contabilità speciale	Disponibilità iniziale all'1/1/15	A) Erogazioni di capitale 2015	Altre uscite 2015 diverse da A)	B) Rientri di capitale al fondo 2015	Altri Rientri al fondo 2015 diversi da B)	Disponibilità finale al 31/12/15
1201	1.792.249,93	238.301,67	14.020,26	242.276,32	0,00	1.782.204,31
3103	117.625,51	1.967,79	0,06	0,00	0,00	115.657,67
5643	3.380,51	855,50	0,00	0,00	0,00	2.525,01
5644	6.004,59	646,27	0,00	0,00	0,00	5.358,32
5645	58.454,93	14.033,33	0,11	0,00	0,00	44.421,49
5646	30.399,15	6.316,63	0,06	0,00	0,00	24.082,46
5850	38.395,91	2.952,68	0,00	0,00	0,00	35.443,23
TOTALE	**2.046.510,53**	**265.073,87**	**14.020,49**	**242.276,32**	-	**2.009.692,49**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MISE

3.5.3. Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia DL 40/2010 (FONDO GARANZIA PER GLI INTERVENTI SETTORE ALTA TECNOLOGIA DECRETO-LEGGE N. 40 DEL 25-3-2010)

Si tratta di un Fondo di garanzia per il settore dell'alta tecnologia (imprese del settore aeronautico di cui alla legge 808/1985) istituito con l'art. 4, comma 5, del DL n. 40del 2010.

Con d.i. (MISE, MEF, MATTM) del 15/02/2011 sono state assegnate al fondo 20,8 milioni[152].

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 4.8.2011, registrato alla Corte dei conti in data 20.9.2011, sono state definite, anche sulla base di quanto previsto dalla normativa comunitaria in materia, le modalità di funzionamento del Fondo, la cui gestione era affidata, come previsto dalla stessa norma del DL 40/2010, a Invitalia.

In fase di predisposizione della convenzione fra MISE ed Invitalia e dei conseguenti necessari approfondimenti, sono emerse alcune difficoltà di natura tecnica riguardo alle caratteristiche e alle modalità operative del Fondo. In conseguenza di tali difficoltà, il MISE ha individuato e ha dato attuazione ad alcuni interventi alternativi lasciando non operativa la gestione suddetta che non ha svolto attività alcuna, né nel 2015 e neppure negli anni precedenti.

Si apprende[153] che il MISE ha effettuato una ricognizione delle contabilità speciali esistenti presso il Ministero, anche con lo scopo di avviare con la Ragioneria generale dello Stato le procedure per la "chiusura" di quelle non più necessarie.

3.6. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.6.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR) (FONDO AGEVOLAZIONI RICERCA-FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 il Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR) include la gestione residua del Fondo speciale ricerca applicata (FSRA).

[152] La predetta somma di 20,8 milioni è stata appostata sul capitolo 7424 appositamente istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico ed è stato successivamente istituito, presso la Tesoreria centrale, il conto di tesoreria n. 25047 denominato "Fondo garanzia DL 40-2010".

[153] Nota prot. mise.AOOPIT.REGISTRO UFFICIALE.U.0100862 dell'11 aprile 2016.

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 spesa[154].

E' continuata, anche nel 2015, l'attività del fondo, legata al recupero dei crediti accertati, nella maggior parte dei casi, riguarda finanziamenti revocati per morosità delle imprese beneficiarie o per procedure concorsuali che riguardano le stesse.

Nel 2015 sono state attivate 43 procedure di recupero: 32 a valere su Fondi FAR, per un importo pari a 20,1 milioni, di cui 18,8 milioni gestiti direttamente dal Ministero e 1,3 milioni tramite Equitalia; 11 a valere su Fondi PON, per un importo pari a 7,6 milioni, di cui 7,45 milioni gestite direttamente dal Ministero e la restante parte tramite Equitalia.

I recuperi realizzati nel 2015, soprattutto attraverso l'intervento diretto dell'Amministrazione, derivano principalmente da procedure attivate negli anni precedenti e ammontano complessivamente a 3,3 milioni, di cui 1,6 relativi a finanziamenti a valere sulle disponibilità FAR e 1,7 a valere sulle disponibilità del PON.

Nel corso del 2015 si sono concluse negativamente due attività di recupero per un valore di 1,17 milioni dovuto alla carenza di attivo nelle procedure concorsuali.

Nel 2015 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 11 milioni. Inoltre, risulta accantonato sul conto di contabilità speciale n. 3001 un importo di 20,6 milioni che sarà presumibilmente erogato nel corso del 2016.

3.7. Ministero dell'interno

3.7.1. Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali (FONDO DI ROTAZIONE PER LA CONCESSIONE DI ANTICIPAZIONI ENTI LOCALI GRAVE SQUILIBRIO FINANZIARIO)

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 per il 2012, 100 milioni per il 2013 e di 200 milioni per ciascuna 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 Fondo[155] è destinato a quegli Enti che hanno deliberato la "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale" di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267/2000. 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. 267/2000, attribuibile a ciascun Ente locale, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione dell'anticipazione stessa.

---

[154] Nella nota del MIUR, prot. n. 0005681 del 30 marzo 2016, si legge che tali pignoramenti non riguardano attività di ricerca ma altre competenze del Ministero. Tuttavia, prosegue l'Amministrazione, tale situazione riduce le disponibilità del Fondo per le agevolazioni alla ricerca.

[155] Il Fondo è previsto e disciplinato dall'art. 243-*ter* del d.lgs. n. 267/2000 che è stato introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. r) del DL n. 174 del 2012.

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 beneficiari[156], 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 sulla 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 2015 alla dotazione iniziale, derivante dagli stanziamenti dei precedenti anni e dal versamento delle prime rate di rimborso, si è aggiunto l'importo di 200 milioni.

Nel 2015, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 hanno aderito 33 Enti dei quali 10 hanno fatto anche richiesta di accesso al Fondo di rotazione in questione ed un Ente in relazione alla procedura di cui all'articolo 243-*quinquies* del TUOEL.

Al 31 dicembre 2015 le anticipazioni, relative a tutte le suddette disposizioni normative, complessivamente erogate sono state 10 per un ammontare di 88,3 milioni, 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, 2013 e 2014, che avevano conseguito nel 2015 l'approvazione del piano da parte della Corte dei conti, nonché ad Enti di cui all'243-*quinquies* del TUOEL.

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.

Al 31 dicembre 2015 sono stati acquisiti 39,8 milioni a titolo di restituzioni delle anticipazioni concesse negli anni precedenti e sono stati recuperati 33,5 milioni a titolo di mancate restituzioni da parte degli Enti.

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.

3.8. CONSAP S.p.A.

3.8.1. Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (CONSAP SPA FONDO DI SOLIDARIETA' PER I MUTUI PER L'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA ART. 2, COMMA 475, LEGGE 24-12-2007, N. 244)

L'articolo 2, commi 475 e ss., della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (contabilità speciale n. 25040), prevedendo la possibilità per i titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate

[156] 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.

al verificarsi di situazioni di temporanee difficoltà, destinate ad incidere negativamente sul reddito complessivo del nucleo familiare. A fronte della sospensione, il Fondo interviene rimborsando alle banche gli oneri finanziari, pari alla quota interessi delle rate oggetto di sospensione e, fino all'entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, gli eventuali oneri notarili.

La legge n. 244 del 2007 ha previsto una dotazione del Fondo di 10 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Per effetto del cospicuo numero di istanze pervenute, tali disponibilità sono state rapidamente esaurite dal Fondo.

Pertanto, con decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità ed il consolidamento dei conti pubblici" ("Manovra Monti") - convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011 - è stato rifinanziato il Fondo nella misura di 10 milioni per ciascuno degli anni 2012 e 2013.

A fronte del rifinanziamento del Fondo, in data 5 ottobre 2012, è stato sottoscritto l'Atto aggiuntivo al Disciplinare dell'8 ottobre 2010 che ha prorogato, fino al 31 dicembre 2016, gli effetti del Disciplinare stesso.

Il Gestore CONSAP ha comunicato che dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015 sono pervenute da parte delle banche n. 5.784 istanze di sospensione del mutuo per il complessivo importo di 4,9 milioni, in diminuzione rispetto alle richieste 2014.

Tale diminuzione è riconducibile, da un lato, ad una normalizzazione del flusso delle istanze dopo una fase di momentaneo picco, registrata nel 2013 e coincidente con l'entrata in vigore del Regolamento attuativo della legge n. 92/2012 che ha esteso i casi di intervento del Fondo e, dall'altro, al maggior ricorso da parte dei cittadini a strumenti alternativi offerti dalle banche (ad esempio, la nuova moratoria inserita nella legge di stabilità del 2015), per effetto dell'azzeramento o quasi del tasso variabile di interesse applicato ai mutui (Euribor 1-3 mesi) a partire dal quarto trimestre del 2014.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

3.8.2. Fondo di garanzia SACE (CONSAP GESTIONE FONDO SACE DPCM 19-11-2014)

L'art. 6 del decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 convertito, con modificazioni, nella legge n. 326 del 24 novembre 2003, come integrato dall'art. 32 del decreto-legge n. 91 del 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 dell'11 agosto 2014, ha istituito - presso il Ministero dell'economia e delle finanze - il Fondo per la copertura della garanzia dello Stato in favore di SACE S.p.A. rispetto a operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana, ovvero società di rilevante interesse nazionale in grado di determinare in capo a SACE elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o paesi di destinazione (c.d. Fondo SACE).

La garanzia, concessa a prima domanda su istanza di SACE S.p.A. con decreto emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze previo parere dell'IVASS, è onerosa ed è conforme con la normativa di riferimento dell'Unione Europea in materia di assicurazione e garanzia per rischi non di mercato.

Tale garanzia opera a copertura di eventuali perdite eccedenti determinate soglie di rischio e fino a un ammontare massimo di capacità, compatibile con i limiti globali degli impegni assumibili in garanzia.

Al fine di disciplinare il funzionamento della garanzia di cui all'art. 6, comma 9-*bis* della legge n. 326 del 2003, il 19 novembre 2014 è stata sottoscritta tra il Ministero dell'economia e delle finanze e SACE S.p.A. un'apposita convenzione di durata decennale, che regola, tra l'altro, il meccanismo di remunerazione del Fondo (art. 8. della Convenzione) prevedendo l'invio di un flusso periodico di dati - relativi al portafoglio in essere di SACE S.p.A. nel trimestre precedente - cui segue la cessione delle relative quote.

La dotazione iniziale del Fondo è pari a 100 milioni per l'anno 2014 ed è ulteriormente alimentata da SACE S.p.A. con:

- una quota pari al 10 per cento delle riserve del portafoglio rischi in essere di SACE e non in stato di sinistro al 31 dicembre 2014 (art.8.1a della Convenzione);
- una quota pari al 10 per cento dei premi incassati relativi agli ulteriori impegni assunti da SACE durante il periodo di validità della Convenzione (art. 8.1b della Convenzione);
- una quota del premio - determinata su base proporzionale – relativo ai nuovi impegni di SACE per operazioni in eccedente oggetto di istanza per la concessione della garanzia dello Stato (art. 8.1c della Convenzione).

Il dPCM del 19 novembre 2014 ha disposto l'ambito di applicazione della garanzia nonché l'istituzione di un Comitato, con compiti di analisi e di controllo del portafoglio in essere di SACE S.p.A., i cui membri sono stati successivamente nominati in data 13 febbraio 2015 con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

La gestione del Fondo - affidata a CONSAP S.p.A. con Disciplinare, sottoscritto in data 5 marzo 2015 – prevede in particolare che il gestore fornisca un supporto tecnico al Comitato e al Dipartimento del Tesoro, anche mediante l'assistenza di società di consulenza specializzate in analisi finanziaria di portafogli assicurativi. Il Gestore, alla data della presente relazione, ha reso disponibile solo i dati di preconsuntivo 2015.

3.8.3. Fondo di garanzia per i debiti della Pubblica Amministrazione (CONSAP- FONDO DI GARANZIA PER I DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

Con l'art. 37, comma 4 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, è stato istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, il Fondo di garanzia debiti P.A. - con una dotazione pari a euro 150 milioni - per la copertura degli oneri determinati dal rilascio della garanzia dello Stato a fronte della cessione o rinegoziazione dei crediti certificati della P.A.

Al fine di consentire l'immediato pagamento di tutti i debiti di parte corrente della PA, è stato previsto che i debiti certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e per prestazioni professionali delle Pubbliche Amministrazioni diverse dallo Stato, siano assistiti dalla garanzia dello Stato dal momento dell'effettuazione delle operazioni di cessione pro soluto ovvero di ridefinizione del debito certificato.

La garanzia dello Stato è, a prima richiesta, esplicita, incondizionata e irrevocabile ed è concessa:

- per le operazioni di cessione pro soluto nella misura del 100 per cento del credito certificato in essere al momento dell'intimazione di pagamento dalle banche o intermediari finanziari che hanno perfezionato l'operazione di cessione;
- per le operazioni di ridefinizione nella misura del 100 per cento del credito certificato in essere al momento dell'intimazione di pagamento dalle banche o intermediari finanziari che hanno perfezionato l'operazione di ridefinizione maggiorato degli eventuali interessi.

In caso di mancato pagamento dell'importo dovuto dalla P.A. debitrice, i soggetti garantiti (banche e intermediari finanziari) possono chiedere al Gestore l'intervento della garanzia del Fondo.

Per ogni operazione di cessione, ammessa all'intervento della garanzia del Fondo, il Gestore accantona a coefficiente di rischio un ammontare pari all'8 per cento dell'importo del credito certificato. Con d.m. 27 giugno 2014 sono stati definiti i termini e le modalità di intervento del Fondo nonché l'individuazione di CONSAP quale soggetto gestore del Fondo.

In data 16 luglio 2014 è stato sottoscritto tra il Dipartimento del Tesoro e CONSAP il disciplinare di affidamento dell'attività.

Il fondo è alimentato da risorse rivenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

Il Gestore, alla data della presente relazione, ha reso disponibile solo i dati di preconsuntivo 2015.

3.8.4. Fondo per il credito ai giovani[157]

Il d.i. 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[158].

La nuova iniziativa "Fondo per il credito ai giovani" affidata a CONSAP con Disciplinare sottoscritto in data 23 giugno 2011 prevede il rilascio della fideiussione statale per l'erogazione di prestiti, anche in rate pluriennali dell'importo annuo di 3/5 mila euro 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[159].

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.

Nel corso del 2015 è pervenuta la prima richiesta di escussione della garanzia relativa alla nuova iniziativa per un importo di 3,5 migliaia.

Con riferimento alla nuova tipologia d'intervento, nel 2015, sono pervenute n. 411 richieste di ammissione alla garanzia del Fondo, ne sono state istruite n. 398 e di queste ne sono state ammesse n. 220 e per quest'ultime i finanziatori hanno confermato l'erogazione per n. 200 finanziamenti per complessivi 2.033,5 migliaia.

Le spese di gestione sono pari a 265,8 migliaia e si riferiscono per 260,3 migliaia alle spese anticipate da CONSAP[160] ed a 5,5 migliaia a quelle sostenute direttamente dal Fondo per la certificazione del rendiconto d'esercizio.

3.8.5. Fondo per il credito per i nuovi nati[161]

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 denominato *Fondo di credito per i nuovi nati*[162], finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, per l'erogazione di finanziamenti in favore delle famiglie con un figlio nato o adottato negli anni 2009, 2010 e 2011 (prima fattispecie di intervento) e per la ulteriore corresponsione di contributi in conto interessi,

---

[157] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[158] Relativamente alla gestione stralcio, regolata dall'abrogato decreto 6 dicembre 2007, al 31 dicembre 2015, a seguito dell'estinzione di tutti i finanziamenti ammessi alla relativa garanzia, non risulta in essere alcuna garanzia ma rimangono da recuperare n. 23 escussioni per 21,5 migliaia e risulta recuperato un solo finanziamento precedentemente escusso.

[159] Con nota del Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. 0004032 del 02/02/2016 è stato evidenziato il carattere rotativo del Fondo per la parte attiva dello stesso.

[160] In particolare, tra le spese anticipate da CONSAP, la voce preponderante riguarda gli oneri complessivi relativi all'impegno a tempo pieno e pro-quota prestato del personale, anche dirigenziale, dedicato a fornire servizi connessi alla gestione del Fondo pari a 169,2 migliaia. Le altre spese anticipate da CONSAP si riferiscono per circa 14,3 migliaia all'utilizzo di locali e servizi accessori, per 27,5 migliaia alle spese generali e informatiche, per circa 8,3 migliaia ai compensi per organi collegiali e infine per 41,2 migliaia agli oneri determinati in via forfettaria.

[161] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[162] 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. La gestione a stralcio dell'attività prosegue con una dotazione di 5,3 milioni.

su finanziamenti garantiti dal medesimo Fondo[163], in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel 2009 portatori di malattie rare (seconda fattispecie di intervento)[164].

Al 31 dicembre 2015, delle n. 48.508 richieste di ammissione al Fondo pervenute dal primo gennaio 2010 (data di avvio dell'operatività) al 31 gennaio 2014 (ultima data utile per l'inoltro della richiesta al sistema informativo), ne sono state confermate n. 36.425 a seguito dell'erogazione di finanziamenti garantiti per 178,1 milioni mentre le restanti richieste sono state annullate in quanto i finanziatori hanno comunicato il mancato perfezionamento del finanziamento.

Al 31 dicembre 2015 risultano ancora in essere n. 19.204 garanzie per finanziamenti erogati pari a 94,7 milioni.

Per quanto concerne l'attività di recupero crediti, affidata in convenzione ad Equitalia, nel 2015, sono stati inviati n. 135 avvisi di pagamento (cd. fase pre-coattiva) e sono state iscritte a ruolo n. 637 posizioni sono state iscritte a ruolo (cd. fase coattiva) a seguito dell'esito negativo degli avvisi di pagamento notificati. I crediti verso beneficiari inadempienti per garanzie attivate, al 31 dicembre 2015, sono stati pari a 2,89 milioni[165] di cui gestiti da Equitalia circa 2,24 milioni[166].

Le spese di gestione sono pari a 135,9 migliaia e si riferiscono per 131,5 migliaia alle spese anticipate da CONSAP[167] e per 4,4 migliaia 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 circa il 13 per cento del capitale erogato.

3.8.6. Fondo di garanzia per la prima casa (CONSAP FONDO DI GARANZIA PER LA PRIMA CASA ART 1 COMMA 48 LETTERA C L.27-12-2013 N.147)

L'art. 1 comma 48 lettera 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 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" la cui operatività è cessata in data 29 settembre 2014.

Il Fondo è finalizzato alla concessione di garanzie statali - a prima richiesta, diretta, esplicita, incondizionata ed irrevocabile – nella misura del 50 per cento della quota capitale, su mutui ipotecari di ammontare non superiore a 250 mila, e su portafogli di mutui ipotecari connessi all'acquisto ad intervento di ristrutturazione ed accrescimento di efficienza energetica di unità immobiliari, site sul territorio nazionale, da adibire ad abitazione principale del mutuatario, con priorità, in presenza di domande pervenute nella stessa giornata, a favore delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, nonché da parte dei conduttori di alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari e dei giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico di cui all'art. 1 della legge n. 92 del 2012.

---

[163] 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", 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.

[164] Con nota prot. 0001129 del 28 aprile 2016 il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consigli dei Ministri ha evidenziato di non aver rilevato criticità in ordine alla gestione del Fondo con riguardo, in particolare, alla corrispondenza tra l'utilizzo delle risorse finanziarie erogate e le finalità del Fondo stesso, all'attualità di detta finalità in relazione alle esigenze dei soggetti beneficiari, nonché alla permanenza dei caratteri che legittimano la gestione del Fondo.

[165] Tale importo si riferisce all'ammontare lordo dei crediti e il relativo fondo svalutazione crediti è pari a 1,87 milioni.

[166] Tale valore si riferisce per 136,8 migliaia alla fase pre-coattiva e per 2,10 milioni a quella coattiva.

[167] In particolare, tra le spese anticipate da Consap, la voce preponderante riguarda gli oneri complessivi relativi all'impegno a tempo pieno e pro-quota prestato dal personale, anche dirigenziale, dedicato a fornire servizi connessi alla gestione del Fondo pari a 75,9 migliaia. Le altre spese anticipate da Consap si riferiscono: per circa 6,5 migliaia euro all'utilizzo di locali e servizi accessori; per circa 23,1 migliaia a spese generali e informatiche; per 4,1 migliaia ai compensi per organi collegiali e infine a 21,9 migliaia agli oneri determinati in via forfettaria.

Con d.i. del 31 luglio 2014, emesso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti[168], si è disciplinato l'accesso nonché le modalità di funzionamento del Fondo la cui gestione è stata affidata a CONSAP, prevedendo all'art. 2, comma 4, l'emanazione da parte del Dipartimento del Tesoro di un apposito Disciplinare per la regolamentazione dei relativi adempimenti, perfezionato in data 15 ottobre 2014[169].

Il presente rendiconto si riferisce al primo esercizio di attività del Fondo e riporta i dati relativi al periodo dal 15/10/2014 (data di sottoscrizione del Disciplinare) al 31/12/2015.

Nell'esercizio considerato le richieste di ammissione alla garanzia sono state n. 4.505 di cui n. 3.639 istruite positivamente sulla base dei requisiti prescritti per l'iniziativa, n. 170 in corso di istruttoria, pendente il relativo termine, e n. 696 respinte per mancanza dei requisiti soggettivi e/o istruttori.

A fronte delle citate n. 3.639 istanze ammesse, i finanziatori hanno perfezionato mutui relativi a n. 2.010 garanzie, erogando complessivamente finanziamenti per circa 224,5 milioni, cui corrisponde a titolo di accantonamento l'importo di 11,2 milioni.

Le richieste di ammissione alla garanzia del Fondo hanno riguardato per il 58 per cento giovani nella fascia di età compresa tra i venti e i trentacinque anni e sono localizzate prevalentemente nel Nord Italia, che raccoglie oltre il 60 per cento delle istanze presentate con circa il 65 per cento dei finanziamenti erogati.

Nel 2015 non sono state segnalate situazioni di sofferenza né formulate richieste di discussione della garanzia o di sospensioni dei pagamenti delle rate di mutuo.

Le spese di gestione, pari a 294,5 migliaia si riferiscono per 282,9 migliaia alle spese anticipate da CONSAP[170], e per 11,6 migliaia alle spese sostenute direttamente dal Fondo relativamente alle spese di certificazione del rendiconto di competenza del periodo e all'analisi del processo di formazione del rendiconto.

3.9. C.D.P. Investimenti S.g.r.

3.9.1. Fondo Piano nazionale edilizia abitativa (Articolo 2, DPCM del 16/07/2009) (MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI PIANO NAZIONALE EDILIZIA ABITATIVA DPCM 16 LUGLIO 2009)

Trattasi di risorse destinate dal MIT a rafforzare un sistema integrato di fondi immobiliari per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione. La gestione del Fondo è stata affidata a CDP Investimenti Società di gestione del risparmio S.p.A.

L'unico versamento da bilancio dello Stato risale al 2011, anno di istituzione del Fondo (24 marzo 2011).

Il gestore CDP Investimenti S.g.r. ha comunicato che il c/c n. 25041, acceso presso la Tesoreria centrale non è più movimentato dal 13 febbraio 2015, in quanto è sottoposto a pignoramento nell'ambito del procedimento esecutivo in corso nei confronti del MIT in esecuzione del cd. Lodo Longarini.

---

[168] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 29 settembre 2014 n. 226.

[169] In data 08 ottobre 2014 è stato stipulato il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) per la disciplina delle modalità di adesione dei soggetti finanziatori all'iniziativa del Fondo, in attuazione dell'articolo 4, comma 2 del d.i. del 31 luglio 2014.

[170] In particolare trattasi delle spese relative al costo del personale impiegato e alle quote dell'affitto per 174,5 migliaia, della manutenzione della sede e dei costi generali per 30,2 per migliaia. Inoltre sono ricompresi i costi informatici di competenza e la quota di ammortamento del software per 30,97 migliaia e di spese determinati in via forfettaria per 47,15 migliaia (art. 7 co. 3 del Disciplinare).

3.10. ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare

3.10.1. Fondo per l'imprenditorialità in agricoltura (ISTITUTO DI STUDI, RICERCHE E INFORMAZIONI SUL MERCATO AGRICOLO – ISMEA)

Il Fondo, istituito dal d.lgs. 21 aprile 2000 n. 185, è finalizzato a favorire la creazione di nuova imprenditorialità in agricoltura per giovani di età compresa tra i 18 ed i 39 anni subentranti nella conduzione di una azienda agricola, che presentino progetti per lo sviluppo o il consolidamento di iniziative nel settore della produzione, commercializzazione e trasformazione di prodotti in agricoltura.

Il Fondo, movimentato attraverso il c/c di tesoreria n. 22054, è gestito da ISMEA in forza della convenzione stipulata con il MIPAAF in data 21 dicembre 2007 e risulta operativo dal 2011, anno nel quale sono stati conclusi i primi piani di investimento da parte delle aziende ammesse al contributo.

Il gestore ha comunicato che nel corso del 2015 sono state istruite e deliberate 65 domande di ammissione presentate dalle imprese richiedenti le agevolazioni, di cui 17 concluse positivamente, che hanno comportato un impegno di spesa pari a 10,3 milioni.

Nel corso dell'esercizio sono stati oggetto di valutazione 41 stati di avanzamento lavori (SAL) relativi a 26 progetti ammessi negli esercizi precedenti, con una uscita pari a 5,5 milioni.

Con riferimento alle movimentazioni effettuate nel 2015 dal conto di tesoreria 22054 è stato prelevato l'importo complessivo di 7,8 milioni che comprende i pagamenti sia per i benefici concessi ai giovani imprenditori (art.4 della convenzione) sia il corrispettivo maturato da ISMEA per la gestione degli interventi (art. 6 della convenzione). In particolare ad ISMEA è stato corrisposto un corrispettivo pari a circa 2,1 milioni per attività svolte nel 2014, di cui 1,4 milioni per attività di istruttoria effettuata nell'esercizio 2014 e 0,7 milioni per attività riferibili ad esercizi precedenti.

Le caratteristiche che regolano la concessione delle agevolazioni di cui al decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 185 (concessione di contributi a fondo perduto e mutui agevolati, contributi a fondo perduto per l'erogazione del premio di primo insediamento, contributi a fondo perduto per le attività di assistenza tecnica) sono stati modificate con il DL 24 giugno 2014 n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 116; i criteri e le modalità per accedere alle nuove agevolazioni sono stati definiti con decreto del 18 gennaio 2016 del MEF di concerto con il MIPAAF.

Le principali modifiche apportate hanno riguardato la tipologia delle agevolazioni concedibili e le finalità della misura agevolata gestita, talché dal 2016 è possibile concedere unicamente mutui a tasso zero per un importo pari al 75 per cento delle spese ammissibili e non sono più previste agevolazioni a fondo perduto. Inoltre, la misura è rivolta non solo a favorire il ricambio generazionale, ma anche a favorire l'ampliamento di aziende agricole già esistenti condotte da giovani.

Tale fondo, secondo quanto riferito dal gestore ISMEA, ha assunto natura rotativa, in quanto le risorse economiche che rientrano dalle aziende che rimborsano le rate di mutuo agevolato dovranno essere utilizzate per il finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali.

3.11. Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.

3.11.1. Fondo centrale di garanzia per PMI (MEDCEN L. 662-96 GARANZIA PIM)

Il Fondo di garanzia, istituito ai sensi dell'art. 2, comma 100, lett. a) legge n. 662 del 1996 interviene a favore di operazioni finanziarie concesse alle piccole e medie imprese da banche, intermediari finanziari di cui all'art. 107 del Testo Unico bancario (TUB), da SFIS (Società Finanziaria per l'innovazione e lo sviluppo), da Società di gestione del risparmio, da Società di gestione armonizzate, dalle imprese di assicurazione e dai Gestori di cui alla lettera q-*bis* del Testo Unico finanza (TUF). È, inoltre, prevista la controgaranzia del Fondo a favore delle garanzie prestate dai Confidi e dai fondi di garanzia gestiti da banche, da intermediari finanziari o da soggetti iscritti nell'elenco generale di cui all'art. 106 del TUB (Testo Unico Bancario).

La garanzia del Fondo, in adeguamento alle regole imposte dall'Accordo di Basilea, è escutibile "a prima richiesta", esplicita, incondizionata, irrevocabile ed è diretta (nel senso che si riferisce ad una singola esposizione). La controgaranzia del Fondo interviene "a prima richiesta" solo a favore dei Confidi e degli altri fondi di garanzia che prestano una garanzia esplicita, incondizionata, irrevocabile ed "a prima richiesta". La controgaranzia rimane invece "sussidiaria" a favore dei Confidi che non operano secondo le modalità sopra descritte.

Nel 2015 l'operatività del Fondo di garanzia ha fatto registrare una dinamica in aumento, con un tasso d'incremento del 17 per cento rispetto al 2014. Delle n. 105.180 domande presentate sono state ammesse alla garanzia n. 102.607 operazioni (+19,0 per cento rispetto all'anno precedente), per un volume totale di finanziamenti pari a 15,1 miliardi ed un importo garantito pari a 10,2 miliardi.

Nel corso del 2015, il Fondo è stato rifinanziato per 1,1 miliardi, di cui:

- 695,9 milioni previsti della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ("legge di stabilità 2014");
- 321,5 milioni a valere sul Programma operativo Nazionale "Ricerca e Competitività 2007/12013";
- 20,0 milioni a valere sulla Sezione speciale della Regione Sicilia;
- 15,1 milioni a valere sulla Sezione speciale della Regione Lazio;
- 10,1 milioni quali contributi su base volontaria per interventi destinati alla micro-imprenditorialità, ai sensi del comma 5 *ter*, articolo l del DL 21 giugno 2013, n. 69;
- 7,4 milioni per versamenti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per l'informazione e l'editoria, per interventi a sostegno dell'innovazione tecnologica e digitale delle imprese editoriali;
- 3,9 milioni a valere sulla Sezione speciale Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per le pari opportunità per interventi a sostegno delle imprese femminili;
- 3,2 milioni di contributi da parte del Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori a valere sulla riserva per l'autotrasporto istituita ai sensi del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 27 luglio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 233 del 7 ottobre 2009;
- 80,0 mila euro a valere sulla Sezione speciale Camera di commercio di Bologna.

Nel corso del 2015, a seguito della delibera della Conferenza unificata n. 139 del 13 novembre 2014, che ha preso atto della delibera della Regione Marche n. 1125 del 6 ottobre 2014, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, l'intervento del Fondo nel territorio della Regione Marche è stato limitato, con riferimento alle operazioni di importo pari o inferiore a 150 mila, ivi comprese quelle inserite nei portafogli di finanziamenti, alla controgaranzia dei Consorzi di garanzia collettiva fidi aventi sede legale e/o operativa iscritta nel registro delle imprese di una provincia della Regione Marche.

In attuazione di quanto disposto dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, del 26 gennaio 2012 è stata resa operativa la Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione l'editoria" finalizzata a interventi del Fondo in favore delle piccole e medie imprese editoriali, mediante la concessione di garanzia a copertura di operazioni finanziarie finalizzale alla realizzazione di investimenti in innovazione tecnologica e digitale.

L'Ente gestore ha comunicato che il Consiglio di gestione ha disposto modifiche e integrazioni alle Disposizioni operative del Fondo[171], senza chiarire se il Ministero competente sia stato coinvolto nel procedimento decisorio.

I dati forniti dal Gestore MedioCredito Centrale sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

[171] Ad es. presa d'atto dell'accordo sottoscritto il 31 marzo 2015 da ABI e dalle Associazioni di rappresentanza delle imprese denominato "Accordo per il credito 2015", ammettendo con procedura automatica le delibere di sospensione o di allungamento ai sensi del suddetto Accordo riguardanti operazioni già garantite dal Fondo; l'ammissibilità, tra i soggetti richiedenti le operazioni di Controgaranzia, dei pool di Confidi.

3.11.2. Fondo legge n. 295 del 1973 - settore interno (MEDCEN EX EX-L.295-73 S.INTERNO)

Il Fondo è stato istituto presso Banca del Mezzogiorno - MedioCredito Centrale S.p.A. con la legge n. 295 del 1973 ed è finalizzato alla corresponsione di contributi su finanziamenti concessi dalle Banche alle imprese nella misura e per gli investimenti o le finalità previste da specifiche leggi agevolative e con le modalità e le procedure stabilite in decreti ministeriali di attuazione delle medesime. Si articola in due linee di attività:

- *Agevolazioni per investimenti per l'innovazione tecnologica e/o per la tutela ambientale*

L'art. 11 della legge n. 598 del 1994 prevede la corresponsione di contributi agli interessi su finanziamenti in favore di piccole e medie imprese industriali che effettuano operazioni di investimento per l'innovazione tecnologica e la tutela ambientale. Sono esclusi dall'intervento gli investimenti finalizzati all'esercizio delle seguenti attività economiche: industria carboniera, siderurgia, costruzioni navali, pesca, trasporto. Sono, inoltre, sottoposti a particolari limitazioni gli investimenti finalizzati ad alcune delle attività economiche rientranti nella categoria della produzione, della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli. Per le imprese che effettuano investimenti finalizzati all'esercizio delle attività economiche "fibre sintetiche" e "industria automobilistica" è applicato il limite di contributo "de minimis" (aiuto di controvalore non superiore a 200 mila erogabili in tre anni).

L'importo del finanziamento ammissibile è pari al 70 per cento del programma di investimenti, con un massimo di 1,5 milioni. La durata massima del finanziamento è di 7 anni.

Il tasso di contribuzione è pari al:

- 80 per cento del tasso di riferimento per le piccole e medie imprese aventi unità produttive, nelle quali l'investimento è realizzato, nelle zone di cui all'obiettivo 1;
- 60 per cento del tasso di riferimento per le piccole e medie imprese aventi unità produttive, nelle quali l'investimento è realizzato, nelle zone ammesse alla deroga di cui all'art. 87 comma 3 lett. c) del Trattato CE;
- 50 per cento del tasso di riferimento per le piccole imprese aventi unità produttive, nelle quali l'investimento è realizzato, nelle restanti zone del territorio nazionale;
- 23 per cento del tasso di riferimento per le medie imprese aventi unità produttive nelle quali l'investimento è realizzato, nelle restanti zone del territorio nazionale.

- *Agevolazioni per l'acquisto o la locazione finanziaria di nuove macchine utensili o di produzione*

L'intervento, previsto con la legge n. 1329 del 1965 (c.d. legge Sabatini) è finalizzato al sostegno agli investimenti in macchinari, effettuati dalle piccole e medie imprese, ed ha per oggetto l'acquisto o la locazione finanziaria di macchine utensili o di produzione, nuove di fabbrica, con esclusione dei veicoli, natanti e velivoli iscritti ai pubblici registri, nonché le macchine acquistate per finalità dimostrative. Beneficiarie dell'agevolazione sono le piccole e medie imprese rientranti nei parametri dimensionali stabiliti dalla UE.

Sono, tuttavia, esclusi dall'intervento gli investimenti finalizzati all'esercizio delle seguenti attività economiche: industria carboniera, siderurgia, costruzioni navali, pesca, trasporto. Sono, inoltre, sottoposti a particolari limitazioni gli investimenti finalizzati ad alcune delle attività economiche rientranti nella categoria della produzione, della trasformazione e della commercializzazione di prodotti.

L'agevolazione consiste in un contributo sugli interessi dato dalla differenza tra il netto ricavo dell'operazione di sconto calcolata al tasso agevolato ed il netto ricavo della stessa operazione calcolata al tasso di riferimento.

L'erogazione del contributo avviene in un'unica soluzione e in via anticipata.

La misura dell'agevolazione varia in funzione dell'ubicazione dell'unità produttiva in cui è utilizzato il macchinario acquistato.

L'operazione agevolabile è lo sconto di effetti rilasciati a fronte di un contratto di compravendita o di locazione finanziaria di macchine. L'importo ammesso all'intervento è

costituito dal prezzo della macchina imponibile (al netto di eventuali quote contanti), dalle spese di montaggio, collaudo, trasporto e imballaggio (per non oltre il 15 per cento del costo della macchina) e dagli interessi sulla dilazione di pagamento calcolati ad un tasso non superiore a quello di riferimento vigente al momento della data di emissione degli effetti.

La dilazione di pagamento deve essere maggiore di dodici mesi e non superiore a cinque anni.

Il Fondo, in base ai dati contabili riportati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016 non risulta movimentato nell'esercizio 2015, a differenza di quanto dichiarato dal gestore MedioCredito centrale.

3.11.3. Integrazione somme per mutui alle imprese danneggiate dalle alluvioni del novembre 1994 (MEDIO CREDITO CENTRALE L.74-96)

La legge n. 74 del 1996, recante interventi urgenti a favore delle zone colpite da eccezionali eventi calamitosi del 1995 e ulteriori disposizioni riguardanti precedenti alluvioni, nonché misure urgenti in materia di protezione civile, ha esteso la concessione di contributi in conto capitale alle imprese industriali, artigianali e commerciali delle Regioni Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Molise e Veneto, danneggiate dalle alluvioni del maggio e luglio 1994 ed alle imprese industriali, artigianali e commerciali, nonché alle cooperative di trasformazione dei prodotti agricoli della Regione Toscana, danneggiate dalle avversità atmosferiche dell'ottobre e novembre 1992, del comune di Genova, danneggiate dalle avversità atmosferiche del settembre 1991 e della Regione Lombardia, danneggiate nel giugno 1992[172].

Da quanto comunicato dal gestore MedioCredito Centrale il fondo ha avuto difficoltà operative connesse alla carenza di finanziamenti, che hanno necessitato negli anni provvedimenti di finanziamento con prelievo di somme da altri fondi[173].

Nel corso dell'esercizio 2015 il Ministero dell'economia e delle finanze ha richiesto la restituzione delle residue somme disponibili sul conto di gestione del Fondo alla Tesoreria provinciale di Roma ed ha autorizzato la Banca d' Italia a procedere all'estinzione del conto di Tesoreria Centrale n. 22033 intestato a MedioCredito Centrale legge n. 74 del 1996.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

Il c/c risulta chiuso in data 29 settembre 2015.

---

[172] Con deliberazione del 14.3.1996 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie autonome ha dato attuazione a tale provvedimento, prevedendo che le imprese interessate, entro il 19.9.1996, avrebbero dovuto presentare le domande di ammissione a contributo alle Camere di commercio e che l'Unioncamere avrebbe provveduto a coordinare la rilevazione dei danni e ad aggregare i dati su base territoriale da trasmettere alla Conferenza per il successivo riparto dei fondi tra MCC e Artigiancassa. Il riparto dei fondi è stato disposto con delibera della Conferenza del 19.12.1996, che ha destinato a favore di MedioCredito Centrale circa 15 milioni. Per la concessione dei contributi la Conferenza ha disposto l'applicazione, in via analogica delle disposizioni previste per l'attuazione dell'art. 3-*bis* della legge n. 35 del 1995.

[173] Stante la carenza di fondi, il Comitato Agevolazioni in data 21.03.97 ha autorizzato l'erogazione di un primo acconto pari al 50 per cento del contributo spettante sulla base della dichiarazione resa. In data 04.07.97 è stata richiesta alla presidenza del Consiglio dei Ministri l'autorizzazione ad impiegare, per 1.8 milioni, disponibilità residue su altra legge (art. 3-*bis* del decreto-legge 19 dicembre 1994, n. 691, convertito con modificazioni, dalla legge 16.02.95 n. 35, e successive modificazioni e integrazioni), al fine di fare fronte alla rilevata carenza di fondi sulla legge n. 74 del 1996 e potere quindi erogare i contributi nella misura massima prevista (30 per cento del danno). Tale autorizzazione è stata concessa a MCC nei limiti di 1,8 milioni con disposizione rientrante nella legge 30 marzo 1998 n. 61 (G.U. 31.03.98 - Serie generale n. 75) all'art. 23, comma 6-*octies* e, conseguentemente, si è proceduto all'erogazione a saldo del contributo spettante, per le operazioni già deliberate, e all'erogazione nella misura massima prevista per le restanti operazioni che sono state deliberate favorevolmente.

3.11.4. Rifinanziamento del fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (eventi alluvioni del 1994) (MED.CENTR. L.35-95 ART.3 BIS)

Il contributo è concesso alle imprese, ai titolari di studi professionali o ai privati proprietari di immobili o impianti destinati all'esercizio di un'impresa o di beni dati in lavorazione, riparazione, deposito, ecc., ad imprese, distrutti o danneggiati dagli eventi alluvionali. Il contributo è pari al 75 per cento del valore dei danni subiti, attestato da una perizia giurata e nel limite massimo complessivo di 259 mila per ciascun beneficiario e può concorrere con il finanziamento agevolato, nei limiti, comunque, dei danni subiti dallo stesso beneficiario.

Con la legge n. 257 del 19 ottobre 2004 il contributo a fondo perduto, quantificato inizialmente dall'art. 3-*bis* della legge n. 35 del 1995 in un importo pari al 30 per cento del valore dei danni subiti dai beni aziendali e nel limite massimo complessivo di 154,9 migliaia per ciascuna impresa, è stato innalzato al 75 per cento, nel limite massimo di 259 mila per soggetto beneficiario (c/c n. 22025).

RGS ha comunicato che il c/c n. 22025 ha registrato un solo movimento in entrata nel 2005 per 300 mila ed uno in uscita nel 2015 per 240 mila.

3.11.5. Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali (MED.CRE.CENTR.F.CENTR.GARANZ.)

Il Fondo, costituito con il DL n. 976 del 1966, convertito dalla legge n. 1142 del 1966 in occasione dell'alluvione di Firenze del 1966 e rifinanziato con successive leggi emanate in occasione di diverse calamità naturali, è stato da ultimo rifinanziato per la concessione delle garanzie sui finanziamenti agevolati a favore delle imprese colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali del novembre 1994.

Attualmente l'intervento del Fondo è a copertura del 100 per cento delle perdite che le Banche dimostrino di aver sofferto, previa escussione delle garanzie rilasciate dai Confidi.

La garanzia del Fondo viene attivata mediante il pagamento di un acconto sulla futura perdita non superiore al 50 per cento dell'insolvenza e con conguaglio in sede di definitiva determinazione della perdita.

L'operatività del Fondo è al momento limitata alla gestione delle richieste di liquidazione della perdita a fronte di garanzie già concesse.

Con l'entrata in vigore del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 dicembre 2012, sono state introdotte norme volte al contenimento della perdita definitiva.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

3.11.6. Reintegro fondi di garanzia costituiti da Consorzi di garanzia fidi (MED.CENTR.L.317-91-ART.31)

L'intervento, istituito con la legge n. 317 del 1991, ha ad oggetto la gestione degli interventi di reintegro dei fondi rischi costituiti da Confidi a fronte degli esborsi da questi effettuati per garanzie dai Confidi medesimi prestate a fronte di finanziamenti concessi a piccole imprese industriali, commerciali e di servizi.

In base al Regolamento, emanato con decreto del Ministro del Tesoro n. 693 dell'1.2.1994, modificato con successivo decreto del 9.1.1996 n. 43, il gestore MedioCredito Centrale svolge attività di servizio per conto del Ministero dell'economia e delle finanze consistente nell'istruttoria delle domande di contributo presentate dai Confidi, nell'erogazione ai beneficiari del contributo concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze sulla base delle risultanze istruttorie di MCC stesso e nella rendicontazione delle disponibilità assegnate.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

3.11.7. Fondo per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle PMI danneggiate da calamità naturali – (Contributi in conto interessi su finanziamenti concessi alle imprese danneggiate dagli eventi alluvionali del novembre 1994) (MED.CENTR.CONC.STAT.L.1142-67)

Il Fondo in oggetto, istituito con la legge n. 35 del 1995, è finalizzato alla corresponsione di contributi interessi sui finanziamenti concessi dalle Banche ad imprese industriali, commerciali e di servizi, comprese quelle turistiche e alberghiere, nonché ai professionisti, dichiarati danneggiati dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994 (c/c n. 22021).

I finanziamenti agevolati, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 35 del 1995, sono diretti al ripristino, anche, migliorativo, degli impianti, delle strutture aziendali ed alla ricostituzione delle scorte.

La durata non può superare i 10 anni ed il tasso di interesse agevolato a carico dei soggetti beneficiari è pari al 3 per cento, nominale annuo posticipato, corrisposto in via semestrale a decorrere dall'inizio dell'ammortamento del finanziamento; durante il periodo di preammortamento l'intero onere per interessi è a carico del Fondo.

A valere sul Fondo in oggetto possono, inoltre, essere concessi, ai sensi della legge n. 228 del 1997, contributi in conto interesse sui finanziamenti concessi dalle Banche (con garanzia a copertura dei rischi di credito a carico del Fondo centrale *ex lege* n. 1142 del 23 dicembre 1966) alle imprese industriali, commerciali, di servizi, turistico alberghiere, nonché ai professionisti che hanno insediamenti produttivi in aree soggette a rischio di esondazione, individuate ai sensi della delibera n. 26 dell'11/12/97 del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino del fiume Po, ed intendono rilocalizzarsi in aree sicure.

Sono ammessi anche titolari di aziende agricole, singole e associate, comprese le cooperative per la raccolta, trasformazione, commercializzazione e vendita dei prodotti agricoli.

Con successivi interventi normativi è stata disposta l'estensione dell'intervento ad altre ipotesi calamitose, nonché disposto l'allungamento dei termini per la concessione dei finanziamento agevolato[174].

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

3.12. Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare

3.12.1. Progetto operativo Difesa Suolo (DG DIFESASUOLO PON ATAS)

La contabilità speciale n. 2851 "Direzione Generale - Difesa suolo pon atas" è stata accesa, in data 1 luglio 2004 presso la tesoreria provinciale di Roma per la gestione del Progetto operativo Difesa Suolo, finalizzato a dare supporto alle Regioni nell'attuazione delle misure previste dai POR in tema di Difesa del Suolo, secondo le materie di pertinenza definite ai sensi del d.P.R. n. 367 del 1994 artt. 8 e 10.

Le attività individuate hanno sostenuto ed accompagnato i processi di attuazione della programmazione operativa regionale nel settore della difesa e uso del suolo e delle acque, secondo

[174] Con la legge n. 257 del 19 ottobre 2004 la durata dei finanziamenti agevolati *ex lege* n. 228 del 1997, deliberati in favore dei soggetti danneggiati dagli eventi alluvionali della prima decade del novembre 1994, è stata portata da 10 a 15 anni, fissati successivamente a 25 con la legge finanziaria 2006. L'art. 3-*quinquies* della legge n. 17/2007 ha disposto la riapertura dei termini per la presentazione di domande ai sensi della legge n. 228/1997 ed ha, altresì, esteso le zone considerate a rischio di esondazione alle aree soggette a vincolo derivante da delibera regionale. Lo stesso art. 3-*quinquies* della legge n. 17/2007 ha riconosciuto la facoltà di chiedere la proroga della durata dei finanziamenti ex legge n. 228/1997 da 10 a 25 anni a tutti i titolari di imprese aventi insediamenti ricompresi nelle fasce fluviali soggette a vincolo (danneggiati e non). In sede di conversione del DL 13 maggio 1999 n. 132 è stato inoltre introdotto dalla legge n. 226 del 1999 l'art. 3-*quinquies*, il quale attribuisce ai soggetti beneficiari dei finanziamenti di cui all'art. 2 della legge n. 35 del 1995, ivi compresi i soggetti mutuatari di cui all'art. 4-*quinquies* della legge n. 438 del 1995, la facoltà di chiedere di rinegoziare le operazioni finanziarie, già stipulate, ai vigenti tassi di interesse e nell'ulteriore termine di anni 10, di cui 3 di preammortamento, con oneri a carico del fondo in questione.

quanto fissato dalla legge n. 183 del 1989. Contestualmente il progetto ha favorito il potenziamento delle capacità tecniche interne alle singole Amministrazioni, indispensabili per il monitoraggio e la gestione del territorio.

La strategia del progetto ha inteso privilegiare, attraverso un'attività di analisi della documentazione progettuale regionale già disponibile nell'ambito del Ministero, le attività di supporto tecniche e tecniche-amministrative relative alla fase di attuazione piuttosto che quelle della fase di programmazione.

Quest'ultima infatti, è risultata già svolta sia nei POR che nei documenti ad esso correlati sulla materia difesa del suolo. In linea di principio, questa attività è stata ripercorsa nelle fasi successive di riprogrammazione, e in tale veste è rientrata nelle attività previste dal progetto.

Il meccanismo operativo è di natura rotativa, trattandosi di risorse finanziarie statali e comunitarie, in quanto i rientri costituiscono fonti di autoalimentazione, destinate al perseguimento delle finalità del fondo e provenienti dai beneficiari finali dei provvedimenti a titolo di restituzione per la componente del finanziamento.

Le attività relative all'esercizio 2015 hanno riguardato il supporto alla messa a regime dei vari progetti che negli anni si sono succeduti nell'ambito delle informazioni territoriali ed ambientali, chiudendo positivamente le attività in *overbooking*, ovvero a fronte di un iniziale finanziamento di 24,2 milioni il progetto è stato riconosciuto destinatario di un importo complessivo pari ad 24,8 milioni.

Il Ministero ha comunicato che al 31 dicembre 2016 provvederà alla chiusura della contabilità speciale in oggetto.

3.13. Cassa depositi e prestiti S.p.A.

3.13.1. Edilizia residenziale (EDIL RESIDENZ.CONTRIBUTI STATO) (EDILIZIA PERSONALE PUBBLICA SICUREZZA L.52-76)

Tale gestione, istituita dalla legge n. 457 del 1978 come sezione autonoma, provvedeva al finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica mediante l'utilizzo dei fondi ex GESCAL e degli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, secondo le direttive ed i programmi stabiliti dal Comitato per l'edilizia residenziale (CER).

Ai sensi degli artt. 61 e 63 del decreto legislativo 31/03/1998, n. 112, le competenze relative all'edilizia residenziale sono state trasferite alle Regioni.

Il decreto legislativo 30/7/1999, n. 284, di riordino della CDP, ha disposto la chiusura della sezione autonoma e la ridefinizione delle attività da questa svolte.

Con gli Accordi di programma del 2001 tra MIT e le Regioni ed il successivo decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti n. 1724/02 sono stati assegnati tutti i fondi dell'ex Sezione Autonoma Edilizia Residenziale (di cui alla legge 5 agosto 1978 n. 457) alle Regioni (cc/cc nn. 20128, 20112 e 20120), ed al Ministero delle infrastrutture e trasporti per programmi di edilizia sovvenzionata (c/c n. 20126) e convenzionata (c/c n. 20127).

Il conto 20126 riceve fondi da c/c n. 20127.

I fondi dei cc/cc nn. 20103[175] e 20114 sono rimasti al MEF; i fondi del c/c n. 20105[176] al Ministero della difesa, Ministero dell'interno, Ministero delle finanze, Ministero della giustizia e Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

RGS ha comunicato che il conto 20103 non risulta movimentato dal 2012; il conto 20114 non risulta movimentato dal 2011; il conto 20105 non si movimenta in uscita dal 2011, mentre ha un versamento in entrata nel 2015.

---

[175] *c/c n. 20103 - Sezione autonoma per l'edilizia residenziale.* Su tale conto corrente CDP provvede alla gestione ad esaurimento dei mutui concessi con contributi dello Stato (legge n. 899/1986). Tale conto corrente non risulta movimentato nel corso del 2015. La gestione è ferma da diversi anni.

[176] *c/c n. 20105 - Ex art. 2 legge n. 52/1976.* Su tale conto corrente CDP provvede alla gestione dei fondi assegnati e ripartiti tra i vari Ministeri ed ai pagamenti sui programmi attivati, su richiesta dei Ministeri da cui dipendono le Forze Armate.

3.13.2. Edilizia sovvenzionata - Programmi centrali (EDIL. SOVVENZ. PROGR CENTRALI) (EDILIZIA AGEVOL PROGR CENTRALI)

L'intervento è gestito con due conti correnti (nn. 20126 e 20127) attraverso i quali CDP ha provveduto nel 2015 ai pagamenti su disposizione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei contributi di edilizia sovvenzionata (c/c n. 20126) e agevolata (c/c n. 20127) del MIT ed alla riscossione dei fondi dovuti dallo Stato, da ripartire secondo le singole leggi che formano il fondo.

3.13.3. Apporto dello Stato per programmi straordinari di edilizia abitativa) (EDILIZIA ABITATIVA STR.L.94.82 AT.2)

Con tale intervento, istituito con la legge n. 94 del 1982, CDP provvede sul conto corrente n. 20114 alla gestione ad esaurimento dei mutui concessi con contributi dello Stato.

Tale conto corrente non risulta movimentato nel corso del 2015.

3.13.4. Metanizzazione (CONTRIB CAPIT COMUNI L.784.80) (ANTIC FINANZ AI COMUNI L.784.80) (CONT INTERESSI COMUNI L.784.80) (METANO CONT.CAP. L.266-97 ART.9) (METANO CON INTER L.526.82 A.28) (METANO C.C.L.73.98 ARTT.2-4-6)

A seguito dell'istruttoria del progetto di metanizzazione da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, e della emissione da parte del Ministero dell'economia e finanze del decreto di concessione della contribuzione a carico Stato a favore del Soggetto beneficiario (Comune o società gestore Concessionario del Servizio) CDP in qualità di "sportello erogatore" gestisce l'erogazione dei fondi dai conti correnti infruttiferi intrattenuti presso la Tesoreria dello Stato (c/c n. 20106 - Contributi in conto capitale ai Comuni; c/c n. 20107 - Anticipazione mezzi finanziari ai Comuni; c/c n. 20108 - Contributi in conto interessi ai Comuni; c/c n. 20122 - Contributi in conto capitale; c/c n. 20123 - Contributi in conto interessi; c/c n. 20124 - Contributi in conto capitale).

RGS ha comunicato che i conti 20106 e 20108 non risultano movimentati dal 2010; il conto 20107 non risulta movimentato dal 2008; il conto n. 20122 non risulta movimentato dal 2014; il conto corrente n. 20124 non risulta movimentato dal 2006.

3.13.5. FIO Regioni (FONDO INTERV.L.526-82 ART.56) (ART.21 -COMMA 1 L.130-83)

Il Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione (FIO) è stato istituito dall'articolo 3 della legge 26 aprile 1982 n. 181 (legge finanziaria 1982). L'articolo 56 della legge n. 526 del 1982, recante "Disposizioni per l'utilizzazione del Fondo Investimenti Occupazione", ha iscritto per l'esercizio 1982 la somma di lire 870 miliardi, destinata al finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture, anche per la tutela dei beni ambientali e culturali, di competenza regionale, statale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il CIPE, come previsto dall'articolo 56 della citata legge n. 526/1982, ha fissato le modalità di erogazione, avvalendosi della CDP per le procedure di finanziamento delle opere di competenza delle Regioni.

Il successivo articolo 21, comma 1, della legge 26 aprile 1983, n. 130, ha iscritto per l'anno 1983 l'ulteriore somma di lire 1.300 miliardi per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili, attribuendo al CIPE le competenze in materia di determinazione dei criteri di riparto delle risorse nonché dei parametri di valutazione dei progetti.

I fondi provenienti dal bilancio dello Stato sono stati versati su specifici conti correnti di tesoreria infruttiferi intestati al Ministero dell'economia e delle finanze (cc/cc nn. 20109 e 20115). La gestione del Fondo in questione non prevede attività di concessione - in quanto le risorse sono già tutte assegnate - bensì di messa a disposizione del contributo. Nell'anno 2015 non sono state effettuate erogazioni a valere sul Fondo.

RGS ha comunicato che il conto 20109 non risulta movimentato in entrata ed in uscita dal 2006; il conto 20109 non risulta movimentato in uscita dal 2009, in entrata dal 2000.

3.13.6. Fondo Ex – Agensud (FONDO EX AGENSUD L.64-86)

Il Ministero dell'economia è subentrato dal 1993 all'Agensud *(legge n. 64/1986)* con il compito di coordinare e programmare l'azione di intervento pubblico nelle Aree economicamente depresse del territorio nazionale. Il decreto 3/10/2002 del Ministero dell'economia e delle finanze ha stabilito di ripartire tra le singole Regioni le risorse disponibili per il completamento dei programmi previsti dalla gestione ex Agensud. La ripartizione non è ancora stata attuata.

RGS ha comunicato che il conto corrente *n. 20119* non risulta movimentato dal 2010.

3.13.7. Fondo per la progettazione preliminare (F.PROGETTAZIONE PREL. L.144-99)

L'articolo 4 della legge n. 144 del 1999 prevedeva la costituzione di un fondo presso la CDP da parte del Ministero dell'economia e delle finanze per il finanziamento degli studi di fattibilità e della progettazione preliminare delle Amministrazioni pubbliche regionali e locali. I contributi sono versati su un apposito conto corrente e sono erogati a fondo perduto dalla CDP.

RGS ha comunicato che il conto corrente n. 20129 ha ricevuto entrate dal bilancio solo fino al 2004, mentre nel 2012 e 2013 giroconti dal conto corrente n. 20134. Non risulta movimentato nel corso del 2015.

3.13.8. Programmazione negoziata (ATT.CONTRATTI D'AREA L.662.96) (PATTI TERRITORIALI L.662.96)

Ai sensi della legge n. 662 del 1996 i contributi destinati alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali e degli interventi infrastrutturali contenuti e previsti in ogni Patto Territoriale ed in ogni Contratto d'area sono erogati con modalità stabilite dal Ministero dello sviluppo economico e nei limiti delle somme assegnate ai soggetti beneficiari.

Il fondo si articola su due conti correnti: n. 29851 per i Contratti d'area ed il n. 29852 per i Patti territoriali.

Il c/c n. 29851 è compreso tra quelli dell'elenco allegato alla circolare n. 29 del 2004, che avrebbero dovuto essere ricondotti in bilancio.

3.13.9. Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti (M.TRASPORTI F.ART.38 L.166-02 (VAR. DEL 24-10-06)

Il fondo istituito ai sensi dell'art. 38 commi 5, 6 e 7 legge n. 166 del 2002 incentiva le iniziative rivolte all'incremento del trasporto combinato gomma-ferro e finanzia, nei limiti delle risorse messe a disposizione, diverse tipologie di trasporto.

I soggetti beneficiari, individuati dal Ministero dei trasporti, beneficiano di erogazioni semestrali, fino alla totale erogazione del contributo.

Il conto corrente n. 23373 non risulta movimentato nel corso del 2015.

3.13.10. Gestione dei mutui e dei rapporti trasferiti al MEF (DL 269-03 EROG.MUTUI TRASFER)

Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, lett. a), b), e), g), h) e i), del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003 sono stati trasferiti al MEF una parte delle funzioni e delle attività già di competenza della Cassa Depositi e Prestiti, prevedendo al tempo stesso che sia la nuova CDP S.p.A. a gestire le attività trasferite, sulla base di Convenzioni da definire con lo stesso Ministero.

A differenza di quanto riportato nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio 2016, il gestore ha comunicato che l'operatività di tali interventi si articola attraverso due conti di tesoreria: il n. 20130 ex DL n. 269 del 2003 art. 5 – erogazioni su mutui trasferiti ed il n. 20134[177] DL n. 269 del 2003 art. 5 – servizio incassi e pagamenti.

Questi conti correnti sono stati aperti secondo quanto disposto dal comma 6 dell'art. 6 del d.m. 5 dicembre 2003 e sui quali, a norma del successivo comma 7, sono state versate le disponibilità rivenienti dalla estinzione dei conti correnti di proprietà della Cassa già azienda di Stato.

3.13.11. Fondo per assicurare la liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili" - Sezione Enti locali (FONDO LIQUIDITA DEBITI ENTI LOCALI)

Con il DL 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2014, n. 64, sono state emanate le "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", stabilendo all'art. 1, comma 13, che gli Enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, a causa di carenza di liquidità, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, chiedono alla C.D.P. le anticipazioni di liquidità da destinare ai predetti pagamenti.

Ai fini della concessione delle suddette anticipazioni sono stati stanziati per gli anni 2013 e 2014, complessivi 4.000 milioni, poi ridotti a 3.600 milioni.

Il citato articolo 13 del DL n. 102/2013, al comma 8, al fine di far fronte ad ulteriori pagamenti da parte delle Regioni e degli Enti locali di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento, entro il predetto termine, ha stabilito un incremento della dotazione del Fondo da ripartire tra le tre sezioni, sulla base di quanto previsto dal successivo comma 9 del medesimo articolo, con decreto del MEF del 10 febbraio 2014, che ha assegnato alla Sezione risorse per 2.000 milioni.

Il DL 24 aprile 2014, n. 66 ha previsto lo stanziamento di ulteriori 8.000 milioni al fine di far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2013 da parte delle Regioni e degli enti locali, nonché per favorire il pagamento da parte degli enti locali dei debiti verso le proprie società ed enti partecipati, sempre maturati al 31 dicembre 2013.

Il DL 19 giugno 2015, n. 78, all'articolo 8, comma 6, ha previsto la possibilità di utilizzare una quota pari a 850 milioni delle risorse residue o non utilizzate per il pagamento da parte degli enti locali dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2014.

Il successivo comma 7 del medesimo articolo ha demandato ad un decreto del MEF (datato 7 agosto 2015) la definizione dei criteri, tempi e modalità per la concessione agli enti locali delle suddette risorse statali stanziate.

Per le attività complessivamente gestite nell'anno 2014, CDP ha ricevuto dal MEF nel corso del 2015 750 mila, come previsto dal comma 12 dell'articolo 1 del DL n. 35/2013 (250 mila) e dal comma 5 dell'articolo 32 del DL n. 66 del 2014 (500 mila).

[177] Tale conto non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

3.13.12. Erogazioni a valere sul Fondo per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari (MIUR ALLOGGI STUDENTI L.338-00)

La legge 14 novembre 2000, n. 338, recante "Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari", prevede per alcuni soggetti pubblici (Regioni, Province autonome, Organismi regionali di gestione per il diritto allo studio universitario, Università statali, Università non statali, Istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale, Collegi universitari) e privati (cooperative di studenti, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, le fondazioni e le istituzioni senza scopo di lucro), la possibilità di richiedere un contributo statale (pari massimo al 50 per cento dell'importo complessivo dell'intervento) per eseguire opere su edifici già esistenti (abbattimento delle barriere architettoniche, adeguamento alle disposizioni vigenti in materia di igiene e sicurezza, manutenzione straordinaria, recupero e ristrutturazione), nonché per lavori di ampliamento, realizzazione di nuovi edifici e acquisto di immobili adibiti o da adibire ad alloggi o residenze per studenti universitari.

Le risorse finanziarie sono accreditate dal Ministero su apposito conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato in favore del medesimo Ministero.

La Cassa depositi e prestiti S.p.A. è autorizzata, quale gestore dei fondi, ad effettuare operazioni di prelevamento e di versamento sul predetto conto corrente.

La legge stabilisce che all'istruttoria dei progetti provvede un'apposita Commissione istituita presso la Conferenza Stato Regioni e nominata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR).

La procedura per l'erogazione dei contributi prevede che la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., ricevute le richieste da parte dei beneficiari e verificata la loro legittimità e completezza, ponga all'ordine del giorno della prima seduta utile della Commissione il relativo esame che viene svolto dalla stessa sulla base della consultazione diretta dei documenti e delle istruttorie tecniche di monitoraggio degli interventi svolte dal Dipartimento DIDA. La Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. acquisito il nulla osta alla erogazione da parte della Commissione procede alla liquidazione degli importi tramite accredito sul conto indicato dai beneficiari effettuato dal conto di tesoreria n. 29814 intestato "Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. gestione separata". Successivamente, l'uscita di cassa viene riaddebitata al conto n. 23374 tramite operazione di girofondi con valuta corrispondente a quella del pagamento.

Nell'anno 2015 il fondo non è stato movimentato, a causa della parziale inattività della Commissione paritetica dovuto alla designazione dei nuovi componenti.

3.14. Artigiancassa

3.14.1. Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane (ARTIGIANCASSA)

Trattasi di un fondo istituito ai sensi dell'art. 37 della legge n. 949 del 1952 per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane; con l'art. 23 della legge n. 240 del 1981 è stata prevista la possibilità di concedere contributi in conto canoni di locazione finanziaria a favore di consorzi e società consortili tra piccole e medie imprese nonché a favore di società consortili miste e consorzi artigiani. L'agevolazione si concretizza nell'abbattimento del tasso di interesse di una operazione di credito/*leasing*, finalizzata a supportare gli investimenti/spese di gestione delle piccole e medie imprese artigiane.

In particolare, le modalità operative prevedono che dopo l'ammissione all'agevolazione si corrisponda all'impresa con cadenza semestrale ovvero, in un'unica soluzione, una somma calcolata come differenziale tra il tasso di riferimento ed il tasso agevolato.

La dotazione finanziaria del Fondo è costituita da conferimenti dello Stato, da conferimenti delle Regioni da destinarsi secondo le relative leggi regionali e nell'ambito dei territori di

riferimento, dal dividendo spettante allo Stato sul Fondo di dotazione di Artigiancassa, nonché dall'ottanta per cento dei fondi di riserva di Artigiancassa esistenti alla chiusura dell'esercizio 1957.

La concessione del contributo è deliberata da appositi comitati tecnici regionali costituiti presso gli uffici della Cassa in ogni capoluogo di Regione, avvalendosi del conto di contabilità speciale n. 22009 presso la Tesoreria dello Stato.

Il Gestore ha comunicato che i movimenti del fondo nel 2015 hanno riguardato, oltre alla erogazione per la gestione degli intervento per il concorso nel pagamento di interessi/canoni di cui alle leggi n. 949/1952 e n. 240/1981, al fine di agevolare l'accesso al credito delle imprese artigiane, anche erogazione per la gestione degli interventi del fondo internazionalizzazione di cui al d.m. 4 gennaio 2011 per l'agevolazione delle imprese nella realizzazione di programmi di espansione commerciale in paesi appartenenti e non all'Unione europea ed erogazioni di cui al fondo legge n. 35 del 1995 nei confronti di imprese localizzate in territori colpiti da calamità naturali.

Il saldo iniziale del conto n. 22009 al 1° gennaio 2015 era pari a 39,4 milioni, mentre il saldo finale, al 31 dicembre 2015 è pari a 40,8 milioni.

3.14.2. Fondo di garanzia Artigiancassa (ARTIGIANCASSA FONDO GARANZIA)

Il Fondo, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1068 del 1964, è relativo alla copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine, a favore delle imprese artigiane, effettuate ai sensi della legge 25 luglio 1952, n. 949.

La garanzia è di natura sussidiaria e si esplica fino all'ammontare del 70 per cento della perdita che gli istituti ed aziende di credito di cui all'articolo 35 della legge 25 luglio 952, n. 949, dimostrino di aver sofferto dopo l'esperimento delle procedure di riscossione coattiva sui beni che comunque garantiscono il credito. La predetta garanzia ha efficacia, a tutti gli effetti, entro i limiti delle disponibilità del Fondo e non è cumulabile con altri analoghi benefici previsti dalle leggi dello Stato o delle Regioni.

I movimenti del fondo di cui trattasi sul conto di contabilità speciale n. 22013 nell'esercizio 2015 hanno riguardato esclusivamente erogazioni per la liquidazione di perdite riferite ad operazioni di credito effettuate da altri intermediari finanziari assistite dalla garanzia del Fondo centrale di garanzia.

3.14.3. 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[178]

Con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 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[179].

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.

---

[178] Tale Fondo non risulta incluso nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio anni 2016-2018.

[179] La gestione del Fondo di garanzia è stata affidata ad Artigiancassa con un *Addendum* contrattuale, sottoscritto il 3 giugno 2014 e di durata pari a quella del contratto principale. Il 18 maggio 2015 è stato pubblicato in G.U. il Regolamento attuativo del Fondo di garanzia, approvato dal CIPE con delibera n. 34/2015 del 20 febbraio 2015. Sulla base delle prescrizioni previste nel Regolamento (capitolo VI, titolo 1, articolo 1) al suddetto Fondo di garanzia è stata attribuita una dotazione iniziale pari a 10 milioni, a valere sulle risorse del FR.

Il fondo di garanzia ha una consistenza iniziale pari a 10 milioni e benché pienamente operativo dalla data di pubblicazione del Regolamento, dalla sua istituzione e fino al 31 dicembre 2015, non ha rilasciato garanzie[180].

3.15. Invitalia - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'impresa S.p.A.

3.15.1. Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (MAP FONDO SALVATAGGIO IMPRESE)

Trattasi di un fondo istituito ai sensi dell'art. 11, comma 3, DL n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, utilizzato per sottoscrivere ed acquistare, esclusivamente a condizioni di mercato, quote di capitale di imprese produttive che presentino nuovi programmi di investimento finalizzati ad introdurre innovazioni di processi, di prodotti o di servizi con tecnologie digitali, ovvero quote di minoranza di fondi mobiliari chiusi che investono in tali imprese, secondo le modalità indicate dal CIPE, nel rispetto e nei limiti di cui all'art. 4, commi da 106 a 110, della legge 24 dicembre 2003 n. 350.

Viene alimentato dal bilancio capitolo 03 7490 Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli orientamenti UE sugli aiuti di stato per il salvataggio delle imprese in difficoltà.

Il Gestore ha dichiarato che il Fondo non risulta operativo, conseguentemente il conto di tesoreria n. 22051 non risulta movimentato nel 2015.

Al contrario nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016 il saldo iniziale del conto al 1° gennaio 2015 era pari a 15,4 milioni, mentre il saldo finale, al 31 dicembre 2015 è pari a 11,2 milioni.

3.15.2. Promozione del lavoro autonomo nelle Regioni del Mezzogiorno - Progetto Fertilità (L. 608.96 ART 9 C.7 SVIL ITALIA)

Il Fondo, istituito ai sensi dell'art. 9, comma 7, della legge n. 608 del 1996, è utilizzato esclusivamente per il progetto Fertilità, in quanto le disponibilità della legge n. 608 sono confluite sul conto di tesoreria n. 20125 su cui Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa è autorizzata ad effettuare prelevamenti.

RGS ha comunicato che il conto 20125 non risulta movimentato dal 2007 al 2012; nel 2013 ha nuovamente uscite di modesta entità.

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

3.16. Cassa conguaglio GPL

3.16.1. Fondo per la ristrutturazione della rete di distribuzione dei carburanti (FONDO PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI)

L'art. 6 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 ha istituito presso la Cassa conguaglio per i trasporti di gas di petroli liquefatto, ente pubblico non economico istituito nel 1977 e sottoposto alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'economia e delle finanze il "Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione

[180] Il Gestore rappresenta che in data 13 luglio 2015, è pervenuta l'unica richiesta di accesso al Fondo di garanzia, relativa alla copertura di una richiesta di finanziamento agevolato da concedersi ex art. 7 della legge 49/1987 di importo stimato pari a circa Euro 1,3 milioni. Il Gestore evidenzia che ha provveduto a valutare l'iniziativa sulla base di quanto prescritto dalla normativa e dai regolamenti vigenti ed a fornire adeguato riscontro ai competenti Uffici della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo ma che la stessa non è stata, poi presentata, all'attenzione del Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo.

dei carburanti", nel quale sono confluite le risorse residue disponibili nel conto economico avente la medesima denominazione di cui al predetto provvedimento CIP n. 18/1989.

Tale fondo è finalizzato ad incentivare la sostenibilità sociale ed ambientale della chiusura degli impianti distribuzione dei carburanti a favore dei gestori e dei titolari degli impianti soggetti a chiusura. Il Fondo viene alimentato da contributi versati dagli utenti ed è gestito dalla Cassa attraverso il Comitato di gestione del Fondo bombole per metano che, tra l'altro, detta indirizzi per la Società concessionaria *ex lege* (Società Fondo Bombole Metano S.p.A.).

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

3.17. Commissari Governativi

L'art. 19 della legge n. 559 del 1993 dispone che i proventi del traffico e fuori traffico e gli altri introiti delle gestioni commissariali governative affluiscono ai rispettivi bilanci autonomi unitamente ai trasferimenti dal bilancio dello Stato a copertura del disavanzo di esercizio. Il rendiconto annuale della gestione è sottoposto al controllo della Ragioneria, che ne cura l'invio alla Corte dei conti. Trattasi di gestioni fuori bilancio espressamente autorizzate dalla legge citata.

Nell'allegato MEF 2016 sono compresi quattro commissari governativi:

- Gestione governativa dei servizi di navigazione lacuale relativo al conto di tesoreria n. 34102 (GE.GOV.VA NAVIG. LAGHI MA.CO.GA); Gestione governativa della ferrovia Circumetnea relativo al conto di tesoreria n. 34924 (GEST. COMM. GOV. FERR. CIRCUMETNEA);
- Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde relativo al conto di tesoreria n. 34936 (GEST.GOV.F.MER.SARDE IGLESIAS);
- Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna relativo al conto di tesoreria n. 162659 (GEST. GOV.FERROVIE SARDEGNA-CA).

I dati contabili delle gestioni elencate, forniti da RGS, sono riportati nell'Appendice (Allegato 2).

3.18. ISA – Istituto per lo Sviluppo Agroalimentare S.p.A. (oggi ISMEA)

3.18.1. Contratti di filiera (ISA CONTRATTI FILIERA L.80-05) (CONTRATTI FILIERA)[181]

Lo strumento dei Contratti di filiera, consentito dall'Unione europea con regime d'Aiuto n. 379/2008, è stato previsto dal MIPAAF, in applicazione dell'art. 66 legge n. 289 del 27 dicembre 2002, al fine di favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo ed agroalimentare ed il rafforzamento dei distretti agroalimentari nelle aree sottoutilizzate.

Con d.m. del 5 giugno 2006 il MIPAAF ha affidato ad ISA S.p.A. (oggi ISMEA) la gestione per l'attuazione dei contratti di filiera.

Ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 il MIPAAF ha istituito il c/c infruttifero 21099 presso la Tesoreria centrale dello Stato intestato ad "ISA-Contratti di filiera legge 80-05", sul quale far affluire le risorse destinate all'attuazione dei contratti di filiera per i singoli beneficiari delle agevolazioni.

ISA S.p.A. (oggi ISMEA) opera per l'erogazione ai beneficiari tramite c/c bancario, denominato "C/C erogazioni" (nel 2015 presso la Banca Popolare di Bari), sul quale vengono fatte confluire le somme prelevate dal succitato conto infruttifero; i rientri di somme a qualunque

[181] RGS in via istruttoria ha comunicato la natura di fondo rotativo per la quota parte gestita su conto di tesoreria, mentre ha definito genericamente "altri fondi" la quota parte gestita su conti correnti che al 31 dicembre 2015 risulta pari ai due terzi del totale. Pertanto il fondo "contratti di filiera" è stato considerato tra i fondi ex art. 24 in base al criterio della "prevalenza".

titolo (finanziamenti agevolati sia per parte interessi che per parte capitale; escussioni garanzie sia per le erogazioni di agevolazioni in conto capitale che a titolo di finanziamento agevolato, restituzioni unilaterali di entrambe le tipologie di agevolazioni) sono operati attraverso un apposito c/c bancario, denominato "C/C incassi".

Il gestore ha comunicato, inoltre, che gli interessi su somme prelevate dal conto di tesoreria e non più erogate ai beneficiari (sia a fondo perduto che finanziamento agevolato) e in attesa di restituzione al MIPAAF sono spostati su un c/c non dedicato in via esclusiva all'esecuzione dei Contratti di Filiera, ma contabilizzati nello specifico.

Nel 2015 sono state effettuate 39 erogazioni a singoli beneficiari per circa 5,1 milioni.

Il rimborso delle spese di gestione viene liquidato direttamente dal Ministero, previa rendicontazione delle attività svolte, secondo la convenzione sottoscritta il 21 giugno 2006 con ISA S.p.A. (d.m. n. 42 del 21 giugno 2006, modificato con d.m. n. 4 del 11 gennaio 2008).

I dati forniti dal Gestore sul saldo iniziale e finale 2015 del conto non risultano coincidenti con quelli indicati nell'allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

FONDI DI ROTAZIONE GESTITI DA ORGANISMI AL DI FUORI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO, SUI QUALI SI RIFERISCE AI SENSI DELL'ARTICOLO 23 DELLA LEGGE N. 559 DEL 1993

INFORMAZIONI FINANZIARIE

PAGINA BIANCA

FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO

(in migliaia)

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
ARTIGIANCASSA F.ROTAZ.L.49-87	Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo	Articolo 26, legge 227/1977 e Articolo 6 e 7, legge 49/1987	ARTIGIAN-CASSA - CASSA PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE SPA	2.783.000	2.801.505	2.774.000	2.789.083	88.805	1.125	77.509
ARTIGIANCASSA FONDO DECRETO LEGISLATIVO N. 28, ART. 12 DEL 22 GENNAIO 2004	Fondo per la produzione, la distribuzione l'esercizio e le industrie tecniche	Articolo 12, decreto legislativo 28/2004	ARTIGIANCASSA - CASSA PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE SPA E BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	52.529	53.329	99.636	101.209	25.822	128	73.830
SOCIETA' FINANZIARIA DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA CON I PAESI DELL'EST EUROPEO - FINEST S.P.A. - PORDENONE	Fondo Venture Capital per area balcanica	Articolo 5, comma 3, lettera g), legge 84/2001	FINEST - SOCIETA' FINANZIARIA DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA CON I PAESI DELL'EST EUROPEO S.p.A.	3.507	3.509	3.439	3.458	0	158	107
URBANIZZAZ AREE L.94.82 ART.3	Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione e l'urbanizzazione primaria delle aree	Articolo 5, legge 179/1992	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	1.282	1.282	1.282	1.282			
FONDO ROTAZIONE L.179-92	Fondo speciale di rotazione per acquisizione aree e urbanizzazioni	Articolo 5, legge 179/1992	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	221.662	221.662	221.651	221.651		61	50
MINISTERO DELL'AMBIENTE ART. 1, COMMA 1 DELLA LEGGE 296 DEL 2006	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto	Articolo 1, comma 1115, legge 296/2006	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	627.092	627.092	616.687	616.687	8.191	2.989	774
FONDO INCREMENTO PRODUTTIVITA'	Fondo di rotazione per l'incremento della produttività	Articolo 6, legge 626/1954	CENTROBANCA Corporate e Investment Bank - Gruppo UBI BANCA S.e.p.A	123	49	123	49			

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
VAR.DENOM. DEL 16-11-2004 SVIL ITALIA CONTR PROM TURISMO	Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno (legge 64/1986, Art. 6, comma 2, lett. g)	Articolo 6, comma 2, lettera g), legge 64/1986	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	648	26.608	648	26.897	0	308	597
SVIL ITALIA SPA F.ROT L.289-03	Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità	Articolo 4-bis, decreto Legislativo 185/2000, Articolo 72, legge 289/2002 e Articolo 4, decreto ministeriale 30/11/2004	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	134.027	232.595	64.027	219.648	72.894	0	59.947
SVILUPPO ITALIA S.P.A.	Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità	Articolo 4-bis, decreto legislativo 185/2000, Articolo 72, legge 289/2002 e Articolo 4, decreto ministeriale 30/11/2004	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	121.805	n.c.	83.426	n.c.	*	*	*
LEGGE N. 95/ 1995 SVIL ITALIA	Imprenditorialità giovanile L. 95/95	Articolo 1, decreto-legge 26/1995, conv. dalla legge 95/1995	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	375	n.c.	375	n.c.	*	*	*
SVIL ITALIA SPA F ROT L.350-03	Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio	Articolo 4, comma 106, legge 350/2003	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	0	0	0	0			
FSRA gestione stralcio	Fondo rotazione per la ricerca	Articolo 4, decreto-legge 918/1968, conv. dalla legge 1089/1968	INTESA SAN PAOLO S.p.A.	140.199	140.200	0	27.767	*	*	*
SIMEST D.LGS.143-98 F,ESTERO	Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi	Articolo 3, legge 295/1973 e articolo 25, decreto legislativo 143/1998	SIMEST - SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO S.p.A.	1.844.979	1.879.028	1.847.979	1.886.210	40.700	78.119	126.000
SIMEST FONDO EX L. 394-81	Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'Art. 2, della L. 394/81	Articolo 2, decreto-legge 251/1981, conv. dalla legge 394/1981 e articolo 6, commi 4 e 5, decreto-legge	SIMEST - SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO S.p.A.	298.050	330.329	338.050	375.014	54.286	7.855	106.827

FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
		112/2008, conv. dalla legge 133/2008								
SIMEST FONDI VENTURE CAPITAL	Fondo unico di Venture Capital	Articolo 5, comma 2, lettera c), legge 84/2001	SIMEST - SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO S.p.A.	49.535	70.889	72.535	86.461	8.410	3.652	27.633
SIMEST SPA FONDO START UP LEGGE 23- 7-2009 N. 99	Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di Start-Up	Articolo 14, legge 99/2009 e Articolo 1, decreto ministeriale 04/03/2011	SIMEST - SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO S.p.A.	3.227	3.227	3.232	3.232	0	23	28
UNICREDIT SPA	Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica	Articolo 5, comma 3, legge 84/2001	UNICREDIT S.p.A.	880	3.091	881	3.528	540	134	1.110
FONDO DI ROTAZIONE PER LA SOLIDARIETA' ALLE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO, DELLE RICHIESTE ESTORSIVE E DELL'USURA	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura	Articolo 2, comma 6-*sexies*, decreto-legge 225/2010, conv. dalla legge 10/2011	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	40.005	163.445		139.841	84.714	63.290	124.400
MED.CENTR.L.317 -91 ART.31	Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese	Articolo 2, decreto-legge 149/1993, conv. dalla legge 237/1993	MEDIOCREDITO CENTRALE	5.473	5.475	0	0	0	5.475	0
MEDCEN CAPIT RISCHIO PMI L.388	Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per la acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di imprese	Articoli 103 e 106, legge 388/2000	MEDIOCREDITO CENTRALE	28.202	28.507	29.202	29.320	0	90	904
			Totale	**6.356.601**	**6.591.823**	**6.157.174**	**6.531.338**			

Nelle colonne A e B sono indicati i saldi contabili comunicati in fase istruttoria da RGS e dal Gestore
(*) non compilata scheda
(n.c.) con tale dicitura si fa riferimento a saldi contabili non comunicati dal Gestore
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Gestori

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2

GESTIONI FUORI BILANCIO ED ALTRI FONDI RICONDUCIBILI ALL'ARTICOLO 24 DELLA LEGGE N. 559 DEL 1993

INFORMAZIONI FINANZIARIE

PAGINA BIANCA

(in migliaia)

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE IGRUE RISORSE RIVENIENTI DAL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE (FSC)	Ministero dell'economia e delle finanze (Igrue): risorse rivenienti dal fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)	Articolo 1, comma 703, legge 190/2014	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			3.278.304	3.278.304	1.501.844	0	4.780.149
MEF DIPARTIMENTO TESORO RIMBORSO FONDAZIONI LIRICHE SINFONICHE LEGGE N. 112-2013	Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento	Articolo 11, comma 6, decreto-legge 91/2013, conv. dalla legge 112/2013	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE		0	383	383			383
DIPARTIMENTO DEL TESORO ARTICOLO 8, COMMA 4 DEL D.L. 6-12-2011, N. 201, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE 22-12-2011, N. 214.	Fondo per la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane	Articolo 8, comma 4, decreto-legge 201/2011, conv. dalla legge 214/2011	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	700.000	700.000	900.000	900.000	*	*	*
ARTICOLO 4, COMMA 3, DECRETO LEGGE 16 DICEMBRE 2014, N. 185	Ristrutturazione del debito delle Regioni	Articolo 45, comma 2, decreto-legge 66/2014, conv. dalla legge 89/2014 e articolo 1, comma 700, legge 190/2014	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	8.727.500	8.727.500	5.183.420	5.183.420	3.244.080	300.000	0
DIP.TES.F.GARANZIA PC STUDENTI	Fondo di garanzia per la diffusione delle tecnologie informatiche tra gli studenti del primo anno della scuola secondaria superiore.	Articolo 103, comma 4, legge 388/2000	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	447	447	447	447			
DIP.TESORO ART.2 L.341-95	Fondo di garanzia per il consolidamento delle passività delle piccole e medie imprese	Articolo 9, comma 3, decreto-legge 41/1995, conv. dalla legge 85/1995	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	157.234	157.235	157.234	157.235			
AG. SVILUPPO MEZZOGIORNO	Intervento straordinario nel Mezzogiorno	Articolo 5, legge 64/1986	AGENZIA PER LA PROMOZIONE E LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO - AGENSUD	122.286	122.286	122.682	122.682			396
MINTES.DIP.TES.DL 143-98 ART.7	Fondo per la gestione e il recupero dei crediti indennizzati dalla SACE	Articolo 7, comma 2-*bis*, decreto legislativo 143/1998	SACE - SERVIZI ASSICURATIVI DEL COMMERCIO ESTERO S.p.A.	871.415	871.415	826.415	826.415	45.000		

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
FONDO SVIL MECC AGRIC L.910-66	Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura	Articolo 5, legge 949/1952 e Articolo 12, legge 910/1966	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	981	981	528	528	0	469	17
FONDO CENTR CRED PESCH.L.41-82	Fondo centrale per il credito peschereccio	Articolo 10, legge 41/1982 e Articolo 13, decreto legislativo 154/2004	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	2.247	2.247	1.747	1.747	0	1.034	534
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice	Articolo 16, legge 590/1965	BNL - BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	108	n.c.	104	n.c.	*	*	*
M.A.F-FONDO SOLIDARIETA NAZ	Fondo di solidarietà nazionale	Articolo 1, decreto legislativo 102/2004	FONDO SOLIDARIETA' NAZIONALE	26	26	2.703	2.703	11.637		14.314
MIN.LAV L.236-93 FIN.NAZIONALI	Fondo per l'occupazione	Articolo 25, legge 845/1978 e articolo 1, comma 8, decreto-legge 148/1993, conv. dalla legge 236/1993	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	466.995	Il GESTORE HA COMUNICATO SOLO IL SALDO INIZIALE PARI A 837.949	510.338	Il GESTORE HA COMUNICATO SOLO IL SALDO FINALE PARI A 877.518	139.886	4.678	184.134
MINLAV L.236-93 FIN.COMUNITARI	Fondo per l'occupazione	Articolo 25, legge 845/1978 e articolo 1, comma 7, decreto-legge 148/1993, conv. dalla legge 236/1993	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	366.303		365.523				
INTERV.AREE DEPRESSE	Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata	Articolo 1, decreto-legge 415/1992, conv. dalla legge 488/1992 e articolo 8- *bis*, decreto-legge 81/2007, conv. dalla legge 127/2007	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	1.552.472	1.552.472	1.273.666	1.273.666	683.843	8.998	414.035
L. 46-82 FONDO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE	Fondo per l'innovazione tecnologica (fondo crescita sostenibile)	Articolo 14, legge 46/1982	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	1.792.250	1.792.250	1.782.204	1.782.204	238.302	14.020	242.276
FONDO FIT-PIA	Fondo per l'innovazione tecnologica (fondo crescita sostenibile) - Bando PIA	Articolo 14, legge 46/1982	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	117.626	117.626	115.658	115.658	1.968	0	
FONDO FIT-START-UP	Fondo per l'innovazione tecnologica (fondo crescita sostenibile) - Bando Start-up	Articolo 14, legge 46/1982	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	3.381	3.381	2.525	2.525	856		

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
FONDO FIT-REACH	Fondo per l'innovazione tecnologica (fondo crescita sostenibile) - Bando REACH	Articolo 14, legge 46/1982	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	6.005	6.005	5.358	5.358	646		
FONDO FIT-GENERALISTA	Fondo per l'innovazione tecnologica (fondo crescita sostenibile) - PON generalista	Articolo 14, legge 46/1982	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	58.455	58.455	44.421	44.421	14.033	0	
FONDO FIT-ANALISI FATTUALE	Fondo per l'innovazione tecnologica (fondo crescita sostenibile) - PON analisi fattuale	Articolo 14, legge 46/1982	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	30.399	30.399	24.082	24.082	6.317	0	
CONTRIBUTI INVESTIMENTI BENI STRUMENTALI DL N. 91-14	Fondo per i finanziamenti per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle piccole e medie imprese	Articolo 18, comma 9-*bis*, decreto-legge 91/2014, conv. dalla legge 116/2014	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	7.438	38.396	35.447	35.443	2.953		
FONDO GARANZIA PER GLI INTERVENTI SETTORE ALTA TECNOLOGIA DECRETO LEGGE N. 40 DEL 25-3-2010	Fondo di garanzia per gli interventi settore alta tecnologia	Articolo 2, decreto ministeriale 15/2/2011	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	20.830	20.830	20.830	20.830			
FONDO AGEVOLAZIONI RICERCA-FAR	Fondo agevolazioni ricerca-FAR	Articolo 5, decreto legislativo 297/1999	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE , DELL'UNIVERSITA ' E DELLA RICERCA	1.131.105	1.131.105	1.155.748	1.155.748	169.729	11.295	205.667
FONDO DI ROTAZIONE PER LA CONCESSIONE DI ANTICIPAZIONI ENTI LOCALI GRAVE SQUILIBRIO FINANZIARIO	Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni enti locali grave squilibrio finanziario	Articolo 4, decreto-legge 174/2012, conv. dalla legge 213/2012	MINISTERO DELL'INTERNO	238.228	238.228	423.157	423.157	88.331	0	273.261
CONSAP SPA FONDO DI SOLIDARIETA' PER I MUTUI PER L'ACQUISTO DELLA PRIMA CASA ART. 2, COMMA 475, LEGGE 24-12-2007, N. 244	Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa	Articolo 2, comma 475, legge 244/2007	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI SPA	33.270	33.282	40.412	40.430	12.145	707	20.000
CONSAP GESTIONE FONDO SACE DPCM 19-11-2014	Fondo di garanzia dello Stato per i rischi non di mercato (comunicati dal Gestore i soli dati di preconsuntivo 2015)	Articolo 6, commi 9-*bis* e 9-*ter*, decreto-legge 269/2003, conv. dalla legge 326/2003 e articolo 32, decreto-legge 91/2014, conv. dalla legge 116/2014	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI SPA		0	334.642	334.642	0	125	334.767

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
CONSAP- FONDO DI GARANZIA PER I DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	Fondo di garanzia per i debiti della pubblica Amministrazione (comunicati dal Gestore i soli dati di preconsuntivo 2015)	Articolo 37, decreto-legge 66/2014, conv. dalla legge 89/2014 e articolo 1, decreto ministeriale 27/06/2014	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	150.000	0	140.959	141.811	8.864	177	150.852
CONSAP FONDO DI GARANZIA PER LA PRIMA CASA ART 1 COMMA 48 LETTERA C L. 27-12-2013 N. 147	Fondo di garanzia per la prima casa	Articolo 1, comma 48, lettera c), legge 147/2013	CONSAP - CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	239.293	49.217	431.496	431.496	0	324	382.603
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI PIANO NAZIONALE EDILIZIA ABITATIVA DPCM 16 LUGLIO 2009	Piano nazionale edilizia abitativa	Articolo 2, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16/07/2009	CDP INVESTIMENTI SOCIETA' DI GESTIONE DEL RISPARMIO S.p.A.	108.746	108.746	107.844	107.844	864	39	0
ISTITUTO DI STUDI, RICERCHE E INFORMAZIONI SUL MERCATO AGRICOLO - ISMEA	Fondo imprenditorialità in agricoltura	Articolo 1, comma 2, decreto ministeriale 28/12/2006	ISMEA - ISTITUTO DI SERVIZI PER IL MERCATO AGRICOLO ALIMENTARE	21.238	21.238	13.405	13.405	5.721	2.112	
MEDCEN legge 662-96 GARANZIA PIM	Fondo centrale di garanzia per PMI	Articolo 2, comma 100, legge 662/1996	MEDIOCREDITO CENTRALE	3.250.959	3.252.872	3.945.551	3.949.048	315.368	108.185	1.119.729
MEDCEN EX EX-legge 295-73 S.INTERNO	Fondo legge 295/73 - settore interno	Articolo 3, legge 295/1973 e articolo 25, decreto legislativo 143/1998	MEDIOCREDITO CENTRALE	68.883	69.186	68.883	69.253	19	166	251
MEDIO CREDITO CENTRALE legge74-96	Integrazione somme per mutui alle imprese danneggiate dalle alluvioni del novembre 1994	Articolo 11, comma 2, lettera c), decreto-legge 560/1995, conv. dalla legge 74/1996	MEDIOCREDITO CENTRALE	1.628	1.628	0	0	0	1.628	0
MED.CENTR. legge 35-95 ART.3 BIS	Rifinanziamento del Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (alluvioni del 1994)	Articolo 3-*bis*, decreto-legge 691/1994, conv. dalla legge 35/1995	MEDIOCREDITO CENTRALE	2.572	2.573	2.332	2.396	0	240	63
MED.CRE.CENTR.F.C ENTR.GARANZ.	Fondo centrale di garanzia per la copertura dei rischi derivanti dalle operazioni di credito a medio termine a favore delle medie e piccole imprese industriali danneggiate da calamità naturali	Articolo 28, decreto-legge 976/1966, conv. dalla legge 1142/1966	MEDIOCREDITO CENTRALE	104.005	104.744	98.699	98.735	6.058	0	49

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
MED.CENTR.L.317-91-ART.31	Reintegro fondi di garanzia costituiti da consorzi di garanzia fidi	Articolo 31, legge 317/1991	MEDIOCREDITO CENTRALE	660	673	660	673	0	0	0
MED.CENTR.CONC.STAT.L.1142-67	Fondo per il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle PMI danneggiate da calamità naturali	Articolo 31, decreto-legge 976/1966, conv. dalla legge 1142/1966	MEDIOCREDITO CENTRALE	147.357	147.524	144.957	145.590	2.511	159	736
DG DIFESASUOLO PON ATAS	Aggiornamento degli schedari descrittivi della proprietà immobiliare dello Stato	Articoli 8 e 10, decreto del Presidente della Repubblica 367/1998	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	481	481	1.589	1.589	250	0	1.357
EDIL RESIDENZ.CONTRIBUTI STATO	Edilizia residenziale	Articolo 1, legge 457/1978	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	1.593	1.593	1.593	1.593	0	0	0
EDILIZIA PERSONALE PUBBLICA SICUREZZA L.52-76	Edilizia per il personale di pubblica sicurezza	Articolo 2, legge 52/1976	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	21.432	21.432	21.450	21.450	0	0	18
EDIL SOVVENZ.PROGR CENTRALI	Edilizia Sovvenzionata	Articolo 61, decreto legislativo 112/1998	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	429.868	429.868	423.448	423.448	6.421	manca distinzione con le uscite finalizzate	1
EDILIZIA AGEVOL PROGR CENTRALI	Edilizia Agevolata	Articolo 61, decreto legislativo 112/1998	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	1.327.198	1.327.198	1.250.134	1.250.134	80.968	manca distinzione con le uscite finalizzate	3.903
EDILIZIA ABITATIVA STR.L.94.82 AT.2	Edilizia abitativa	Articolo 2, decreto-legge 9/1982, conv. dalla legge 94/1982	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	38.562	38.562	38.562	38.562	0		0
CONTRIB CAPIT COMUNI L.784.80	Metanizzazione del Mezzogiorno Contributi in conto capitale ai Comuni	Articolo 11, legge 784/1980	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	2.994	2.994	2.994	2.994	0		0
ANTIC FINANZ AI COMUNI L.784.80	Metanizzazione del Mezzogiorno Anticipazioni finanziarie ai Comuni	Articolo 11, legge 784/1980	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	61.409	61.409	61.409	61.409	0		0
CONT INTERESSI COMUNI L.784.80	Metanizzazione del Mezzogiorno Contributi in conto interessi ai Comuni	Articolo 28, legge 526/1982	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	1.257	1.257	1.257	1.257	0		0

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
METANO CONT.CAP.L.266-97 ART.9	Metanizzazione del Mezzogiorno - contributi in conto capitale L. 266/97, Art.9	Articolo 9, legge 266/1997	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	54.716	54.716	46.734	46.734	7.982	manca distinzione con le uscite finalizzate	0
METANO CON INTER L.526.82 A. 28	Metanizzazione del Mezzogiorno - contributi in conto interessi L. 526/82, Art. 28	Articolo 28, legge 526/1982	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	5.433	5.433	4.690	4.690	743	manca distinzione con le uscite finalizzate	0
METANO C.C.L.73.98 ARTT.2-4-6	Metanizzazione del Mezzogiorno - contributi. L. 73/98, Art.2	Articolo 2, commi 4 e 6, legge 73/1998	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	139	139	139	139	0		0
FONDO INTERV.L.526-82 ART.56	Fondo per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio	Articolo 56, legge 526/1982	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	2.039	2.039	2.039	2.039	0	0	0
ART.21 -COMMA 1 L.130-83	interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria L. 130/83	Articolo 21, comma 1, legge 130/1983	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	183.108	183.108	183.108	183.108	0	0	0
FONDO EX AGENSUD L.64-86	Intervento straordinario nel Mezzogiorno Fondo ex Agensud L. 64/86	Articolo 5, legge 64/1986	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	23.609	23.609	23.609	23.609	0	0	0
F.PROGETTAZIONE PREL L.144-99	Fondo progettazione preliminare L. 144/99	Articolo 4, comma 5, legge 144/1999	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	16.740	16.740	16.740	16.740	0	0	0
ATT.CONTRATTI D'AREA L.662.96	Contratti d'area	Articolo 2,comma 207, legge 662/1996	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	155.264	155.264	145.544	145.544	9.720	manca distinzione con le uscite finalizzate	0
PATTI TERRITORIALI L.662.96	Patti territoriali	Articolo 2,comma 207, legge 662/1996	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	451.851	451.851	424.289	424.289	27.689	manca distinzione con le uscite finalizzate	127

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
M.TRASPORTI F. ART. 38 L. 166-02 (VAR. DEL 24-10-06)	Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti	Articolo 38, legge 166/2002	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	24.044	24.044	27.377	27.377	*	*	*
DL 269-03 EROG.MUTUI TRASFER	Erogazione mutui trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze a seguito della trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in S.p.A.	Articolo 5, decreto-legge 269/2003, conv. dalla legge 326/2003 erogazioni su mutui trasferiti	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	997.276	997.276	882.566	882.566	114.710	manca distinzione con le uscite finalizzate	0
FONDO LIQUIDITA DEBITI ENTI LOCALI	Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali	Articolo 1, comma 11, decreto-legge 35/2013, conv. dalla legge 64/2013	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	702.958	702.958	39.825	39.825	837.605	410.795	585.268
MIUR ALLOGGI STUDENTI L.338-00	Interventi per alloggi e residenze per studenti universitari	Articolo 1, legge 338/2000	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	101.488	101.488	130.485	130.485	12.220	74	41.292
ARTIGIANCASSA	Fondo per il concorso statale, nella misura massima del 3 per cento, nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane	Articolo 37, legge 949/1952, articolo 23, legge 240/1981 e articolo 15, legge 67/1988	ARTIGIANCASSA - CASSA PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE S.p.A.	39.401	39.401	40.759	40.759	5.857	0	7.215
ARTIGIANCASSA FONDO GARANZIA	Fondo di garanzia presso Artigiancassa	Articolo 1, legge 1068/1964	ARTIGIANCASSA - CASSA PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE S.p.A.	96.622	96.622	95.422	95.422	1.200	0	0
MAP FONDO SALVATAGGIO IMPRESE	Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà	Articolo 11, comma 3, decreto-legge 35/2005, conv. dalla legge 80/2005	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	15.396	n.c.	11.185	n.c.	*	*	*
L.608.96 ART 9 C.7 SVIL ITALIA	Promozione del lavoro autonomo nelle regioni del Mezzogiorno	Articolo 9-septies, decreto-legge 510/1996, conv. dalla legge 608/1996	INVITALIA - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A.	7.751	8.052	6.701	7.329	723	0	0

Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità iniziale e finale				Dati comunicati dal gestore		
				A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata da RGS	A Disponibilità iniziale all'1/1/15 comunicata dal Gestore	B Disponibilità finale all'31/12/15 comunicata da RGS	B Disponibilità finale al 31/12/15 comunicata dal Gestore	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
FONDO PER LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI	Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti	Articolo 26, commi 6 e 7, legge 99/2009	CASSA CONGUAGLIO GAS DI PETROLIO LIQUEFATTO (GPL)	29.770	22.597		37.054	6.297	1.343	22.096
GE.GOV.VA NAVIG.LAGHI MA.CO.GA	Gestione governativa dei servizi di navigazione lacuale	Articolo 19, legge 559/1993	COMMISSARIO GOVERNATIVO	13.309		17.148				
GEST.COMM.GOV.FERR.CIRCUMETNEA	Gestione governativa della ferrovia Circumetnea	Articolo 19, legge 559/1993	COMMISSARIO GOVERNATIVO	92.367		97.500				
GEST.GOV.F.MER.SARDE IGLESIAS	Gestione governativa delle ferrovie meridionali sarde	Articolo 19, legge 559/1993	COMMISSARIO GOVERNATIVO	0		0				
GEST.GOV.FERROVIE SARDEGNA-CA	Gestione governativa delle ferrovie della Sardegna	Articolo 19, legge 559/1993	COMMISSARIO GOVERNATIVO	535		535				
ISA CONTRATTI FILIERA L.80-05	Istituto per lo sviluppo agroalimentare - Contratti di filiera	Articolo 10-*ter*, decreto-legge 35/2005, conv. dalla legge 80/2005	ISTITUTO PER LO SVILUPPO AGROALIMENTARE (ISA) S.p.A.	9.291	9.291	4.209	4.209	5.939		858
CONTRATTI FILIERA	Contratti di filiera	Articolo 10-ter, decreto-legge 35/2005, conv. dalla legge 80/2005	ISTITUTO PER LO SVILUPPO AGROALIMENTARE (ISA) S.p.A.	2.944	3.347		8.294	5.129		10.076
			Totale	**25.413.185**	**24.983.682**	**25.565.807**	**25.492.447**			

Nelle colonne A e B sono indicati i saldi contabili comunicati in fase istruttoria da RGS e dal Gestore
(*) non compilata scheda
(n.c.) con tale dicitura si fa riferimento a saldi contabili non comunicati dal Gestore
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Gestori

ALLEGATO 3

GESTIONI FUORI BILANCIO NON INSERITE NELL'ALLEGATO CONOSCITIVO AL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO ANNI 2016-2018

INFORMAZIONI FINANZIARIE

PAGINA BIANCA

(in migliaia)

articolo della legge 559-1993	Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Dati comunicati dal gestore				
					Disponibilità iniziale all'1/1/15	Disponibilità finale al 31/12/15	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
23	Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali	Fondo per la progettualità al fine di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti pubblici cofinanziati UE (progettazione opere Amm., Stato, Regioni, Enti Locali; Enti Pubbl.)	legge 549/95 art 1 comma 54	CASSA DEPOSITI E PRESTITI SPA	392.116	393.547	201	0	1.633
23	Fondo per le demolizioni delle opere abusive	Fondo per le demolizioni delle opere abusive	Art 32 comma 12, decreto-legge 30/09/2003 n.269, poi legge 326/03	CASSA DEPOSITI E PRESTITI SPA	46.777	46.565	1.418	0	1.205
23	Fondo rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)	Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), esteso con LF 2007 agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione ovvero conferiti alle regioni ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112	Art. 1, commi 354-361, legge n. 311/2004	CASSA DEPOSITI E PRESTITI SPA	6.594.263	6.512.875	204.867	0	123.479
23	Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – FONCOOPER (*)	Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - FONCOOPER	Art. 1 legge 49/1985	BNL - BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	84	-13	0	154	57
23	Fondo nuovi nati	Fondo nuovi nati	La legge 27 dicembre 2013, n. 147	CONSAP – CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI SPA	IL FONDO NON RISULTA ATTIVATO				
24	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (**)	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie	Art.5 legge 16 aprile 1987, n.183	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	25.852.400	25.576.687	15.022.218	0	14.746.505
24	Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA	Fondo di garanzia finanziamenti organo commissariale ILVA	Articolo 3, comma 1 - ter, Decreto legge 1/2015, conv. dalla legge 20/2015	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	0	152.693			152.693
24	Garanzia dello Stato a favore degli investitori società turn around	Garanzia dello Stato a favore degli investitori società turn around	Articolo 7, comma 8, Decreto legge 3/2015, conv. dalla legge 33/2015	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	0	300.000			300.000
24	Fondo per il credito ai giovani	Fondo per il credito ai giovani	Art. 15, comma 6, del d.l. 2 luglio 2007, n.81, legge di conversione 3 agosto 2007, n. 127; d.l. 19-11-10	CONSAP – CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	18.253	18.003	3	247	

articolo della legge 559-1993	Denominazione	Descrizione	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Dati comunicati dal gestore				
					Disponibilità iniziale all'1/1/15	Disponibilità finale al 31/12/15	Erogazioni di capitale che riguardano la finalità esercizio 2015	Altre uscite diverse dalle erogazioni di capitale esercizio 2015	Entrate esercizio 2015
24	Fondo per il credito per i nuovi nati	Fondo per il credito per i nuovi nati	Art.4 commi 1 e 1-*bis* del DL n. 185/2008, conv. in legge 28 gennaio 2009, n. 2	CONSAP – CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI S.p.A.	4.508	3.750	600	180	22
24	DL 269-03 EROG.MUTUI TRASFER	Gestione dei mutui e rapporti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art.3, comma 4, lett. a), b), e), g), h) e i) del decreto del Ministro dell'economia e finanze 5 dicembre 2003	Articolo 5, decreto-legge 269/2003, conv. dalla legge 326/2003 Servizio incassi e pagamenti	CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.	40.881.341	41.031.047	1.410.463	manca distinzione con le uscite finalizzate	1.560.169
24	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	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	legge 49/1987, art. 7, DL 69/2013, conv. legge 98/2013	ARTIGIANCASSA - CASSA PER IL CREDITO ALLE IMPRESE ARTIGIANE S.p.A.	10.000	10.000			
24	Fondo per la razionalizzazione degli spazi	Fondo per la razionalizzazione degli spazi	Il comma 272 L. 190/2014 "l.. stabilità 2015" modifica il comma 222-*quater* dell'articolo 2 della legge n. 191/2009	Agenzia del Demanio	IL FONDO NON RISULTA ATTIVATO				
				Totale	73.799.742	74.045.153			

(*) RGS, su specifica istruttoria, ha comunicato il dato di giacenza 2015 pari a zero, in quanto a decorrere dal 2013 la giacenza esistente è stata riversata sul capitolo di bilancio 2368

(**). Cfr. le osservazioni del paragrafo 1.3 della relazione "Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei Gestori