

INTERNO

Con particolare riguardo al contrasto all'immigrazione irregolare, l'operazione *Triton*, condotta sotto l'egida dell'Agenzia *Frontex*, finalizzata al controllo dei flussi migratori irregolari nel Mediterraneo centrale ed a combattere il *cross border crime*, ha visto il *budget* complessivo annuo previsto per l'operazione, quantificato in 37,7 milioni per l'intero 2015, integralmente finanziato attraverso l'utilizzo di risorse poste a disposizione da *Frontex*. Per l'immediata assistenza agli Stati membri è previsto l'*hotspot*, quale piattaforma per le Agenzie europee (*Frontex*, *EASO*, *Europol*, *Eurojust*).

La gestione dei flussi migratori giunti nel nostro Paese richiede perciò un coordinamento funzionale ed operativo a tutti i livelli di governo, con la finalità di superare l'approccio emergenziale e gestire il fenomeno migratorio attraverso l'organizzazione dell'accoglienza, con la leale collaborazione fra diversi livelli di governo. Il sistema di accoglienza è caratterizzato da una rete degli Enti locali, che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio: il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*Sprar*). Gli Enti locali attivano il sistema attraverso le risorse finanziarie messe a disposizione dal Ministero dell'interno, attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, cioè con contributi in favore degli enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria. Inoltre, intervengono sul territorio i soggetti del terzo settore, che contribuiscono alla realizzazione degli interventi. Le strutture dedicate complessivamente sono i Centri governativi (*CDA*, *CARA*, *CIE*, *CPSA*), i centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*Sprar*) e le strutture temporanee. Il Piano prevede che, qualora i centri governativi e quelli del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (*Sprar*) non siano sufficienti, venga effettuata la distribuzione dei migranti sul territorio, a cura del Tavolo di coordinamento nazionale, in strutture appositamente attivate (strutture temporanee di accoglienza). Nel 2015 risultano pervenuti circa 154 mila migranti ed al 31 dicembre 2015 risultano presenti 103,7 mila migranti, di cui 76.683 ospitati nelle 3.640 strutture temporanee attivate, 19,7 mila nel sistema *Sprar* e 7,4 mila nei centri governativi.

Le risorse per l'accoglienza ai migranti in generale sono allocate nella missione 27, che registra stanziamenti per 1,22 miliardi (4,5 per cento del totale del Ministero). Peraltro, pur essendo una missione condivisa con il Ministero del lavoro ed il MEF, i programmi intestati al Ministero assorbono il 53,5 per cento dell'intera missione. Gli impegni sono passati dal 96 a 99,5 per cento delle risorse stanziate, e i pagamenti risultano in crescita, dal 81 per cento al 91 per cento delle risorse impegnate, dimezzandosi così i residui propri rispetto al 2014. La spesa sostenuta nell'esercizio 2015, per l'accoglienza dei centri governativi e per le strutture temporanee, è stata pari allo stanziamento per 610 milioni, e la quota maggiore è stata assorbita dalle strutture temporanee. Migliora la gestione, ma le spese ulteriori hanno generato debiti fuori bilancio 2015 per circa 211 milioni, in corso di ripianamento nel 2016.

Alle risorse per l'accoglienza occorre aggiungere anche quelle per i minori stranieri non accompagnati – *MSNA*, per 90 milioni del Fondo Nazionale per l'accoglienza dei *MSNA* trasferito al Ministero dell'interno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Anche in tale contesto, si sono riscontrati debiti fuori bilancio per 15,6 milioni.

I controlli contabili sui progetti ammessi al finanziamento, nel sistema *Sprar*, sono disciplinati con decreto e con le modalità del Manuale unico di rendicontazione *Sprar*. Non risulta ancora trasmessa la rendicontazione analitica finale delle spese sostenute nel 2015 a cura dell'*ANCI*.

In conclusione, il totale della spesa sostenuta nel 2015, in bilancio, cui si aggiungono i debiti fuori bilancio, per il complesso sistema di accoglienza (capitoli 2351, 2311 e 2352) è oltre un miliardo. A tali risorse vanno aggiunte quelle europee, anche in termini di cofinanziamento.

Il sistema appare formalmente organizzato. Tuttavia, il funzionamento del meccanismo di accoglienza risulta informato ad un approccio costantemente emergenziale, pur integrato ai vari livelli istituzionali per la divisione per quote territoriali. Si nutrono alcune perplessità relative alla gestione, sia con riguardo alla fase di scelta dei soggetti presso i quali ospitare i migranti in ambito territoriale, sia al finanziamento delle connesse spese ed infine ai meccanismi di controllo saltuari e non strutturati. Se è pur vero che non sono calcolabili a priori le dinamiche dei flussi migratori,

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

la straordinarietà del fenomeno dovrebbe essere gestita, in modo strutturato, comunque nei canoni della trasparenza, della economicità ed efficacia. Attesa l'obbligatorietà del servizio per la compagine pubblica e le evidenti notevoli difficoltà programmatiche del fenomeno dei flussi migratori, in presenza di uno stanziamento non sufficiente, si sono riscontrate anche nel 2015 situazioni debitorie come già specificato.

Sono infine state approfondite alcune tematiche già all'attenzione di questa Corte.

In ordine all'attività espletata dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, suscita perplessità la mancanza di coerenza e sistematicità, nonché l'incompletezza del flusso informativo documentale con il Ministero della giustizia, che può produrre effetti distonici nella gestione dei beni e quindi nella proficuità dell'intervento pubblico e in ossequio alle finalità dal legislatore. I beni in gestione all'ANBSC risultano essere, al 30 novembre 2015, così composti: 8.368 immobili, 1.047 aziende in gestione, 5.083 beni mobili registrati in gestione. Nel 2015 sono state adottate deliberazioni di destinazione definitive per un totale di 3.842 beni, molto più che nel 2013 (destinati 739 beni).

Permangono criticità anche in relazione al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, la cui gestione è attribuita a CONSAP, che mettono in dubbio la sussistenza ancora del carattere di rotatività del fondo stesso. Sulla base dei dati trasmessi, risulta che, dall'inizio del rapporto concessorio dal 2011, sono stati erogati mutui per usura per 124,2 milioni nell'ambito dei quali le rate in evase ammontano a circa 50 milioni ed elargizioni per estorsione per 181 milioni. Ed ancora, in riferimento alle elargizioni per vittime di mafia (56,6 milioni nel 2015), la CONSAP ha esercitato il diritto di surroga del Fondo nei confronti degli autori del reato: nel 2015 sono stati formati 13 ruoli esattoriali per 12,3 milioni e recuperati 9 milioni. Nel 2015 Equitalia ha riversato solo 21 mila euro per le surroghe.

Infine, vi sono alcune perplessità sul versante degli interventi strutturali di ausilio alle attività istituzionali. Non risulta completata l'attuazione della riforma del sistema anagrafico con l'entrata a regime dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), prevista dal DL n. 179 del 2012, per la quale le risorse sinora stanziare sono state circa 16 milioni. L'attuazione volge all'atto aggiuntivo al 6° contratto esecutivo con SOGEL. Allo stato quindi, si è ancora in presenza di una molteplicità di banche dati con ridondanza di dati ed un probabile aumento dei costi, per difficoltà connesse in qualche modo al riversamento dei dati nell'anagrafe unica e all'eliminazione delle banche dati locali.

Con riferimento al Servizio centrale di topografia applicata al soccorso (TAS), occorre rilevare che sussistono numerose "cartografie" relative al territorio oltre alla topografia dei VVF, quelle del Ministero dell'ambiente, del MIPAAF, del Catasto, in ordine alle quali si raccomanda maggior integrazione e sinergie, pur nel differenziato e specifico ambito di utilizzazione.

Infine, non è stata ancora attuata del tutto sul territorio nazionale la numerazione unica di emergenza, in ragione anche dell'apporto tecnologico differenziato delle Regioni; peraltro, solo attraverso soluzioni tecniche alternative prospettate ed attuate, si è risolta la procedura di infrazione comunitaria per la mancata attuazione della numerazione unica predetta.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il ruolo del Ministero si palesa in un insieme articolato di funzioni poliedriche che riguardano differenti settori di competenza integrati, tutti in qualche modo connessi con il territorio del paese. Proprio per l'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una vasta articolazione organizzativa sia a livello centrale che periferica, che comprende oltre alle Prefetture anche la Polizia di Stato ed i Vigili del Fuoco. Le funzioni intestate attengono:

- Al territorio, con la rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, con il coordinamento e le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, con l'assolvimento dei servizi elettorali e vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe

INTERNO

- Alla tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose
- All'ordine pubblico e alla sicurezza e soccorso civile, con difesa civile, soccorso pubblico e prevenzione dai rischi, Forze di Polizia, Vigili del Fuoco

La legge di stabilità per il 2016 ha previsto un ulteriore rinvio del processo di riorganizzazione dell'Amministrazione, che dovrà essere declinato in armonia con la legge 7 aprile 2014, n. 56, al fine di assicurare la realizzazione di un coerente e definitivo assetto ordinamentale della rete periferica dello Stato nell'ambito dei principi generali stabiliti nell'art. 8, lettera c), della legge 7 agosto 2015, n. 124. La rete organizzativa e la revisione delle competenze e delle funzioni sarà attuata anche attraverso la riduzione del numero delle Prefetture-UTG, stabilendo anche la loro trasformazione in Uffici territoriali dello Stato, nei quali dovranno confluire tutti gli Uffici periferici delle Amministrazioni civili dello Stato.

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2015, emanata il 17/3/2015, indica le priorità politiche del triennio e gli obiettivi strategici. Le principali linee politiche sono condizionate dallo scenario socio-economico, interno e internazionale.

Esse riguardano in primo luogo gli ambiti della sicurezza, in un disegno programmatico finalizzato al coordinamento e alla modernizzazione del sistema - rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche, sicurezza della collettività, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale. Inoltre aspirano a rafforzare la *governance* multilivello del fenomeno migratorio e dell'asilo, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, anche attraverso l'ottimizzazione delle strutture e delle risorse deputate alle politiche di accoglienza e di sviluppo della coesione ed integrazione sociale. Nei rapporti con le autonomie locali, le priorità politiche attengono sia al potenziamento della collaborazione inter-istituzionale con nuove forme di sinergia e raccordo, per migliorare la coesione sociale e per una più efficace e condivisa attuazione degli assetti istituzionali previsti dalle recenti riforme, sia alla *stabilizzazione* finanziaria. Altra priorità riguarda, lo sviluppo delle strategie di intervento di soccorso pubblico, nei contesti emergenziali nazionali e internazionali, in un'ottica di prevenzione e protezione dal rischio. La direttiva sottolinea che le esigenze di prevenzione e repressione della corruzione di rispetto dei principi di legalità, integrità e trasparenza dell'azione amministrativa di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica orienterà l'azione amministrativa.

Gli obiettivi strategici specifici per ogni programma oltre quelli strutturali, saranno esaminati nell'ambito dell'analisi delle missioni e programmi.

In ragione dell'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una forte articolazione organizzativa sia a livello centrale (5 Dipartimenti) che periferica, nella quale interagiscono oltre alle Prefetture (103 Prefetture-UTG e 2 Commissariati del Governo) anche la Polizia di Stato (103 Questure) ed i Vigili del Fuoco (17 Direzioni Regionali, 1 Direzione Interregionale (e 100 Comandi Provinciali ai quali si aggiungono altre strutture periferiche).

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge 23 dicembre 2014, n. 191 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017", reca, per lo stato di previsione del Ministero, uno stanziamento iniziale di competenza di circa 23,6 miliardi. Lo stanziamento definitivo è quasi 26,8 miliardi, con un incremento percentuale del 13,6 rispetto all'iniziale.

I circa 3,2 miliardi di aumento rispetto agli iniziali sono imputabili per oltre il 90 per cento (2,9 miliardi) a maggiori spese correnti, tornando così a livelli simili a due anni prima, quando erano oltre il 95 per cento delle variazioni totali, laddove lo scorso esercizio si erano ridotte di 15 punti (tavola 1).

L'incremento totale delle risorse (+4,5 miliardi sul 2014) è maggiormente riconducibile alle spese correnti (+2,5 miliardi), ma anche nel titolo II si riscontra un aumento (+2 miliardi),

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

decisamente influenzati dalle risorse stanziati per regolare il debito con la tesoreria in conto sospeso, in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del DL 66/2014, in tutto 5,36 miliardi.

Per l'intero Ministero, la missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" spiega quasi il totale incremento dell'importo (+4,1 miliardi a saldo missione ma in conto corrente +3,1 e in conto capitale +2 miliardi) (tavola 2).

La tavola seguente illustra nel triennio gli stanziamenti complessivi che, in ragione di quanto detto, giungono a livelli più alti del 20 per cento rispetto al 2014 e di oltre il 2 per cento sul 2013.

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

TAVOLA 1

(in milioni)

Totale titoli	Esercizio	Stanz. iniz. comp.	Var. stan. iniz.	di cui reiscr.	Stan. def. comp.	Var. su anno prec. stanz. def.	Percentuale Stan. def. comp.
Titolo I	2013	17.603	7.707	404	25.310	-449	96,5
	2014	19.571	1.633	259	21.204	-4.107	95,2
	2015	20.805	2.907	204	23.713	2.509	88,6
Titolo II	2013	411	372	282	783	-1.079	3,0
	2014	592	407	116	999	216	4,5
	2015	2.712	292	191	3.004	2.005	11,2
Titolo III	2013	125			125	4	0,5
	2014	74			74	-51	0,3
	2015	43			43	-31	0,2
Spese complessive	2013	18.140	8.079	686	26.218	-1.524	100,0
	2014	20.237	2.040	375	22.277	-3.942	100,0
	2015	23.561	3.199	395	26.760	4.483	100,0

Fonte: elaborazione su dati RGS

Dal punto di vista delle missioni, la tavola seguente dà ulteriormente atto della concentrazione dei maggiori stanziamenti per le "Relazioni con le Autonomie territoriali": infatti, al netto del programma 3 della missione 3, le spese vengono quotate in modo più coerente con l'utilizzo per il reale funzionamento dell'Amministrazione.

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

TAVOLA 2

(in migliaia)

Missione	Stanz. def. comp.			Variazione anno precedente			Percentuale sul totale Stanz. def. comp. Al lordo e netto M3/P3		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	559.635	556.669	597.111	-47.686	-2.966	40.442	2,1	2,5	2,2
							4,7	4,4	4,7
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	14.603.238	10.032.705	14.141.318	-1.437.244	-4.570.533	4.108.613	55,7	45,0	52,9
003. (al netto del Prg 3)	396.089	307.479	64.164	363.275	-88.610	-243.315	3,3	2,5	0,5
							30,5	36,6	31,6
007. Ordine pubblico e sicurezza	7.990.249	8.160.287	8.467.639	-384.073	170.038	307.352	66,5	65,0	66,8
							8,1	9,7	8,1
							17,7	17,2	17,1
008. Soccorso civile	2.121.096	2.158.687	2.163.808	115.908	37.592	5.120	2,2	5,3	4,6
							4,8	9,4	9,6
							0,6	0,8	0,6
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	573.341	1.181.879	1.219.389	84.706	608.538	37.510	1,4	1,4	1,2
							0,8	0,1	0,1
							1,7	0,1	0,1
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	163.822	169.136	152.618	-45.653	5.314	-16.518	100,0	100,0	100,0
033. Fondi da ripartire	207.069	17.238	18.089	189.741	-189.831	852	100,0	100,0	100,0
Totale	26.218.450	22.276.601	26.789.972	-1.524.303	-3.941.849	4.483.371	100,0	100,0	100,0
Totale - M3/Prig 3	12.011.301	12.551.375	12.682.818	276.216	540.074	131.443	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

INTERNO

Una volta depurata dei trasferimenti agli EELL, la rappresentazione dei dati dell'amministrazione mette in luce il peso delle missioni istituzionali 7, 8 e 27. In particolare, la missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" ricopre nell'ultimo biennio un ruolo particolarmente importante, che ne ha visto raddoppiare dal 2013 il peso gestionale con la messa in atto di nuove risorse ed accorpamento di programma¹.

Traspare anche un marcato defianziamento nel triennio delle spese di funzionamento della missione 3 nettata dei trasferimenti (da 396 milioni a 64).

Al 2015 pertanto le risorse definitive, al netto dei trasferimenti, sono aumentate dell'1 per cento su base annuale e del 5,6 sul 2013, in ragione soprattutto delle maggiori esigenze relative a sicurezza, ordine pubblico e controllo dei flussi migratori.

La tavola seguente illustra l'utilizzo delle risorse per categoria economica, sempre al netto dei trasferimenti agli EELL, che oltre a riportare i consumi intermedi a valori del 2013, evidenzia, in coerenza con la vista per missioni precedente, l'incremento delle risorse correnti destinate a famiglie e istituzioni sociali private (categoria V), più che raddoppiate a fine triennio (+154,5 per cento), a favore della missione 27 e del suo nuovo programma 2.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA
AL NETTO TRASFERIMENTI EELL (-M3/P3)

(in migliaia)

	Categoria economica	Stanz. def. comp.			Variazione anno precedente			Percentuale sul totale (Stanz. def. comp.)		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
TIT I	01 redditi da lavoro dipendente	8.602.386	8.599.753	8.820.542	130.194	-2.633	220.789	71,62	68,5	69,6
	02 consumi intermedi	1.419.058	1.602.869	1.498.440	-322.627	183.811	-104.430	11,81	12,8	11,8
	03 imposte sulla produzione.	551.371	547.977	561.948	-1.502	-3.395	13.971	4,59	4,4	4,4
	04 trasferimenti correnti alla PA	33.045	297.617	7.473	22.654	264.572	-290.144	0,28	2,4	0,1
	05 trasferimenti correnti alle Famiglie e istituzioni sociali private	522.791	807.561	1.160.279	170.233	284.770	352.718	4,35	6,4	9,2
	06 trasferimenti correnti alle Imprese	62.662	90.030	95.187	-61.769	27.369	5.157	0,52	0,7	0,8
	07 trasferimenti correnti Estero	12.992	14.912	16.545	2.496	1.920	1.632	0,11	0,1	0,1
	09 interessi passivi	8.578	4.569	2.299	-4.410	-4.009	-2.270	0,07	0,0	0,0
	10 poste correttive e contabili	44.316	92.068	59.401	-212	47.752	-32.667	0,37	0,7	0,5
	12 altre uscite correnti	231.837	38.952	55.588	167.209	-192.885	16.636	1,93	0,3	0,4
	Totale	11.489.036	12.096.310	12.277.701	102.266	607.274	181.391	95,65	96,4	96,8
	TIT II	21 Investimenti fissi lordi	404.607	392.672	375.310	173.881	-11.935	-17.362	3,37	3,1
23 contributi agli investimenti		25	12	12	1	-13	0	0,00	0,0	0,0
26 altri trasferimenti in conto capitale		5.370	1.785	569	-3.652	-3.585	-1.216	0,04	0,0	0,0
Totale	410.002	394.469	375.891	170.230	-15.533	-18.579	3,41	3,1	3,0	
TIT III	61 rimborso passività finanziarie	112.263	60.596	29.227	3.720	-51.667	-31.369	0,93	0,5	0,2
Totale	12.011.301	12.551.375	12.682.818	276.216	540.074	131.443	100,00	100,0	100,0	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

La gestione del 2015 delle missioni ha visto il consolidarsi del maggior impegno finanziario nel governo dell'immigrazione e dell'accoglienza, nonché il maggior impegno anche nella destinazione a sicurezza e ordine pubblico di nuove risorse, recuperando ampiamente le

¹ Nel 2015 i programmi 2 "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale" e 3 "Gestione flussi migratori" della missione 27, sono confluiti nel nuovo programma 2 "Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale".

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

minori disponibilità (sotto gli 8 miliardi) stabilite nel 2013 (tavole 2 e 4), oltre alle già evidenziate dinamiche della missione 3, programma 3, relativo al trasferimento agli Enti locali.

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Stanz. Def. Comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	557	597	547	579	540	566	6	13	0	2	10	17
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	10.033	14.141	9.812	14.094	9.651	13.314	161	780	65	1	156	47
007. Ordine pubblico e sicurezza	8.160	8.468	7.910	8.377	7.563	7.968	348	409	166	40	84	50
008. Soccorso civile	2.159	2.164	2.112	2.085	2.007	1.964	105	120	9	22	37	57
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.182	1.219	1.139	1.214	921	1.110	217	104	37	4	6	2
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	169	153	163	145	158	136	6	9	2	2	4	5
033. Fondi da ripartire	17	18	0	0	0	0	0	0	17	18	0	0
Totale	22.277	26.760	21.683	26.494	20.841	25.058	843	1.436	297	88	296	178

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

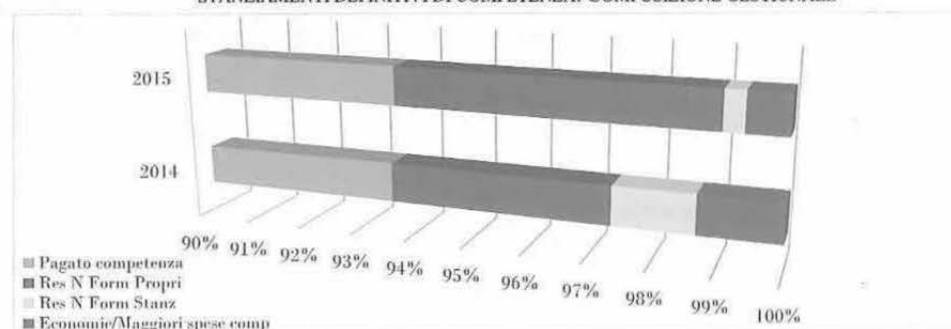
Gli impegni di competenza (26,5 miliardi) dell'amministrazione passano dal 97,4 per cento degli stanziamenti del 2014 al 99 per cento del 2015, mantenendo tuttavia la stessa quota percentuale di pagamenti, anche se aumentati a 25 miliardi, e incrementando quindi la quota di residui propri 2015 pari a 1,44 miliardi.

La gestione mostra, anche nel biennio, un costante livello percentuale dei pagamenti (circa 93 per cento) che sconta di conseguenza una redistribuzione della quota di residui di stanziamento 2014 all'interno dei residui propri 2015, segnali di un mancato adeguamento del livello dei pagamenti ai maggiori impegni di competenza presi. Tuttavia, si registra anche un miglioramento nell'utilizzo delle risorse 2015, in ragione di economie di competenza quasi dimezzate e di residui di stanziamento ridotti a meno di un terzo come illustra la figura 1.

La gestione delle risorse distinta per missioni dà conto, da un lato, del miglioramento della quota impegni di competenza delle missioni istituzionali 3, 7 e 27, tutte intorno al 99 per cento degli stanziamenti, con l'eccezione della missione 8 "Soccorso Civile", che scende di circa due punti anche nei pagamenti, rispettivamente al 96 e 90 per cento. (figura 1-bis)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA: COMPOSIZIONE GESTIONALE

FIGURA 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS. In verde il totale impegni di competenza

INTERNO

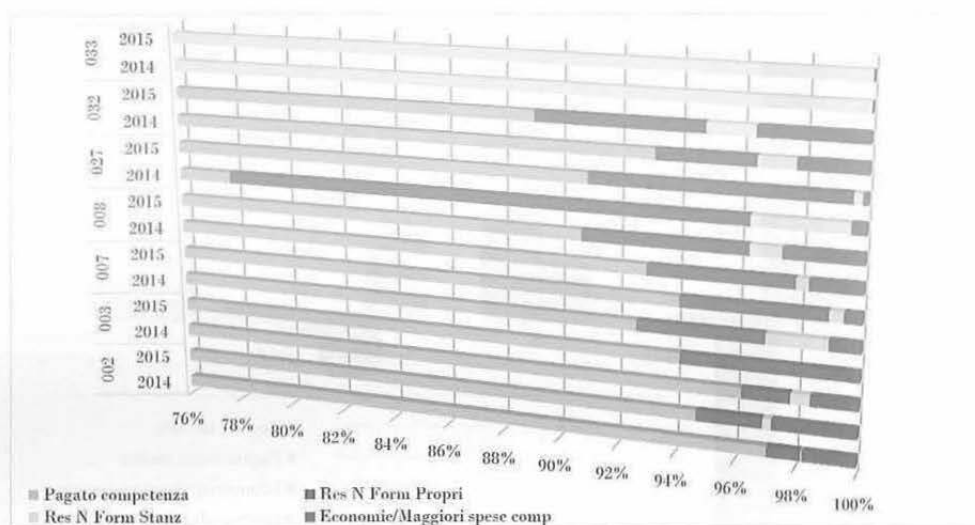
Pur essendo la quota maggiore dei pagamenti di competenza 2015 da imputare alle missioni 3 e 7, “Relazioni finanziarie con le autonomie” e “Ordine pubblico e sicurezza”, in media in linea con l’esercizio precedente, ad entrambe sono imputabili anche le maggiori quote per la crescita di residui propri di nuova formazione, in termini sia assoluti (rispettivamente 780 e 409 milioni) che relativi, (tavola 4 e figura 2-bis).

In particolare, decisamente migliorata la situazione gestionale della missione 27, in cui nel 2014, pur in presenza di impegni di competenza che coprivano circa il 96 per cento degli stanziamenti, le difficoltà nei pagamenti hanno tradotto oltre il 18 per cento delle risorse in nuovi residui; mentre nel 2015 gli impegni superano il 99 ed i pagamenti il 90 per cento degli stanziamenti, riducendo anche i residui propri e di stanziamento rispettivamente a meno della metà e un decimo del precedente esercizio.

I “Fondi da ripartire” (missione 33), tornati nel biennio ai valori ordinari dopo l’eccezionale *exploit* del 2013 (oltre 200 milioni), nell’esecuzione d’esercizio vedono tutte le dotazioni definitive per redditi da lavoro dipendente del FUA traslare a residuo di stanziamento.

FIGURA 1-BIS

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA: COMPOSIZIONE GESTIONALE MISSIONI – BIENNIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS. In verde il totale impegni di competenza.

2.3. Gestione dei residui

I residui finali del 2015 passano da 1.395 milioni del 2014 a 2.023 milioni, aumentando perciò del 45 per cento.

Per quanto riguarda la loro gestione, il biennio ha visto concludersi l’ingente trasferimento di risorse correnti agli EELL allo scopo di accelerare il saldo di parte dei debiti pregressi ed a fini perequativi, specie nel 2014 anno in cui il pagato in conto residui della categoria economica IV ammontava a 2,7 miliardi, mentre nel 2015 è passato a 124 milioni, come si evince dall’andamento della missione 3 (figura 2-bis). La differenza tra i residui finali 2014 e iniziali 2015 è interamente dovuta alla imputazione al capitolo 1360 di 31 milioni² per contributo

² DMC 620697 dell’11 agosto 2015 a valere sul FSC, capitolo 1365/01.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

straordinario, per l'anno 2014, al Comune ed alla Provincia di L'Aquila ed agli altri Comuni colpiti dal sisma del 2009 (pg. 01). Una parte dei residui gestiti nel 2015 è da imputare ad impegni diretti assunti in conto residui per 130 milioni, 10 volte superiore all'anno precedente, di cui non pagati 118 (5,8 per cento dei finali) e oggetto di un approfondimento successivo (Tavola 12). Le economie in conto residui sono quasi raddoppiate in termini assoluti e in termini relativi coprono oltre il 13 per cento degli iniziali 2015.

La figura 2 sintetizza la modulazione dei residui finali nel biennio con i diversi contributi di fase alla loro formazione.

GESTIONE RESIDUI – BIENNIO 2014 - 2015

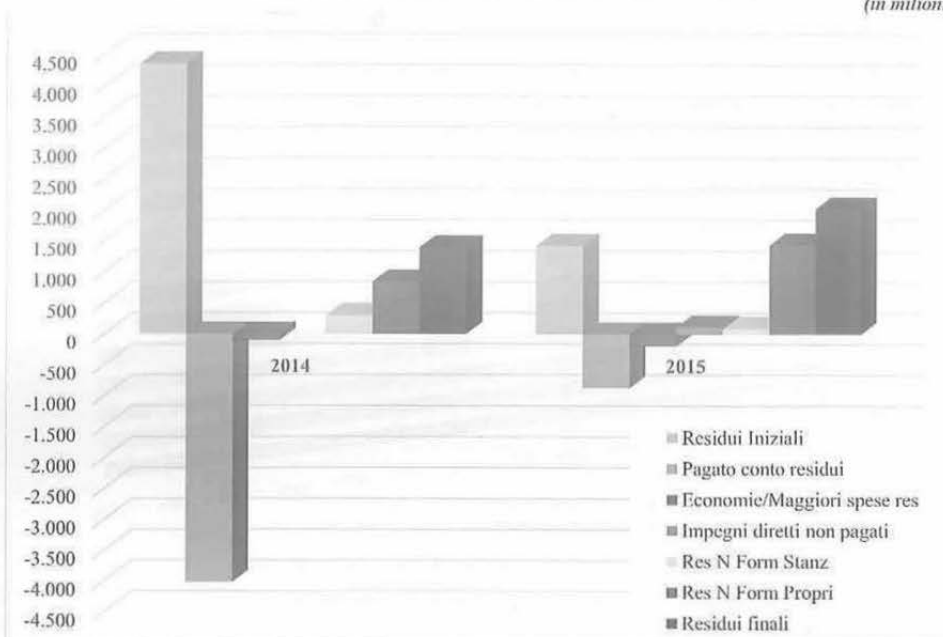
TAVOLA 5

Esercizi	<i>(in milioni)</i>						
	Residui Iniziali	Impegni in conto residui	Pagato conto residui	Res N Form Stanz	Res N Form Propri	Economie/Maggiori spese res	Residui finali
2015	1.426	372	867	88	1.436	190	2.023
2014	4.361	396	4.016	297	843	103	1.395

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 2

GESTIONE RESIDUI: MODULAZIONE RESIDUI FINALI BIENNIO 2014 - 2015

(in milioni)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come detto nel 2015 nelle diverse missioni i residui di stanziamento di nuova formazione provengono soprattutto da "Ordine pubblico e sicurezza" (missione 7) mentre i residui propri sono presenti anche nella missione 3, così come le economie nell'intero biennio.

La gestione non presenta particolari criticità, salvo per le esigenze degli Enti territoriali (missione 3), che nel 2015 hanno prodotto ingenti residui finali; anche da "Ordine pubblico e sicurezza" (missione 7) provengono alti valori di residui finali, stabili in valore assoluto nel biennio come iniziali e finali, mentre migliora la situazione dei residui nell'immigrazione (missione 27), che riduce i finali nel 2015.

INTERNO

TAVOLA 6

GESTIONE RESIDUI PER MISSIONE – BIENNIO 2014 - 2015

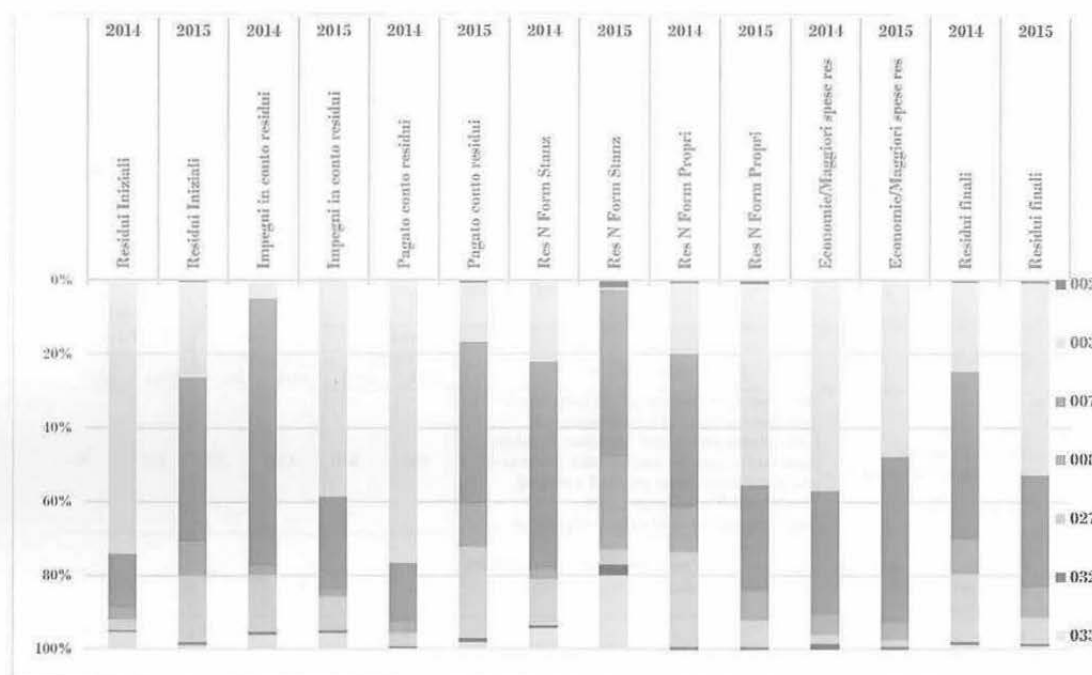
(in milioni)

Missione	Residui Iniziali		Impegni in conto residui		Pagato conto residui		Res N Form Stanz		Res N Form Propri		Economie/Maggiori spese res		Residui finali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
002	4	7	0	0	4	6	0	2	6	13	0	0	7	15
003	3.225	368	19	217	3.068	139	65	1	161	780	59	91	337	1.050
007	640	634	286	94	645	380	166	40	348	409	35	86	634	617
008	145	131	11	7	122	100	9	22	105	120	6	10	131	164
027	125	259	61	35	148	216	37	4	217	104	3	3	259	147
032	17	11	2	2	12	8	2	2	6	9	2	1	11	12
033	206	17	16	17	16	17	17	18	0	0	0	0	17	18
Totale	4.361	1.426	396	372	4.016	867	297	88	843	1.436	103	190	1.395	2.023

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 2-BIS

GESTIONE RESIDUI: FASI – COMPOSIZIONE PER MISSIONE – BIENNIO 2014 – 2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della gestione dei residui ha posto in luce che soprattutto i Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (942,7 milioni) (categoria economica IV) hanno contribuito a quasi la metà dei residui finali 2015 dell'Amministrazione.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

2.4. Debiti fuori bilancio

L'analisi della gestione delle spese ha posto in luce alcune criticità connesse all'insufficienza degli stanziamenti di bilancio ed ai pregressi tagli lineari degli stanziamenti per consumi intermedi. I debiti fuori bilancio che residuano al 31 dicembre 2015 ammontano a poco più di 600 milioni, derivanti da circa 410 milioni residuali al 2014 e parte di nuova formazione 2015.

SITUAZIONE DFB 2014 - 2015

TAVOLA 7

(in milioni)

DBF al 31/12/2014	Nuovi DFB 2015	smaltiti nel 2015 (pagam., transaz., conto sosp.)	DBF al 31/12/2015
410	385	179	616

Fonte: elaborazione su dati UCB, rilevazione marzo 2016

I capitoli gravati dalle più rilevanti esposizioni debitorie - custodia dei veicoli sequestrati, canoni e utenze, fitti passivi, spese postali- sono stati oggetto anche di integrazioni nella dotazione finanziaria, proprio al fine di ridurre progressivamente le partite debitorie pregresse.

Le più rilevanti criticità riguardano la situazione debitoria, non ripianata peraltro, dei quasi 211 milioni per far fronte all'ingente afflusso di migranti (capitoli 2351/02 e 2353). L'afflusso è comunque di complessa programmazione iniziale, perciò le richieste integrative del Ministero richiedono una diversa e più attenta calibratura delle previsioni di bilancio. L'insufficienza di risorse e l'assegnazione tardiva di parte delle stesse ha comportato notevoli problematiche finanziarie nella gestione del fenomeno dell'accoglienza. La tavola seguente riepiloga l'utilizzo delle risorse definitive sui capitoli citati.

SPESE ACCOGLIENZA

TAVOLA 8

(in milioni)

Capitolo di Spesa	Articolo/Piano di Gestione	stanz. Def. Comp.		Pagato competenza		Res N Form Propri	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015
2351 Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri.	02 - Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Spese per interventi a carattere assistenziale, anche al di fuori dei centri. Spese per studi e progetti finalizzati all'ottimizzazione ed omogeneizzazione delle spese di gestione.	436	610	336	570	101	40
2353 Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.	01 - Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.		90		66		24
Totale		436	700	336	636	101	64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Debiti fuori bilancio sono rinvenuti anche nei consumi intermedi delle prefetture (spese per acquisto di beni e servizi cap. 2947). Altro fattore di esposizione debitoria ha riguardato le spese di custodia dei veicoli sequestrati³. Sono state assunte iniziative normative (alienazione straordinaria dei veicoli ex legge n. 147 del 2013 art. 1 comma 447) ed amministrative connesse

³ Il DL n. 35 del 2013 ha messo a disposizione risorse peraltro non sufficienti per consentire il graduale ripiano della massa debitoria. Perciò a partire dall'anno 2015 è stato istituito un apposito capitolo 2952 denominato "Somme destinate all'estinzione dei debiti contratti per la custodia dei veicoli sequestrati" la cui dotazione finanziaria è di 32 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2016-2018.

INTERNO

al rispetto della norma introdotta; tuttavia più di 120 milioni di debito fuori bilancio sono imputabili a dette spese di custodia, che nel 2016 nel relativo capitolo prevedono stanziamenti iniziali per soli 30 milioni (cap. 2947/20). Inoltre, altri profili di criticità sono emersi per quanto concerne le posizioni debitorie relative alle locazioni passive (capitoli 1901/09, 2624/16, 2947/09⁴), che presentano debiti fuori bilancio per circa 80 milioni. Infine, per quanto riguarda i debiti connessi ai canoni e alle utenze che hanno continuato a formarsi anche nel 2015 per insufficienza degli stanziamenti, a decorrere dall'esercizio 2016 proprio per disporre di una copertura finanziaria più allineata al reale fabbisogno che prevenga la formazione di posizioni debitorie, lo stanziamento di bilancio del corrispondente capitolo nella legge di bilancio è stato elevato da 10,6 a 12 milioni (2947/22).

3. Missioni e i programmi

Nel commento alla precedente tavola 4 sono state illustrate le principali dinamiche gestionali delle missioni intestate al Ministero. Si è ritenuto di analizzare di seguito alcune missioni di maggior rilievo finanziario, anche in considerazione di particolari problematiche evidenziate o emerse nelle relazioni di questa Corte. Le missioni di carattere generale o trasversale, "amministrazione generale" (2), "servizi istituzionali" (32) e "fondi da ripartire" (33), assommano nel complesso solo il 2,9 per cento dello stanziamento definitivo, in calo per il 2015, mentre erano al 3,4 nel 2014.

3.1. Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"

La missione 03 è una missione condivisa con il MEF, ma pur essendo all'Interno destinato il 7,6 per cento delle risorse, il Ministero ha generato a fine 2015 più di un terzo delle economie, anche se notevolmente ridotte rispetto al 2014 (-70 per cento).

Con uno stanziamento definitivo di 14,1 miliardi, è la missione che ricopre più della metà delle risorse assegnate al ministero (52,8 per cento).

Fra i tre programmi intestati al Ministero⁵, il più significativo, come già accennato, in termini di risorse, riguarda i trasferimenti agli Enti locali (n. 3), con le connesse attività di quantificazione, regolazione di rilievo funzionale e perequativo.

Al riguardo, 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. Per tale fondo, cap. 7030, alla voce Acquisizioni di attività finanziarie (categoria XXXI), risultano stanziati a bilancio 420 milioni nel 2014 e 208,6 milioni nel 2015, tutti interamente trasferiti al soggetto gestore del fondo (Cassa Depositi e Prestiti). Per ulteriori approfondimenti si rinvia al capitolo relativo ai fondi di rotazione.

⁴ A decorrere dall'esercizio 2016, proprio per consentire il ripiano dei debiti pregressi relativi agli oneri per locazioni passive delle sedi periferiche, è stato istituito un nuovo piano gestionale 2947/29 denominato "Somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/12/2014 inerenti il fitto dei locali delle sedi periferiche" con uno stanziamento iniziale di 16 milioni.

⁵ "2 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali", "3 - Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa", "8 - Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali".

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

TAVOLA 9
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI: MISSIONE 3 - COMPETENZA
(in milioni)

Programma	Stanz. Def. Comp.		impegni di comp.		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggior i spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	269	32	201	30	198	26	3	4	65	1	3	1
Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	9.725	14.077	9.581	14.032	9.427	13.259	153	772	0	0	144	45
Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	39	32	30	32	26	28	4	4	0	0	9	0
Totale	10.033	14.141	9.812	14.094	9.651	13.314	161	780	65	1	156	47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 10 pone in luce, in termini di competenza e categoria economica, l'attività gestionale del solo programma 3 "Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa". Il programma, con uno stanziamento definitivo di 14 milioni, ha visto incrementare la propria disponibilità nel biennio di circa 4,3 miliardi, suddiviso in 2,3 parte corrente e 2 parte capitale, come detto quasi interamente dovuto alla gestione del conto sospeso con la tesoreria.

Infatti, dei 2,3 di parte corrente, praticamente la totalità, sono dovuti all'incremento del Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli EELL (cap. 1316) per sistemare il conto sospeso con la tesoreria derivante dal riaccertamento dei residui passivi (pg. 07).

Al maggiore stanziamento ha fatto seguito anche un incremento dell'impegno di competenza, passato dal 97,5 per cento a 99,5 delle disponibilità definitive nel 2015, tuttavia non vi è stato un adeguamento della quota dei pagamenti (in termini assoluti di circa 13,2 milioni, ma passati da 98 a 94 per cento degli impegni).

Le risorse stanziate per il Titolo II sono per il medesimo programma, passate da 600 milioni a 2,6 miliardi. La quota dei pagamenti di parte capitale è influenzata, vista la sua crescita assoluta da 165 milioni a 2,39 miliardi, da 2,17 miliardi del Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (cap. 7232) con 2 miliardi dedicati per detto conto sospeso (tavola 11).

Migliorate le economie di gestione nei trasferimenti correnti, ma di contro si sono generati maggiori residui propri, sensibilmente cresciuti a fine esercizio 2015 di oltre 5 volte in valore assoluto sino quasi a 750 milioni.

TAVOLA 10
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 3 - PROGRAMMA 3
(in migliaia)

Categorie spesa - Tit. spesa	Stanz. def. comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form stanz		Economie/Magg. spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	14.878	14.003	14.491	13.927	12.641	11.661	1.850	2.266	0	0	387	77
di cui imposte pagate sulla produzione	245	247	248	244	248	244	0	0	0	0	-3	3
Consumi intermedi	424	359	424	359	424	359	0	0	0	0	0	0
Trasf. di parte corrente	9.064.539	11.393.745	8.925.353	11.351.914	8.787.898	10.605.755	137.455	746.159	0	0	139.187	41.831
di cui alle AA.PP.	9.064.539	11.393.745	8.925.353	11.351.914	8.787.898	10.605.755	137.455	746.159	0	0	139.187	41.831
Altre uscite correnti	27.575	26.851	27.575	26.851	27.575	26.851	0	0	0	0	0	0
di cui interessi passivi	27.575	26.851	27.575	26.851	27.575	26.851	0	0	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	9.107.416	11.434.957	8.967.842	11.393.050	8.828.538	10.644.625	139.304	748.425	0	0	139.573	41.907
Trasferimenti in c/capitale	184.511	2.419.564	179.648	2.416.074	165.496	2.392.099	14.152	23.974	0	0	4.863	3.491
di cui alle AA.PP.	184.511	2.409.235	179.648	2.405.744	165.496	2.392.099	14.152	13.645	0	0	4.863	3.491
Altre spese in conto capitale	420.000	208.609	420.000	208.609	420.000	208.609	0	0	0	0	0	0
SPESE IN C/ CAPITALE	604.511	2.628.173	599.648	2.624.682	585.496	2.600.708	14.152	23.974	0	0	4.863	3.491
SPESE FINALI	9.711.927	14.063.131	9.567.490	14.017.732	9.414.034	13.245.333	153.456	772.399	0	0	144.437	45.398
Rimborso pass. finanziarie	13.299	14.023	13.299	14.023	13.299	14.023	0	0	0	0	0	0
SPESE COMPLESSIVE PRG	9.725.226	14.077.154	9.580.789	14.031.756	9.427.332	13.259.356	153.456	772.399	0	0	144.437	45.398

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

INTERNO

TAVOLA 11
(in milioni)

Capitolo di Spesa	Articolo/Piano di Gestione	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni e/competenza		Pagato competenza			
		2014	2015	2014	2015	2014	2015		
7232 Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province	02	Somme destinate alla sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso per la regolazione dei rapporti di debito con la tesoreria statale in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 66/2014.						1.997	1.997
	03	Somme quantificate in esito al risarcimento straordinario dei residui passivi destinate al ripiano dei debiti nei confronti delle province iscritti nel conto del patrimonio						85	85
	85	Reiscrizione residui passivi perenti relativi a comuni e province						39	93

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Infine, nella missione 3, il programma 2 “Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali” ha visto le proprie disponibilità ridursi ad un decimo da inizio triennio (da 329 a 32 milioni), a causa principalmente delle minori risorse dovute per esigenze elettorali (-168 milioni, cap. 1310/03) e del defianziamento del progetto del documento digitale unificato (-64 milioni, cap. 7014/01).

Per quanto riguarda la gestione dei residui, si evidenzia in particolare che circa 130 milioni sono stati registrati direttamente come impegni in conto residui di obbligazioni di provenienza 2014. Dei 118 milioni registrati a fine anno, la gran parte (80 milioni) è per esigenze finanziarie straordinarie della città di Milano e delle Province al fine di consentire loro i pagamenti dei debiti pregressi, 30 milioni sono contributi per l’assistenza ad alunni con disabilità e 8 milioni per Campione d’Italia⁶. Nel 2014 tali impegni diretti avevano interessato solo il 5 per mille con 13 milioni, 12,5 nel 2015⁷. La tavola seguente riepiloga i capitoli/pg. interessati dagli interventi.

TAVOLA 12

GESTIONE RESIDUI CON IMPEGNI DIRETTI: BIENNIO MISSIONE 3 – PRG 3 – CE04

(in migliaia)

Capitolo/Piano di Gestione	Residui Iniziali		Impegni in conto residui		Pagato conto residui		Residui finali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1341/01	Somma corrispondente all'importo del 5 per mille del gettito ire da destinare ad attività sociali svolte dai comuni di residenza dei contribuenti							
	1	0	13.074	12.564	13.075	12.562	0	2
1378/01	Contributo alle province e alle città metropolitane per le esigenze relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali.							
		0		30.000		0		30.000
1379/01	Contributo straordinario al comune di Campione d'Italia							
		0		8.000		0		8.000
1381/01	Contributo alla città metropolitana di Milano per sopprimere alle straordinarie esigenze finanziarie							
		0		50.000		0		50.000
1381/02	Contributo alle province per sopprimere alle straordinarie esigenze finanziarie							
		0		30.000		0		30.000
	1	0	13.074	130.564	13.075	12.562	0	118.002

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁶ Mediante DMT n. 79086 del 24 dicembre 2015 che finanzia i capitoli dell'Interno con residui 2014 del capitolo 7398/02 del MEF, “Fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili”.

⁷ Nel 2015 DMT n. 40745 del 30 giugno.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Fra gli obiettivi strategici si ravvisa quello, comunque strutturale, di promuovere iniziative volte all'attuazione delle riforme avviate nel settore delle autonomie locali e della fiscalità locale, nel contesto di contenimento della spesa pubblica e di sostegno agli enti in difficoltà economico-finanziarie, anche attraverso la definizione del nuovo quadro di risorse finanziarie per i Comuni. Sono di competenza del Ministero le attività regolatorie propedeutiche e di sostegno agli Enti ed il connesso trasferimento di risorse. L'attività di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli enti locali è stata, anche nel 2015, particolarmente complessa, sia per le modifiche al quadro normativo di riferimento disposte dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e, successivamente, dal DL 24 gennaio 2015, n. 4 e DL 19 giugno 2015, n. 78, sia per la necessità di concertare i provvedimenti con le altre Amministrazioni interessate e di acquisire sugli stessi le previste intese o i prescritti pareri in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Conseguentemente, i tempi di formalizzazione dei relativi provvedimenti, ed i successivi pagamenti e regolazioni contabili in favore degli enti locali hanno avuto iter procedurali prolungati, anche se di poco inferiori rispetto a quelli del precedente anno. A tal proposito, appare utile strumento di conoscenza, anche per finalità programmatiche degli enti locali, la banca dati di finanza locale, che contiene le varie tipologie di contributi ed attribuzioni corrisposte dal Ministero dell'interno e che è stata integrata con informazioni riguardanti le regolazioni contabili tra partite a credito e a debito di ciascun ente e l'esatto importo delle somme da comunicare all'Agenzia delle entrate a titolo di trattenute.

Nell'anno 2015, sono entrate in vigore, seppure gradualmente, le disposizioni di cui al d.lgs. 118 del 2011 in materia di armonizzazione contabile delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi strumentali, a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal d.lgs. 126 del 2014, che ha, contestualmente, modificato ed adeguato le disposizioni dell'ordinamento contabile degli enti locali di cui al d.lgs. 267 del 2000 (TUEL).

Nel 2015 si è esplicitata l'attività di regolamentazione, sia attraverso la partecipazione ai lavori della Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sia con decreti del Ministro dell'interno (in particolare la disciplina delle attività dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali⁸), sia con la complessa attività propedeutica al riparto dei fondi da trasferire agli Enti locali.

Numerosi sono i capitoli fondo previsti in bilancio (17) con uno stanziamento di circa 12,8 miliardi, da destinare o ripartire fra gli enti locali, sulla base di specifici presupposti e criteri normativi. I fondi con maggior stanziamento nel 2015 sono stati 4 (Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali con 2,98 miliardi, fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali con 1,5 miliardi, Fondo solidarietà comunale con 5,48 miliardi, Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province in conto capitale con 2,17 miliardi)⁹. Per gli eventuali riflessi, in termini di diverso riparto, deve tenersi conto della sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 129 del 2016) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 6, del DL n. 95 del 2012, nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio¹⁰ da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno.

⁸ L'Osservatorio, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 154 del citato d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014, è stato disciplinato con d.i. MEF-MIN nel luglio 2015 ed ha il compito di promuovere, in raccordo con la predetta Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali, l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli enti locali. L'Osservatorio è in fase di costituzione e se ne prevede il concreto avvio entro il 2016.

⁹ Da L.B. 2015: per il capitolo 1316, 2,92 miliardi; per il 1318, 1,46 miliardi; per il 1365, 4,5 miliardi; per il 7232, 2,1 miliardi.

¹⁰ Capitolo 1350, indicato nella tavola 13.

INTERNO

TAVOLA 13

GESTIONE FONDI PER EELL: BIENNIO

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		Es.	Stanz. Def. Comp.	Impegni di competenza	Pagato competenza a	Res N Form Propri	Res N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese comp
1316	Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	2014	412.109	366.764	342.232	24.532	0	45.344
		2015	2.978.874	2.958.778	2.907.239	51.539	0	20.096
1318	Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	2014	445.567	439.325	439.325	0	0	6.242
		2015	1.515.953	1.515.745	1.515.745	0	0	208
1350	Fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario	2014	116.244	105.854	76.897	28.957	0	10.390
		2015	902	902	902	0	0	0
1365	Fondo solidarietà comunale	2014	6.489.643	6.448.933	6.428.547	20.385	0	40.711
		2015	5.481.093	5.480.827	4.983.231	497.596	0	266
7232	Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province	2014	38.642	38.642	38.642	0	0	0
		2015	2.174.525	2.174.525	2.174.525	0	0	0
Totale		2014	7.502.205	7.399.518	7.325.644	73.875	0	102.687
		2015	12.151.346	12.130.777	11.581.641	549.136	0	20.570

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I fondi esposti nella tavola precedente hanno nel biennio visto un più che sostanziale rifinanziamento dei capitoli 1316, 1318 e 7232 quasi completamente pagati¹¹, ad eccezione del Fondo Solidarietà Comunale (FSC), in controtendenza con 1 miliardo in meno di definitivo e responsabile di quasi tutti i residui propri 2015, più che decuplicati. Decisamente migliorata la situazione delle economie, ridotte a meno di un quarto del 2014.

Occorre tenere in debito conto, in ordine alle funzioni regolatorie, che la cornice normativa è sovente modificata in corso d'esercizio con la necessità di un contestuale adeguamento anche applicativo e che in tali ambiti convergono le funzioni del MEF. Nondimeno in via generale appare necessario sottolineare che occorre tempestività nelle quantificazioni, nelle informazioni e nei trasferimenti dovuti agli Enti locali, al fine di assicurare a Comuni, Province e Città Metropolitane elementi tali da consentire agli stessi di procedere all'ordinata stesura dei documenti contabili, con evidenti benefici in termini di programmazione delle risorse e di gestione.

Nello specifico, si rappresenta la particolare dinamica del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), che viene ripartito previo accordo in Conferenza Stato-città ed autonomie locali sui criteri di formazione e riparto - ex art. 1, comma 380-ter, lettera b), della legge n. 228 del 2012-. Nel 2015 lo stanziamento definitivo nell'apposito capitolo (cap. 1365) è stato pari a 5,48 miliardi. L'accordo suddetto è stato sancito il 31 marzo¹². Poi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2015, sono stati fissati i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015. Il successivo 25 settembre si è proceduto all'erogazione del 94,3 per cento dell'importo spettante a ciascun ente. Al fine di assicurare l'assoluta trasparenza delle modalità di riparto del FSC, è stato reso disponibile in via anticipata per ciascun Comune un prospetto analitico, consultabile per via telematica, in grado di fornire agli enti locali

¹¹ Ricordiamo il 1316 e 7232 hanno erogato risorse per sistemare il debito del conto sospesi con la Tesoreria.

¹² Il successivo 15 aprile sono stati divulgati per ciascun Comune i dati di massima delle attribuzioni, in anticipo rispetto al 2014. In data 16 luglio sono stati pubblicati, sul sito istituzionale, i dati definitivi delle attribuzioni e modifiche normative apportate alle disposizioni concernenti il riparto del FSC dall'art. 3 del decreto-legge 16 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, che hanno richiesto una contenuta revisione delle elaborazioni già effettuate.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

tutti gli elementi necessari per la gestione¹³. Nel 2015, peraltro, sono mutati i criteri di riparto del FSC per le Regioni a statuto ordinario, per cui il Fondo è stato distribuito per l'80 per cento ancora sulla base delle risorse storiche ed il 20 per cento invece con finalità perequative, tenendo conto dei fabbisogni standard e della capacità fiscale di ogni ente locale. Detti nuovi criteri non sono stati applicati ai Comuni di Sicilia e Sardegna¹⁴.

La dotazione iniziale del FSC 2015 per il 2015 è pari a 6.547.114.923 euro. A fine esercizio risulta un saldo a credito del bilancio dello Stato pari a circa 340 milioni come dettagliato nella tavola seguente.

TAVOLA 14
(valori assoluti)

FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE 2015 PER I COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO, SICILIA E SARDEGNA		
1	Dotazione iniziale FSC 6.547.114.923,00	6.547.114.923,00
2	Dotazione FSC al netto riduzione revisione al ribasso stima IMU D	6.379.884.208,00
3	Alimentazione FSC da quota IMU carico comuni (38,23%)	4.717.900.000,00
4	Alimentazione FSC da comuni con versamenti a saldo (accertamento 2016)	168.050.240,00
5	Alimentazione "potenziale" a carico bilancio Stato (5= 2-3-4) prima del concorso del comparto comunale alla finanza pubblica	1.493.933.968,00
6	Contributo alla finanza pubblica ex art. 47 del decreto-legge n. 66/2014	-563.400.000,00
7	Riduzione incrementale di cui all'articolo 16 del decreto-legge n. 95/2012	-100.000.000,00
8	Contributo alla finanza pubblica ex art. 1, c.435, legge n. 190/2014	-1.200.000.000,00
9	Restituzione "taglio" 2014 ex art. 1, c. 203, legge 147/2013	30.000.000,00
10	Alimentazione effettiva a carico del bilancio dello Stato (10=5-6-7-8+9)	-339.466.032,00
11	Disponibilità fondo (3+10)	4.378.433.968,00

Fonte: Ministero dell'interno

In virtù del DL n. 78 del 2015 (art. 3, comma 4-bis), il 1° febbraio 2016 è stato perfezionato il decreto che riassegna le disponibilità residue del Fondo di solidarietà comunale 2014, per un importo complessivo pari ad euro 29.286.158, a favore di 2.540 Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna che hanno subito una riduzione delle risorse attribuite a titolo di FSC 2015. Le risorse faranno capo al capitolo 1365, ma solo successivamente all'acquisizione al bilancio dello Stato di 147 milioni di cui all'art.4, comma 2, del dPCM del 10 settembre 2015 di riparto del FSC 2015.

Nel corso del 2015, particolare rilievo hanno assunto le spese a favore degli enti commissariati a seguito di infiltrazioni mafiose, dei cui capitoli di riferimento viene data un'illustrazione nella tavola seguente. La legge n. 296 del 2006 art. 1 comma 704, come noto, ha disposto a favore degli Enti locali il rimborso, con destinazione a spesa di investimento, degli oneri per le commissioni straordinarie straordinarie previste dall'art. 144 TUEL.

Il DL n. 78 del 2015 art. 6, comma 1 ha previsto, per il 2015, l'attribuzione di un'anticipazione di liquidità, sulla base di determinati requisiti, agli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del TUEL; detta anticipazione è prevista entro l'importo massimo di 40 milioni. Non essendo stato emanato il decreto di attribuzione¹⁵ ai 32 enti beneficiari individuati, il Ministero ha comunque assunto l'impegno entro il termine di chiusura della contabilità finanziaria, al fine di non perdere le risorse dedicate¹⁶.

La minore incidenza degli impegni sugli stanziamenti ha contribuito nel 2015 alla crescita di economie di gestione sul cap. 1326, proprio nell'anno in cui è stato finanziato un nuovo capitolo per supportare ancor di più gli EELL in difficoltà con anticipazioni di liquidità fino a 40 milioni (cap. 1377).

¹³ Nella seduta della Conferenza Stato-città ed Autonomie locali del 24 marzo 2016 è stato sancito l'accordo sulla metodologia da applicare ai fini della distribuzione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2016, previsto dall'articolo 1, comma 380-ter, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. In attesa del perfezionamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di formalizzazione dei criteri di alimentazione e riparto del suddetto Fondo, viene reso disponibile un prospetto analitico.

¹⁴ Ai sensi della legge n. 228 del 2012.

¹⁵ Il d.i. previsto dall'articolo 6, comma 2, del DL n. 78 del 2015 del 21/3/2016, è stato registrato dalla Corte dei conti il 19/4/2016.

¹⁶ DMT 65295 del 4 dicembre 2015.