

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 oltre il 72 per cento dei debiti dello Stato, seguiti dai CCT/CTZ con l'8,19 per cento, dai conti correnti di Tesoreria (7,24 per cento) e dai BOT (5,03 per cento).

I titoli negoziabili complessivamente considerati hanno rappresentato, al 31 dicembre 2016, l'87,71 per cento del debito statale.

Nella seguente tavola, invece, è esposto l'onere complessivo, di poco superiore a 72 miliardi, che lo Stato ha sopportato nel 2016 per il servizio del debito, suddiviso in debiti redimibili (tutti i titoli di Stato eccetto i BOT), debiti fluttuanti (BOT), anticipazioni passive (buoni postali fruttiferi intestati al MEF, mutui contratti da ISPA per l'alta velocità, oneri sostenuti per mutui concessi da C.D.P. a Enti locali, interessi per il conto corrente di Tesoreria di C.D.P., oneri sostenuti per anticipazioni passive del MEF e di altri cinque Dicasteri ecc.) e altri interessi e oneri accessori (provvigioni per il collocamento in asta dei titoli fra tutti). Le informazioni sono integrate dal capitolo di spesa.

Tra le poste più onerose in termini di interessi in rapporto all'entità del debito figurano i buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF di 5,2 miliardi (onere per il versamento sul conto corrente destinato al rimborso dei buoni, mentre l'onere effettivamente sopportato per il pagamento della quota di interessi dei buoni è di 4,918 miliardi) a fronte di uno *stock* di buoni di "soli" 14,86 miliardi a fine 2016 cui si pervenuti a seguito di rimborsi per 741,16 milioni e di decrementi per prescrizione di 56 milioni, nonché gli oneri per i prestiti esteri dove a fronte di uno *stock* di 39,44 miliardi gli oneri sopportati sono notevoli e pari a 7,13 miliardi, gravanti sui capitoli 2219, 2263 e 9539.

-
- 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 (es. cauzione per la partecipazione alle gare d'appalto);
- 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 (7.513), nonché da quelle locali il cui rimborso è a carico dello Stato (29.594 milioni), nonché i debiti commerciali (5.331) 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 in valuta (1 miliardo), riclassificazione quale debito, operata in base ai conti europei, di alcune operazioni in derivati (8.865 mln), le altre passività contratte con banche straniere (es. Banca Europea degli Investimenti BEI e Banco Bilbao) 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) pari a 33.893 mln. Le garanzie sulle obbligazioni emesse da EFSF sono considerate debito, in ossequio alle regole Eurostat.

TAVOLA 16

STOCK DI DEBITI REDIMIBILI, FLUTTUANTI E ANTICIPAZIONI PASSIVE, INTERESSI E ONERI ACCESSORI

(in euro)

STRUMENTO DI DEBITO	CONSISTENZA INIZIALE (ammontare nominale)	CONSISTENZA FINALE (ammontare nominale)	VARIAZIONE	IMPEGNI C/C PER INTERESSI PASSIVI	Cap. inter.
BTP nominali	1.229.152.231.080,84	1.300.593.586.985,01	+71.441.355.904,00	49.153.861.392,90	2214
BTP Ei	143.995.322.044,07	147.337.314.391,68	+3.341.992.347,61	3.362.003.288,08	2214
BTP Italia	103.825.894.000,00	90.012.220.000,00	-13.813.674.000,00	1.938.385.721,68	2214
CCT	21.260.381.000,00	7.865.301.000,00	-13.395.080.000,00	63.940.707,40	2216
CTZ	48.651.055.000,00	39.606.611.000,00	-9.044.444.000,00	265.876.404,00	2216
CCT Teu	99.920.920.000,00	126.841.665.000,00	26.920.745.000,00	1.123.490.659,08	2216
PRESTITI ESTERI	44.849.657.426,50	39.446.484.476,17	-5.403.172.950,33	1.499.043.083,03	2219
				derivati esteri + bond	
				5.448.694.748,07	2219
				derivati duration + attivi	
				6.297.910,19	2263
				derivati	
				133.047.550,00	9539
				Derivati	
TOTALE DEBITI REDIMIBILI (1)	1.691.655.460.551,41	1.751.703.182.852,86	60.047.722.301,28	62.931.326.588,02	
Buoni postali fruttiferi trasferiti al MEF	15.640.248.456,07	14.866.112.557,05	- 774.135.899,02	5.211.000.000,00*	2221
Buoni ordinari del Tesoro BOT	125.495.612.000,00	115.073.799.000,00	- 7.961.194.000,00	64.016.720,70	2215
Mutui contratti da ISPA AV	10.106.262.500,00	10.105.467.500,00	- 795.000,00	465.003.992,37	2222
Anticipazioni passive	24.964.214.447,84	24.693.946.228,00	- 270.268.220,20	1.135.614.645,02	**
Anticipazioni passive	1.370.073.935,06	1.110.522.159,02	- 259.551.776,04	50.358.885,88	5311 5312 5313
Anticipazioni passive	227.838.158,34	200.096.740,02	-27.741.418,32	7.843.290,15	1700 1773
Anticipazioni passive	504.838.300,65	460.569.635,96	- 44.268.664,69	27.456.373,69	1325 2813
Anticipazioni passive	49.107.734,70	38.615.378,93	- 10.492.355,77	2.658.241,80	1863 1864
Anticipazioni passive	335.465.281,31	291.770.812,97	-43.694.468,34	13.671.196,78	1631 1632 1633 1634 1635
TOTALE ALTRI DEBITI (2)	178.693.660.813,97	166.840.900.011,95	-11.852.760.802,02	6.977.623.346,39	
ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI					
Interessi e altri oneri derivanti dalla gestione e movimentazione della liquidità sul conto disponibilità del Tesoro				139.893.960,04	2220
Interessi maturati sui depositi definitivi				9.924.843,90	1322
Premi sui buoni del Tesoro poliennali				22.007.060,00	2224
Interessi sulle somme anticipate da C.D.P. sul Fondo rotativo della progettualità				10.755,32	2313
Interessi sui mutui ventennali concessi da C.D.P. a ISMEA				2.000.000,00	2315
Interessi sui conti correnti di Tesoreria (Cassa depositi e prestiti)				1.292.429.211,72	3100
ONERI ACCESSORI					
Oneri per il servizio di quotazione dei titoli di Stato sui mercati regolamentati				9.759,00	2152
Oneri per la Cassa DDPP per la gestione dei mutui trasferiti al MEF				2.600.000,00	1432
Remunerazione a Poste italiane per le giacenze dei ccp				23.245.845,17	2316
Spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni onere relativo all'emissione e gestione dei prestiti				81.476.401,00	2242
Provvigioni per il collocamento in asta dei titoli, tra cui compenso a Banca d'Italia per il servizio d'asta				559.635.725,00	2247
TOTALE ALTRI INTERESSI SU PRESTITI O DEPOSITI E ONERI ACCESSORI (3)				2.133.233.561,15	
INTERESSI E ONERI TOTALI DEL DEBITO STATALE (1+2+3)				72.042.183.495,56	

* la spesa imputata al capitolo corrisponde all'erogazione al conto corrente dedicato al rimborso. Secondo una nota della C.D.P. i decrementi del montante per rimborsi di interessi sarebbero pari a 4,918 miliardi

** Stato di previsione MEF2205-2206-2208-2212-2213-2223-2233-2234-2235-2237-2238-2239-2244-2245-2260-2263-2273-2274-2275-2276-2300-2301-2302-2303-2304-2305-2306-2307-2308-2309-2310-2311-2312-3105-3106-3107-3108-3109-3110

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

3.2.2.2. Attività del 2016

Il d.m. 23 dicembre 2015 (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 hanno indicato come direttrici della gestione del debito la minimizzazione del costo del debito e dell'esposizione al rischio di tasso e rifinanziamento e secondo le seguenti modalità attuative:

- l'allungamento della vita media (nel 2014 6,38 anni, nel 2015 6,52) riducendo le scadenze a breve termine per quelle a lungo termine, fermo restando che l'obiettivo era in partenza ambizioso in quanto i titoli a scadenza erano pari a 184,5 miliardi inferiori ai 203 miliardi del 2015;
- mantenimento della composizione dei titoli al 31 dicembre 2016 nelle seguenti percentuali - BOT tra il 3 e l'8 per cento (obiettivo che nel 2015 era tra il 4 e il 12 per cento) e riduzione delle emissioni;
BTP (titoli nominali a tasso fisso) tra il 60 e il 75 per cento (tra il 55 e il 75 per cento era l'obiettivo del 2015) con riduzione dei BTP a 3 e 5 anni e mantenimento in linea sulle scadenze a 7 e 10 anni, incremento dei BTP*ei* a medio-lungo termine e introduzione di un BTP*ei* a 5 anni, riedizione dei BTP Italia in due emissioni;
CCT e CCTeu (titoli nominali a tasso variabile) tra il 5 per cento e il 10 per cento (stesso obiettivo del 2015) favorendo i CCTeu a 7 anni;
BTP*ei* e BTP Italia (titoli reali indicizzati all'inflazione) entro il limite massimo del 15 per cento (17 per cento nel 2015);
CTZ entro il 5 per cento (6 per cento nel 2015) con riduzione del volume e delle scadenze (aste a mesi alternati e non più mensili);
emissioni nette in titoli esteri nell'anno non superiore al 5 per cento (23,7 miliardi nel 2015, 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 del 2015 art. 2, comma 3, della legge n. 191 del 2014);
- ricorso alle operazioni di concambio e riacquisto anche sul mercato primario;
- gestione attiva del portafoglio dei derivati per migliorarne le *performance* con possibilità di nuove transazioni solo per operazioni di copertura del tasso di cambio di emissioni in valuta non domestica.

Le condizioni di mercato sono state influenzate dalla prosecuzione del PSPP o *Quantitative easing* che ha portato il debito statale in mano alla BCE a 210 miliardi (gli acquisti proseguiranno a volume più ridotto nel 2017 passando dai 9 ai 7,5 miliardi mensili).

Secondo le risultanze della Corte i risultati di *stock* si sono mantenuti entro i limiti stabiliti con la direttiva del Ministro:

Tavola 17

OBIETTIVI DI COMPOSIZIONE DELLO *STOCK* DEI TITOLI

	Obiettivo %	Risultato %
BOT	3-8	5,74
BTP	60-75	69,97
BTP Italia e BTP <i>ei</i>	15*	12,71
CCT – CCTeu	5-10	7,21
CTZ	5*	2,12
Prestiti esteri	5*	2,11

*limite massimo

Pertanto si sono ridotte le emissioni di BOT (dal 6,34 al 5,74 per cento). I CTZ sono passati ad una cadenza bimestrale (l'incidenza dello *stock* è scesa dal 2,68 al 2,12 per cento).

Si è stabilizzata la componente a tasso variabile, con un incremento di quella indicizzata all'Euribor 6 mesi (passata dal 6,68 al 7,21 per cento) che ha più che compensato la riduzione dei BOT a 6 mesi (la cui emissione è cessata nel 2016 e l'ultimo titolo è scaduto lo scorso marzo).

I BTP legati all'inflazione europea sono rimasti stabili mentre quelli legati all'inflazione italiana sono risultati in flessione. Complessivamente l'aggregato è diminuito dal 13,6 al 12,71 per cento del totale. In calo anche i titoli esteri. Le emissioni a tasso fisso di medio-lungo termine hanno ridotto le scadenze nei comparti a 2, 3 e 5 anni e di incremento di quelle con vita uguale o superiore a 7 anni. Il ricorso al settore dei titoli con scadenze superiori a 10 anni è stato rilevante, con l'introduzione di nuove scadenze a 20 e 50 anni.

La vita media ponderata dei titoli di Stato ha fatto registrare un ulteriore aumento a 6,76 anni (dai 6,52 anni del 2015, 6,38 del 2014 e 6,43 del 2013).

Emissioni lorde e nette

Nel 2016 sono scaduti 345,007 miliardi di titoli di Stato (378,018 miliardi nel 2015, 391,747 nel 2014) e ne sono stati emessi 408,486 (c.d. emissioni lorde che nel 2015 erano pari a 410,058 miliardi e nel 2014 a 455,3 miliardi), di cui 9.037 tramite concambio (nel 2015 5.237), 3,036 tramite emissioni obbligazionarie all'estero e 339,449 tramite il collocamento ordinario.

Il costo medio annuo dell'indebitamento di questi ultimi titoli, dato dal rendimento medio ponderato all'emissione, ha fatto registrare il minimo storico dello 0,55 per cento dopo il minimo dello scorso dello 0,70 per cento (nel 2014 1,35 per cento), dal minimo dei BOT a 6 mesi (-0,161 per cento) al massimo del BTP a 50 anni (3,04 per cento).

Nella seguente tavola è illustrato, per ogni singola categoria di titolo, il valore di quelli complessivamente collocati nel mercato nel 2016 (emissioni lorde al netto delle operazioni di concambio di BTP per 9,037 miliardi), il valore di quelli scaduti per cessazione naturale, riacquisto, rimborso anticipato, ammortamento o ritiro per operazione di concambio ed, infine, l'effetto delle predette operazioni sulla categoria.

TAVOLA 18

EMISSIONI LORDE (EL) – TITOLI SCADUTI (SC) – EMISSIONI NETTE (EN)

(in milioni)

	BOT	CTZZA	BTP IT	BTP	CCT	BTPEi	CCTeu	ESTERO	TOTALE
EL	152.694	18.991	13.234	170.219		12.421	28.854	3.036	399.449
Scad.	160.655	28.035	27.048	107.813	13.395	10.019	1.933	8.154	357.054
EN	-7.961	-9.044	-13.814	71.442	-13.395	2.402	26.921	-5.118	51.433

Per quanto riguarda i BOT (a 6 e 12 mesi) le emissioni non hanno rifinanziato tutte le scadenze: a fronte di titoli scaduti per 160,655 miliardi (174,552 nel 2015 e 198,49 nel 2014) sono stati emessi titoli per la cifra inferiore di 152,694 miliardi, 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 28,035 miliardi sono stati rifinanziati 18,991 miliardi (-4,1), sui BTP Italia in cui dei 27,048 miliardi sono stati rifinanziati 13.234 miliardi, nonché sui CCT a cedola semestrale variabile scaduti per 13.395 miliardi che non sono stati riemessi.

Anche i prestiti esteri sono risultati ancor più recessivi dello scorso esercizio: nonostante le scadenze per 8,154 miliardi sono stati collocati solo 3,036 miliardi.

Il rifinanziamento dei titoli non sostituiti da altri della stessa categoria, è stato effettuato con BTP, le cui emissioni nette sono risultate in positivo per 71,442 miliardi, e con CCTeu per 26,921 miliardi.

Anche nel 2016 il MEF, a ciò autorizzato dall'art. 3 del d.P.R. n. 398 del 2003, ha operato sui mercati esteri effettuando quattro (a fronte di sette del 2015) piazzamenti privati in formato *Medium term note* (EMTN) per 3,036 miliardi, "per soddisfare specifiche esigenze di investitori

istituzionali, ottenendo un risparmio di spesa rispetto alle emissioni in formato domestico di pari scadenza”.

La Corte, pur prendendo atto che come assicurato dal MEF in questi contratti non vi sono clausole di rimborso anticipato o componenti derivate, richiama l’Amministrazione a porre estrema attenzione e cautela al fine di far emergere anche dagli atti quale sia il corrispondente interesse pubblico che spinga ad soddisfare le esigenze di controparte.

In ogni caso sul primo titolo a 30 anni indicizzato all’inflazione europea è stato emesso alla pari per 636 milioni ad un tasso dell’1,483 per cento. Altri tre titoli sono stati emessi di diverso importo e durata:

- 800 milioni 13 anni all’1,913 per cento
- 700 milioni 15 anni all’1,901 per cento
- 900 milioni 11 anni all’1,448 per cento.

Come già evidenziato, 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 72,04 miliardi.

Concambio e riduzione del debito

Nel 2016 si sono svolte cinque 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.

Gli obiettivi primari sono quelli di correggere eventuali disfunzioni del mercato secondario (es. scarsità di un certo titolo sul mercato a pronti o pronti contro termine) che possono influire negativamente sulle emissioni e sul costo del debito e di smussare il profilo delle scadenze evitando un’eccessiva concentrazione di rimborsi e conseguendo se possibile un beneficio in termini di riduzione del debito.

Sono state in tal modo ridotte alcune emissioni di BTP (per un totale di 7,895 miliardi), CCTeu (1,933 miliardi), BTPEi (0,205 miliardi) e di CCZ (1,795 miliardi) tutte in scadenza nel 2017 (7,1 miliardi) e 2018 (4,7 miliardi) per un importo complessivo di 11,829 miliardi, determinando oltre che l’allungamento della vita media (i titoli in sostituzione hanno scadenze 2023, 2028, 2033 e 2034) anche una riduzione in termini netti dello *stock* di debito per 2,792 miliardi, essendo stati emessi titoli con prezzi notevolmente sopra la pari per 9,037 miliardi (realizzando un’eccedenza dei prezzi dei titoli in emissione rispetto ai prezzi di riacquisto dei titoli ritirati dal mercato).

Per quanto riguarda le operazioni effettuate con il Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato²³, il 15 aprile 2016 sono stati utilizzati 3,707 miliardi a rimborso parziale di un’emissione BTP quinquennali con scadenza nello stesso giorno e il 15 novembre 2016 1,952 miliardi a rimborso parziale di altra emissione di BTP triennali. Considerati i rendimenti medi ponderati delle aste del medio-lungo termine del periodo il mancato rifinanziamento ha determinato, secondo le stime del MEF, un risparmio in termini di interessi per il primo *stock* di circa 30,8 milioni annui, per il secondo di 27,8 milioni.

Le risorse del fondo confluite nel 2016 sui capitoli di entrata sono state pari a 2,1 miliardi trasferite al capitolo di spesa 9565 per 1,9 miliardi (il residuo di 133,1 milioni confluito negli ultimi mesi dell’anno è stato trasferito al fondo nel mese di marzo 2017). Esse sono derivate principalmente da:

²³Alimentato da vari capitoli di entrata che confluiscono nel cap. 9565 di spesa. Trasferito al conto di gestione intestato alla C.D.P. dal 1° gennaio 2015 e gestito secondo modalità attualmente regolate da un’apposita Convenzione stipulata tra il Dipartimento del Tesoro e la C.D.P. approvata con decreto del Direttore generale del Tesoro n. 3513 del 19 gennaio 2015 e dall’Accordo modificativo approvato con analogo decreto del 23 maggio 2016 n. 48912

- cessione di partecipazioni per 882,6 milioni, di cui cessioni azioni Enav S.p.A. per 827,6 milioni e vendita di azioni ordinarie di C.D.P. alle Fondazioni bancarie azioniste di minoranza (DL n. 179 del 2012) per 54 milioni;
- dal versamento da parte degli Enti territoriali della quota di capitale delle somme anticipate per i pagamenti dei debiti di Regioni, Enti locali e ASL ex artt. 1,2 e 3 del DL n. 35 del 2013 e dell'art. 45 del DL n. 66 del 2014 per 1,1 miliardi;
- delle commissioni incassate per la garanzia prestata alle banche ai sensi dell'art. 8 del DL n. 201 del 2011 per 57,7 milioni;
- destinazione delle risorse del 2 per mille non erogate ai partiti politici e maggiori entrate ex art. 88 del DL n. 1 del 2012 per 19,1 milioni.

Queste risorse si sono aggiunte a quelle di 3,2 miliardi incassate nel 2015 e accreditate al conto del Fondo nel 2016. Esse sono relative ad una molteplicità di entrate, concernenti principalmente:

- il versamento relativo al controvalore dell'offerta globale di azioni di Poste S.p.A. (3,1 miliardi);
- commissioni sulla garanzia dello Stato alle banche 22,5 milioni;
- quota capitale versata dagli Enti territoriali per il rimborso delle anticipazioni di liquidità ai sensi del DL n. 35 del 2013 (60,1 milioni).

Strumenti Finanziari Derivati

Nel conto del patrimonio figurano gli *stock* di debito statale. Gli strumenti finanziari derivati costituiscono una copertura ad un determinato debito da eventuali variazioni dei mercati; essi perciò sono strettamente correlati ad una determinata passività sottostante e non hanno un rilievo patrimoniale autonomo.

Nella relazione del precedente anno era stata rilevata una carenza di informazione sugli strumenti derivati, anche in relazione al Conto del patrimonio²⁴.

La carenza di informazione, tra l'altro, non trovava apparente giustificazione neppure in relazione ai possibili riflessi sul merito di credito dell'Italia visto e considerato che il valore dei flussi finora riscontrati (intorno ai 5 miliardi annui) pur se elevato è di rilievo inferiore rispetto agli interessi e oneri accessori che lo Stato paga annualmente (nel 2016 calcolati in 72 miliardi circa), a meno della presenza di clausole contrattuali che la impongano.

Ora, a partire dal 2017, in base all'art. 10, comma 3, lett. f) della legge n. 196 del 2009, come modificato dall'art. 1, comma 6, lett. d) della legge 4 agosto 2016, n. 163, il DEF deve contenere *“le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, almeno per il triennio successivo, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio, nonché sull'ammontare della spesa per interessi del bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati”*.

Nel 2016, come anche riportato nel DEF 2017 in ottemperanza a questa disposizione normativa, l'aumento della componente degli interessi correlata agli strumenti finanziari derivati è passata da 3,6 miliardi del 2014 a poco più 3,8 miliardi nel 2015 a 5,2 miliardi.

²⁴ Infatti, il SEC'95, ancora applicato, 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).

Anche 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). 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).

Come fatto presente dall'Amministrazione i due fattori che hanno influenzato l'andamento di questa specifica componente sono stati:

- la chiusura anticipata di un contratto di *interest rate swap* (IRS). Trattasi di uno *swap* da 2 miliardi di euro (con tasso fisso a pagare del 3,7925 per cento con scadenza 15 marzo 2016 estendibile dalla controparte per 20 anni ad un tasso fisso del 3,8125 per cento) in cui era presente una clausola bilaterale (*early termination option - ETO*) legata ad un evento di credito esercitabile da marzo 2011 e successivamente ogni 5 anni. Nel 2012 in seguito alla riduzione del merito di credito dell'Italia la clausola era divenuta esigibile. Per cui alla prima data utile la controparte si è avvalsa del diritto, comunicando prima un'estensione dello *swap* e poi la sua cancellazione. Il Tesoro ha versato alla Banca 1,017 miliardi, nonostante l'esperimento di tentativi per giungere ad una soluzione diversa tra cui anche il riacquisto anticipato dell'opzione con pagamento rateizzato, che avrebbe determinato elevati costi.
- l'andamento dei tassi di mercato nel comparto a breve termine. L'andamento della curva *euro swap* nel tratto a breve termine ha prodotto effetti di aggravio di spesa interessi su *swap* esistenti per circa 410 milioni (il Tesoro generalmente paga negli *Interest Rate Swap* un flusso ancorato ad un tasso fisso e ne riceve uno indicizzato all'Euribor a 6 mesi per cui essendo il tasso entrato in territorio negativo da novembre 2015 anche il flusso ad esso indicizzato è diventato un pagamento per il Tesoro).

Secondo il DEF, le previsioni per il futuro sono per il 2017 una riduzione di oltre 600 milioni, tenendo anche conto dell'eventuale esercizio di *swaption*. La previsione in ribasso, tuttavia, è dovuta all'assenza di clausole di chiusura anticipata nel 2017. Al di fuori di questa è previsto un incremento di spesa di circa 400 milioni, dovuto sia alla scadenza di *swap* valutari (*cross currency swap*) che tuttavia contribuiscono alla sua riduzione, sia alla presenza di nuovi *swap* generati da opzioni, che invece agiscono in senso contrario. Peraltro, la componente derivati include anche altre partite finanziarie che nel 2017 produrranno un ulteriore esborso di 1.162 milioni.

Per il 2018, sempre secondo il DEF, le previsioni salgono a circa 5.140 milioni (inclusi circa 1,6 miliardi dovuti alla probabile risoluzione anticipata di alcuni derivati), per cui la componente attribuibile unicamente all'evoluzione dei tassi di mercato risulterebbe invece in riduzione.

Nel 2019 e 2020 si stima che la spesa complessiva da *swap* inizi a ridursi significativamente passando rispettivamente a 3,2 e 2,3 miliardi.

Altro aspetto che si era invocato nella relazione dello scorso anno era una maggiore trasparenza dell'oggetto dei capitoli di spesa, nei quali esiste una commistione tra interessi passivi del sottostante e differenziali negativi dei flussi finanziari del derivato. Analoga era 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).

Detta criticità si è reiterata nel 2016. I capitoli su cui continuano a gravare gli interessi sono: il 2219/1 (su debito domestico ed estero), il 2263 (su debito estero residuale), il 9539 e il 2222 (per gli *swap* ex ISPA).

Nella seguente tavola è riportata la spesa a titolo di interessi derivante dagli strumenti finanziari derivati.

TAVOLA 18

SPESA PER DERIVATI 2016

(in euro)

Spesa	2219/1	2263	9539	2222/1	TOTALI
	5.257.975.135,06	6.297.910,19	133.047.550,04	102.572.276,40	5.499.892.871,69
Entrata	3243	3240/3			
	53.884.772,00	121.317.104,33			175.201.876,33
				Spesa complessiva	5.324.690.995,36

Pertanto, complessivamente la spesa per derivati è stata pari a 5,3 miliardi.

Nel 2016 si sono ridotte le dimensioni del nozionale “protetto” dai derivati, pari a 143,131 miliardi (145,472 se si considerano anche i derivati su attivi), ovvero il 7,67 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.867,214 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2015 (nozionale 150,891 miliardi pari all’8,32 per cento dei titoli di Stato).

Tuttavia, secondo i dati pervenuti dall’Amministrazione, il *mark to market* (d’ora in poi MTM) è tornato in ascesa da 37,103 miliardi a 37,832 miliardi.

Gli strumenti derivati a fine anno sono diminuiti dai 105 del 2015 ai 100 del 2016 suddivisi in derivati su debito e derivati su mutui attivi²⁵. Di essi 32 avevano un MTM positivo e 68 un MTM negativo ed avevano la seguente natura:

- 6 derivati su attivi: IRS *amortising* tutti con MTM negativo;
- 9 IRS ex – ISPA: 4 IRS - 3 IRS *amortising* – 2 IRS *forward starting* tutti con MTM negativo;
- 17 CCS (*cross currency swap*) di cui 3 con MTM negativo. Tre posizioni sono state chiuse nel 2016 a copertura di tre emissioni in valuta estera scadute nel 2016;
- 21 IRS di copertura di emissioni estere (uno è cancellabile) di cui 6 con MTM negativo;
- 41 IRS di *duration* (3 *swaption*, 9 IRS da *swaption*, 6 IRS cancellabili, 1 IRS *resettable*, 22 IRS) di cui 3 con MTM positivo. A questa categoria appartengono le posizioni più difficoltose, ovvero un IRS cancellabile con CAP con scadenza 1 dicembre 2036 con MTM -6,242 miliardi e un IRS con scadenza 15 dicembre 2026 con MTM negativo a -3,026 miliardi, e altre otto posizioni con valore di mercato negativo sopra il miliardo. Tre posizioni sono state chiuse, quattro (nozionale 4,5 miliardi) sono state generate dall’esercizio di *swaption* e l’IRS *resettable* è stato generato congiuntamente ad una *swaption* dall’esercizio di una *swaption* a seguito di ristrutturazione nel 2016;
- 6 *swaption* (di cui 4 provenienti da ristrutturazione *swaption*) tutte con MTM negativo. Nel 2016, come si è evidenziato prima, cinque *swaption* sono state chiuse.

In dodici contratti sono presenti clausole bilaterali di risoluzione anticipata.

Nella seguente tavola si illustra l’evoluzione dei derivati su debito. Come risulta evidente il MTM dei derivati su debito è aumentato di circa 830 milioni su un totale di 37,4 miliardi. Il fenomeno desta preoccupazione in quanto si è interrotto un trend discendente del valore di tali strumenti, dovuto principalmente agli IRS di *duration* (quasi tre miliardi) e ai *Cross currency swap* (-700 milioni), bilanciati dalla risalita dell’MTM delle *swaption* di 2,8 miliardi circa. Queste *performance* sono avvenute nonostante la diminuzione dei derivati (da 103 a 100).

TAVOLA 20

STRUMENTI DERIVATI SU DEBITO

Strumento	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015				31/12/2016			
	Nozionale	in %	MTM	in %	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	3.500	2,45	-1.542	-2,33
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	8.992	6,28	875	-2,16
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	10.357	7,24	808	91,87
IRS (Interest Rate Swap) di	106.313	64,93	-23.813	82,64	102.948	64,51	-33.087	78,66	108.782	71,76	-31.527	86,01	113.782	79,50	-34.437	4,11
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	6.500	4,54	-3.190	8,51
Totale	163.730	100,00	-28.814	100,00	159.586	100,00	-42.064	100,00	150.891	100,00	-36.655	100,00	143.131	100%	-37.486	100,00
<i>Titoli di Stato in circolaz.</i>	1.722.705				1.782.233				1.814.445				1.867.214			
<i>Derivati su debito/Titoli di Stato (in %)</i>	9,50				8,95				8,32				7,67			

Fonte: Dipartimento del tesoro

²⁵ 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.

Nella successiva tavola sono illustrati i derivati su mutui attivi: trattasi di sei derivati (IRS *amortising* tutti con scadenza 31 dicembre 2024), il cui sottostante è dato da mutui con ammortamento. Il valore, pertanto, diminuisce con il trascorrere del tempo.

TAVOLA 21

STRUMENTI DERIVATI SU ATTIVI

	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016	
Strumento	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM	Nozionale	MTM
IRS <i>Amortising</i>	3.988	-579	3.454	-586	2.899	-448	2.341	-346

Fonte: Dipartimento del tesoro

I risultati complessivi sono evidenziati nella seguente tavola.

TAVOLA 22

STRUMENTI DERIVATI COMPLESSIVI

	31/12/2013				31/12/2014				31/12/2015				31/12/2016			
Strumento	Nozionale	in %	MTM	% Noz/MTM	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	143.131	98,4	-37.486	26,19
DERIVATI SU ATTIVI	3.988	2,38	-579	14,52	3.454	2,12	-586	16,97	2.899	1,89	-448	15,45	2.341	1,6	-346	14,78
Totale	167.718	100	-29.393	17,53	163.040	100	-42.649	26,16	153.790	100	-37.103	24,13	145.472	100	-37.832	26

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 risalito dal 24,13 per cento al 26 per cento.

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”. È 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.

Lo *stock* a fine esercizio ammonta, complessivamente per il Titolo I e per il Titolo II, a 66,6 miliardi (-9,4 miliardi circa rispetto al 2015), di cui quasi 35 miliardi di parte corrente (-4,3 miliardi) e 31,7 miliardi di parte capitale (-5,1 miliardi).

Le tavole che seguono rappresentano, in valori assoluti ed in termini percentuali, le consistenze iniziali e finali, nonché le variazioni intervenute in aumento e in diminuzione nel quinquennio 2012/2016.

TAVOLA 23

RESIDUI PASSIVI PERENTI

(in milioni)

Residui passivi perenti	Dati	2012	2013	2014	2015	2016
Parte corrente	<i>consistenza iniziale</i>	50.838	51.378	54.970	46.249	39.184
	<i>aumenti</i>	16.006	9.657	5.391	5.829	794
	<i>diminuzioni</i>	15.466	6.065	14.111	12.895	5.118
	<i>consistenza finale</i>	51.378	54.970	46.249	39.184	34.860
Conto capitale	<i>consistenza iniziale</i>	43.960	44.064	41.712	37.439	36.805
	<i>aumenti</i>	5.355	2.400	1.905	6.832	1.369
	<i>diminuzioni</i>	5.251	4.752	6.179	7.466	6.473
	<i>consistenza finale</i>	44.064	41.712	37.439	36.804	31.700
Totale	<i>consistenza iniziale</i>	94.798	95.442	96.682	83.688	75.988
	<i>aumenti</i>	21.361	12.057	7.296	12.661	2.163
	<i>diminuzioni</i>	20.717	10.817	20.290	20.361	11.591
	<i>consistenza finale</i>	95.442	96.682	83.688	75.988	66.560

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24

RESIDUI PASSIVI PERENTI

ANALISI DELLE VARIAZIONI IN PERCENTUALE DELLA CONSISTENZA FINALE

Residui passivi perenti	Variazione percentuale				
	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	
Parte corrente	7,0	-15,9	-15,9	-15,3	-11,0
Conto capitale	-5,3	-10,2	-10,2	-1,7	-13,9
Totale	1,3	-13,4	-13,4	-9,2	-12,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'anno 2016 registra una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti (-12,4 per cento) ed in particolare di quelli di parte capitale che si riducono del 13,9 per cento, soprattutto in relazione al riaccertamento ai sensi dell'articolo 34-ter, comma 4 della legge n. 196 del 2009, che ha prodotto economie per 5,3 miliardi, principalmente attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze, 2,5 miliardi e Ministero dello sviluppo economico, 2,4 miliardi (nella Tavola 21 sono evidenziati gli effetti delle economie e delle prescrizioni che complessivamente "alleggeriscono" lo *stock* patrimoniale per 7,3 miliardi).

La tavola che segue evidenzia lo *stock* dell'anno 2016 relativo alle somme perenti con riferimento alle distinte categorie economiche.

TAVOLA 25

RESIDUI PASSIVI PERENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE
(in milioni)

Categorie economiche	Consistenze finali	% sul Totale
Redditi da lavoro dipendente	160	0,2
Consumi intermedi	1.924	2,9
Imposte pagate sulla produzione	4	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	27.393	41,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	1.187	1,8
Trasferimenti correnti a imprese	2.152	3,2
Trasferimenti correnti a estero	15	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	30	0,0
Poste correttive e compensative	688	1,0
Altre uscite correnti	1.308	2,0
Totale spese correnti	34.860	52,4
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3.883	5,8
Contributi agli investimenti	12.483	18,8
Contributi agli investimenti ad imprese	8.652	13,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	133	0,2
Contributi agli investimenti a estero	888	1,3
Altri trasferimenti in conto capitale	5.203	7,8
Acquisizione di attività finanziarie	458	0,7
Totale spese in conto capitale	31.700	47,6
Totale complessivo	66.560	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nello *stock* di parte corrente, la sola categoria dei “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” incide in una percentuale di circa il 41 per cento del totale, mentre nella parte capitale i “Contributi agli investimenti” sono pari al 18,8 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 rispettivamente entro il secondo e terzo 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 procedure 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.

In linea generale, quindi, le motivazioni delle perenzioni riguardano:

- procedure di distribuzione delle risorse lunghe e a volte non programmabili (come ad esempio quanto attiene al trattamento economico dei giudici tributari);
- lunghezza spesso eccessiva dei programmi infrastrutturali di assegnazione dei contributi che quasi sempre prevedono durata maggiore rispetto al termine di conservazione dei residui in bilancio;
- ritardi nell’emanazione della Direttiva di indirizzo del Ministro e del conseguente decreto di riparto dei fondi;
- perfezionamento delle procedure di ammissione dei progetti di ricerca (con durata prevista tra i 4 e i 10 anni), subordinata alla valutazione dei progetti stessi;
- ritardo da parte degli Enti previdenziali nel presentare prevista consuntivazione degli oneri da loro sostenuti;
- difficoltà procedurali nell’erogazione dei contributi o dei tempi di realizzazione delle iniziative da parte dei soggetti beneficiari dei trasferimenti soprattutto all’estero;
- mancato rispetto delle tempistiche amministrative finalizzate alla sottoscrizione degli atti di programmazione negoziata per gli interventi nell’ambito degli Accordi di programma relativi alle bonifiche, risorse idriche e dissesto idrogeologico e difesa suolo;

- mancato rispetto delle tempistiche connesse ai cronoprogrammi, che vengono soventemente rimodulati;
- ritardi nell'esame e valutazione delle istanze di accesso al Fondo nazionale di garanzia per il consumatore del pacchetto turistico;
- ritardi nei pagamenti alle strutture periferiche;
- complessa procedura di attribuzione ed erogazione dei contributi per i progetti finanziati a valere sulle risorse provenienti dal 5 per mille;
- scarsa adesione da parte degli indennizzanti per la liquidazione e il pagamento della cosiddetta "equariparazione" (DL n. 90 del 2014);
- procedure lunghe e complesse che riguardano i finanziamenti da assegnare alle Regioni per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari nei grandi centri abitati;
- tempistica relativamente lunga, rispetto a quanto preventivato, nella distribuzione del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per le politiche sociali riferiti ad annualità precedenti, che prevedono progetti sperimentali con le Regioni e alcuni Comuni.

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.

TAVOLA 26

RESIDUI PASSIVI PERENTI
NUOVE PERENZIONI - REISCRIZIONI - PRESCRIZIONI ED ECONOMIE

(in milioni)

Amministrazione di Spesa	Nuove perenzioni			%	Reiscrizioni			%	Prescrizioni ed economie			%
	Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale		Titolo I	Titolo II	Totale	
Ministero dell'economia e delle finanze	391,5	0,0	391,5	31,0	511,6	397,8	909,4	31,4	3.671,2	465,0	4.136,2	56,7
Ministero dello sviluppo economico	88,8	0,0	88,8	7,0	3,7	313,2	316,9	11,0	14,6	2.410,5	2.425,1	33,3
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	34,3	0,0	34,3	2,7	129,4	1,1	130,5	4,5	60,3	0,3	60,6	0,8
Ministero della giustizia	67,2	0,0	67,2	5,3	1,9	20,3	22,2	0,8	69,6	14,9	84,4	1,2
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	4,2	0,0	4,2	0,3	7,8	1,2	9,0	0,3	8,1	24,0	32,0	0,4
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	84,6	468,8	553,4	43,8	2,5	163,1	165,6	5,7	0,9	0,2	1,1	0,0
Ministero dell'interno	8,3	0,1	8,4	0,7	194,5	114,2	308,6	10,7	16,7	11,9	28,5	0,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	3,4	0,0	3,4	0,3	2,2	105,8	108,0	3,7	6,9	29,3	36,2	0,5
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	8,3	0,1	8,4	0,7	60,3	501,9	562,2	19,4	97,7	167,4	265,2	3,6
Ministero della difesa	49,5	0,0	49,5	3,9	39,8	213,0	252,8	8,7	93,4	18,1	111,5	1,5
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	8,9	1,1	10,0	0,8	9,0	46,9	55,9	1,9	2,9	28,8	31,7	0,4
Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo	35,2	0,0	35,2	2,8	1,1	7,5	8,6	0,3	24,8	10,4	35,3	0,5
Ministero della salute	9,8	0,0	9,8	0,8	36,2	7,8	44,0	1,5	35,4	5,5	40,9	0,6
Totale	794,1	470,0	1.264,1	100,0	1.000,0	1.893,7	2.893,7	100,0	4.102,4	3.186,3	7.288,6	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le nuove perenzioni hanno riguardato per circa il 63 per cento la spesa di parte corrente (la metà attribuibile al Ministero dell'economia e delle finanze: 392 milioni) e il 37 per cento, di contro, sono relativi alla spesa in conto capitale (quasi totalmente concentrati nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca: 469 milioni).

In particolare, per quanto attiene al Ministero dell'economia e delle finanze, si conferma anche per il 2016 che i principali motivi delle nuove perenzioni sono da attribuire alle somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (40 per cento del totale: 155 milioni), che risentono della verifica degli adempimenti regionali a cui sono condizionate le assegnazioni, e alle somme da corrispondere alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per i servizi offerti in relazione ai contratti di servizio e di programma, da destinare alle Regioni a

statuto ordinario e speciale in attuazione del federalismo amministrativo (39,7 per cento del totale: 142 milioni).

Per quanto attiene, invece, al Ministero dell'istruzione, università e ricerca, l'intera somma di nuova perenzione, riguarda le somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza. In particolare, si tratta di somme reiscritte in bilancio nel 2012 con l'obiettivo di assicurare alla contabilità speciale una disponibilità finanziaria sufficiente a garantire l'ordinaria attività di concessione di credito agevolato alle imprese titolari di progetti di ricerca industriale e di coprire esigenze straordinarie legate alle attività in corso di svolgimento nell'ambito del PON 2007-2013. La reiscrizione è avvenuta nel 2013, a causa di alcuni ritardi da parte del Ministero dello sviluppo economico, al quale, è affidata insieme al MIUR, la realizzazione delle iniziative PON; a tali aspetti si sono aggiunti problemi di versamenti sulla predetta contabilità speciale, comportando una nuova perenzione amministrativa.

La voce delle reiscrizioni rappresenta una delle componenti che contribuisce alla variazione in diminuzione dello *stock* dei residui passivi perenti; nel 2016, si registrano reiscrizioni per 2,9 miliardi, di cui 1,9 di parte capitale e 1 miliardo di parte corrente, utilizzando al 100 per cento il capitolo 2999 di parte corrente e al 94,7 per cento il capitolo 7496 di parte capitale. In particolare, quote rilevanti sono attribuibili al Ministero dell'economia e delle finanze (909 milioni, 31 per cento del totale), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (562 milioni, 19 per cento sul totale) e ai Ministeri dello sviluppo economico e dell'interno (rispettivamente 317 e 309 milioni, pari ciascuno all'11 per cento).

Con riferimento al Titolo II, particolarmente significative sono le reiscrizioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (502 milioni, di cui oltre la metà relative a Fondi di varia natura)²⁶. Anche per il Ministero dell'economia e delle finanze si registrano importanti reiscrizioni (398 milioni), attribuibili 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 (198 milioni), somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza (101 milioni) e Fondo integrativo speciale per la ricerca (52 milioni). Per quanto attiene alla parte corrente oltre la metà delle reiscrizioni, riguardano il Ministero dell'economia e delle finanze (511 milioni) ed in particolare per le somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (342 milioni). Il Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno registra una reiscrizione per 175 milioni su un totale di 194,5). Infine, le reiscrizioni per agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri del Ministero del lavoro e politiche sociali pesano 113 milioni su un totale di 129,4.

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)²⁷.

²⁶ Sostanzialmente si tratta di tre voci rilevanti tra cui il Fondo per gli investimenti dell'ANAS (191 milioni), il Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche e il Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa.

²⁷ 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, a 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. Nell'ambito dell'operatività diretta dell'Agenzia del demanio, sulla base dei dati riferiti al 2016, ai beni assegnati in uso governativo (oltre 18.000 beni) e ai circa 3.000 beni di altro patrimonio indisponibile, deve aggiungersi la categoria dei beni patrimoniali disponibili (circa 16.000). I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo e

Dal Conto del patrimonio, negli allegati prospetti secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza al 31 dicembre 2016 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 62,5 miliardi, a fronte dei 61,7 miliardi del 2015, con un incremento di circa 806 milioni, principalmente riconducibile alla voce relativa ai "Beni immobili di valore culturale" che registra una consistenza finale di 21,7 miliardi, con un incremento pari a 618 milioni. Anche i fabbricati non residenziali registrano aumenti di circa 282 milioni, passando da 34,9 miliardi a 35,3 miliardi, con particolare riferimento ai fabbricati civili adibiti ad uso istituzionale (uso governativo e caserme).

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 60,8 miliardi). È 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. La categoria dei beni assegnati in uso governativo registra l'incremento più considerevole (circa 653 milioni), dovuto principalmente al "trasferimento di categoria". Inoltre, 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 un aumento per 232 milioni). Un aumento di circa 600 milioni si registra nei beni demaniali ed artistici per demanializzazione attraverso acquisizione gratuita. Si registra, infine, un incremento (40 milioni) nell'ambito delle miniere e relative pertinenze per "altre cause".

Nel 2016 in particolare si rinviene la diminuzione della categoria denominata "Altri beni non disponibili" per circa 270 milioni, che potrebbero essere confluiti nel predetto aumento dei beni assegnati in uso governativo. Anche i beni disponibili per la vendita sono in diminuzione per trasferimento ad Enti pubblici territoriali (230 milioni circa).

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 18,5 miliardi) e nelle seguenti regioni: Campania (circa 7,7 miliardi); Toscana (circa 5,5 miliardi); Veneto (5,1 miliardi); Emilia Romagna (circa 4 miliardi), Lombardia (4,2 miliardi) e Piemonte (circa 2,6 miliardi).

Ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari²⁸, 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 2016 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 del 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.

sono tassativamente elencati dall'articolo 822 c.c., 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.

²⁸ Tale documento viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

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.

Per quanto riguarda le altre categorie patrimoniali; nel 2016 si registra ancora una volta un incremento per i beni in uso governativo (+90), delle miniere e delle relative pertinenze (+18) e il demanio storico artistico (+262), mentre restano invariati i beni ubicati all'estero (346).

Dunque, per quanto attiene al patrimonio consegnato in uso governativo, anche nel 2016 si registra un incremento nel numero degli utilizzi istituzionali, concentrati ancora una volta soprattutto sul Ministero dell'interno (+69) e sul Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (+53), mentre il Ministero della difesa riduce i beni assegnati (-34); variazioni che sembrerebbero sempre da ricondurre all'attività di razionalizzazione ed ottimizzazione degli spazi.

4.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Con il DL 23 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico), convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, si è dato un forte impulso alla privatizzazione e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dapprima puntando sulla vendita e la cessione degli immobili e, in seguito, anche attraverso il loro recupero e riqualificazione, tanto ai fini di una futura alienazione quanto ai fini della loro valorizzazione, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista funzionale.

Anche nel 2016 gli interventi diretti alla valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato hanno riguardato 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 ancora valide le considerazioni formulate con riferimento al precedente esercizio. Si conferma, pertanto, l'esigenza di un recupero di efficienza nella fruizione dei beni pubblici da rendere maggiormente funzionali alle strategie di riqualificazione urbana, con interventi diretti alla loro valorizzazione. Inoltre, occorre 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 ulteriore aspetto, è connesso alla capacità di rendere effettivi e proficui gli strumenti di collaborazione istituzionale per la valorizzazione degli immobili pubblici, che in un quadro profondamente mutato negli anni, 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 in materia.

Sotto tali profili, il DEF 2017 pone l'accento sulla necessità di attuare strategie differenziate di valorizzazione, che comprendano azioni di *spending review* (razionalizzazioni degli spazi, riduzione dei costi di gestione, ecc.) e azioni di valorizzazione e dismissione degli immobili non più utili ai fini istituzionali, avviando progetti che facilitino il collocamento degli "asset" sul mercato ed attraggano capitali privati oppure trasferendo la proprietà agli Enti territoriali nell'ambito del cosiddetto "federalismo fiscale". Il DEF 2017 ha confermato, quindi, l'importanza strategica della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, evidenziando che nel periodo 2011-2015 le vendite di immobili di proprietà pubblica sono state pari a circa 6,2 miliardi, di cui 625 milioni per immobili delle Amministrazioni centrali. Sempre secondo il DEF, nel corso del 2016, l'ammontare delle dismissioni è stato pari 783 milioni, di cui 29 milioni derivanti dalla vendita di immobili delle Amministrazioni centrali; le iniziative di valorizzazione e razionalizzazione, con particolare riferimento al patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del demanio, hanno portato un aumento, in termini di valore, del patrimonio dello Stato del 2,3

per cento, nell'ultimo biennio. Con riferimento al 2016, tuttavia, i dati forniti dall'Agenzia del demanio sembrano meno incoraggianti, almeno per quanto riguarda le Amministrazioni dello Stato: si rileva, infatti, un rallentamento rispetto agli obiettivi previsti, sia per quanto riguarda le iniziative di vendita che per la dismissione di immobili che le Amministrazioni utilizzano in locazione passiva.

Con specifico riferimento alle concessioni di valorizzazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, previste dall'art. 3 del citato 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 2015 sono stati pubblicati 8 avvisi di gara²⁹, tutti aggiudicati. Mentre nel 2016 sono state contrattualizzate due concessioni di valorizzazione aggiudicate l'anno precedente³⁰ e sono stati pubblicati 15 nuovi avvisi di gara con i seguenti esiti: cinque sono andati deserti³¹; per altri cinque la gara risulta non conclusa³²; per altri cinque ancora sono stati individuati i concessionari³³ e per uno di questi ultimi è stata contrattualizzata la concessione³⁴.

4.3. Attività di razionalizzazione

L'art. 2, comma 222, legge n. 191 del 2009, più volte oggetto di modifica normativa, ha dato grande rilievo all'attività di razionalizzazione degli spazi delle Amministrazioni dello Stato, attribuendo all'Agenzia del demanio un ruolo di primaria importanza, confermato anche da successive disposizioni, in specie il DL n. 95 del 2012 e il DL n. 66 del 2014.

Peraltro, l'obiettivo connesso al piano di razionalizzazione appare estremamente 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 permuta, alla gestione delle manutenzioni e via dicendo.

Di particolare rilievo nell'ambito della valorizzazione, conservazione e manutenzione del patrimonio immobiliare pubblico è l'attività svolta dall'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). In capo al predetto Istituto è stato, infatti, accentrato il processo decisionale di spesa relativo agli interventi manutentivi su tutti gli immobili, sia di proprietà dello Stato che di terzi, utilizzati dalle Amministrazioni dello Stato. Nell'esercizio di tale funzione l'Agenzia 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 Interregionali per le Opere pubbliche, con i quali l'Agenzia ha stipulato apposite convenzioni, che hanno il compito di verificare e validare i fabbisogni manutentivi comunicati dalle Amministrazioni e di curare la successiva fase realizzativa. Ai fini dell'elaborazione del Piano generale degli interventi per il 2016, i fabbisogni sono stati acquisiti attraverso l'apposito applicativo informatico PTIM e, dopo essere stati depurati dagli interventi non rientranti nel sistema accentrato di manutenzione (come ad es. quelli relativi alla sicurezza sul posto di lavoro di cui al d.lgs. n. 85 del 2006), sono stati sottoposti al vaglio dei Provveditorati. Il Piano generale

²⁹ Comune di Agusta, Faro di Brucoli; Comune di Ustica, Faro di Capo Grosso nell'Isola di Levanzo; Città di Siracusa, Faro di Murro di Porco; Comune di Forio di Ischia, Faro di Punta Imperatore; Comune di Maiori, Faro di Capo D'Orso; Isole Tremiti, Faro di San Domino.

³⁰ Comune di Augusta, Faro di Brucoli, per un canone annuo di 1.000 euro per i primi tre anni e di 5.000 euro per il rimanente periodo di 50 anni; Comune di Macerata Feltria, Casa Mandamentale Le Badesse, per un canone annuo di 2.500 euro per i primi cinque anni e di € 25.000 dal 6° al 30° anno.

³¹ Comune di Riposto, Faro di Riposto; Città di Salerno, Torre Angellara; Città di Taranto, Torre D'Ayala; Città di Piacenza, ex Bastione e Torrione Borghetto; Città di Piacenza, ex Caserma Jacopo dal Verme (porzione).

³² Città di Taranto, Convento San Domenico Maggiore; Comune di Goro, faro del Po di Goro; Città di Venezia, Faro Spignon; Città di Piacenza, Bastione di San Sisto;

³³ Città di Piacenza, Bastione di San Sisto, per un canone annuo di 500 euro per 20 anni;