

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 4

RELAZIONE

**DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

(Per l'esercizio finanziario 2015)

Trasmessa alla Presidenza il 23 giugno 2016

SINTESI

PAGINA BIANCA



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE

DELLO STATO

2015

SINTESI

23 GIUGNO 2016

PAGINA BIANCA

INDICE

	Pag.
Premessa	1
Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica	4
I risultati dell'esercizio 2015	7
<i>Le entrate dello Stato</i>	7
<i>Le spese dello Stato</i>	14
<i>Il patrimonio</i>	19
L'organizzazione	24
 La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione	 28
<i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	28
<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	31
<i>Ministero dello sviluppo economico</i>	34
<i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	36
<i>Ministero della giustizia</i>	39
<i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	42
<i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	46
<i>Ministero dell'interno</i>	48
<i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	52
<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	56
<i>Ministero della difesa</i>	60
<i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	61
<i>Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo</i>	65
<i>Ministero della salute</i>	53

Tavole:

Il Rendiconto dello Stato per il 2015 per categorie economiche
Raccordo tra Rendiconto dello Stato e Conto dello Stato di contabilità nazionale - anno 2015
I saldi del bilancio dello Stato: Rendiconto generale e contabilità nazionale
Conto dello Stato 2012-2015
La spesa delle Amministrazioni pubbliche e dello Stato nell'ultimo quindicennio
Le risultanze del Rendiconto dello Stato -2014-2015 al lordo delle regolazioni contabili e debitorie
Le risultanze del Rendiconto dello Stato -2014-2015 al netto delle regolazioni contabili e debitorie
Oneri per il personale – raffronto 2009-2015
Consumi intermedi - raffronto 2009-2015
I tagli di spesa per categoria economica - anno 2015
Il Conto del patrimonio
La spesa finale del bilancio dello Stato per missioni
La spesa finale per Amministrazione

PAGINA BIANCA

SINTESI

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO - RELAZIONE AL PARLAMENTO

SINTESI

Premessa**1.**

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

Con la parificazione del Rendiconto generale dello Stato si chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti, così da consentire al Parlamento di adottare le proprie conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso.

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

Si tratta di un esame del rendiconto che utilizza i dati della gestione della competenza e quelli della gestione della cassa e dei residui.

La Corte - che esamina il Rendiconto generale nelle sue componenti del Conto del bilancio e del Conto generale del patrimonio - riscontra, dal lato delle entrate, la conformità delle poste contabili (unità di voto, capitoli ed articoli) con i conti periodici, nonché con i riassunti generali delle riscossioni e dei versamenti; mentre, dal lato delle spese, verifica la concordanza contabile tra le spese ordinate e pagate dalle Amministrazioni statali e le scritture tenute o controllate, la regolarità dei decreti di accertamento dei residui passivi e l'estinzione dei titoli di spesa.

Con riguardo al Conto del patrimonio, la Corte effettua verifiche intese ad accertare la regolare iscrizione delle poste patrimoniali e dei relativi allegati e la corretta iscrizione dei dati riportati nelle scritture patrimoniali rispetto alla documentazione giustificativa fornita dall'Amministrazione.

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

Nella Relazione sul Rendiconto 2015, l'esame degli andamenti complessivi di entrate e spese si accompagna all'approfondimento dei risultati ottenuti con riguardo ai principali provvedimenti e manovre avviate fin dagli anni precedenti (misure di razionalizzazione delle spese, accelerazione dei pagamenti dei debiti, centralizzazione

degli acquisti, ecc.) e di aspetti di carattere economico-finanziario, che trasversalmente riguardano tutte le Amministrazioni. Le analisi relative alle singole Amministrazioni statali sono centrate, invece, sui risultati ottenuti nella gestione per programmi e, in particolare, sul grado di raggiungimento degli obiettivi. Tale impostazione mira non solo a fornire elementi sulla realizzazione e coerenza delle misure attuate che riguardano le Amministrazioni centrali, ma anche a indicare le aree che appaiono più suscettibili di ulteriori interventi di razionalizzazione.

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

2.

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

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

In apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010), fornendo a tal fine un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese. Il Conto dello Stato, infatti, costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche, a sua volta utilizzato come esclusivo quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

3.

Con riguardo alle entrate, l'analisi è stata articolata in tre parti. La prima è dedicata alla gestione delle entrate dello Stato nel 2015 e, dopo una valutazione dell'andamento delle principali fonti di gettito, approfondisce alcune delle poste più significative (quanto alla strutturalità degli introiti e alla proficuità dell'attività di controllo), nonché il fenomeno dei residui attivi. In una seconda parte, invece, sono esaminati l'articolazione e i risultati dell'azione di contrasto all'evasione condotta dalle Agenzie fiscali e dalla Guardia di Finanza. Nella terza parte, infine, l'analisi si concentra su aspetti specifici dell'assetto del prelievo, indagando - in relazione al contributo assicurato al gettito complessivo e alla luce di confronti internazionali - l'evoluzione del quadro normativo e l'interazione dei parametri impositivi con le variabili macroeconomiche di riferimento.

SINTESI

4.

L'esame degli andamenti generali della spesa fornisce elementi sulle misure di contenimento e razionalizzazione adottate nel 2015, sulle misure indirizzate a sostenere la crescita e quelle destinate ad interventi di carattere sociale, oltre alle consuete analisi in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti.

In tale direzione gli approfondimenti hanno avuto ad oggetto l'attuazione concreta degli interventi di controllo della spesa, nel confronto con l'impostazione iniziale, le misure volte al superamento nei ritardi dei pagamenti dello Stato nei confronti dei suoi fornitori, la centralizzazione degli acquisti e la questione dei debiti fuori bilancio.

5.

Per quanto attiene al Conto del patrimonio, una specifica Sezione del primo volume è dedicata alla rappresentazione sintetica degli elementi attivi e passivi del Conto stesso, nonché all'analisi di alcuni fenomeni che rilevano in termini di gestione dell'attivo e del passivo patrimoniale.

L'esame del Conto, inoltre, pone quest'anno per la prima volta particolare attenzione ai risultati della gestione della tesoreria in relazione alle operazioni connesse ai crediti e ai debiti.

Per quanto attiene ai beni immobili, sono state esposte le operazioni di valorizzazione e di dismissione del patrimonio immobiliare, nonché una rappresentazione dell'utilizzo e della gestione in senso economico degli elementi demaniali, quali il ricorso a concessioni o ad altre forme di affidamento.

Per quanto attiene al passivo, particolare attenzione è stata posta al debito statale nel suo complesso, nonché al ricorso agli strumenti finanziari; infine, è stata svolta un'analisi di dettaglio del fenomeno della perenzione amministrativa.

6.

I profili istituzionali e organizzativi delle Amministrazioni centrali trovano spazio nel capitolo dedicato all'"Organizzazione", nel quale le misure di riassetto organizzativo vengono esaminate alla luce della ridefinizione delle competenze tra livelli di governo, nonché dei principi sottesi alla recente riforma della Pubblica amministrazione.

In tale ottica, particolare attenzione è riservata alle dimensioni, al ruolo e alle attribuzioni degli uffici, ridisegnati dai nuovi regolamenti di organizzazione in modo da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati, dei quali valutare la razionalità anche alla luce delle attuali politiche per il personale pubblico.

7.

Nel secondo volume, dedicato alla gestione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali, in linea con il nuovo impianto della Relazione,

le analisi si concentrano prioritariamente sulla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, definiti negli atti di programmazione e declinati nell'ambito delle missioni e dei programmi affidati al ministero.

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

8.

Il terzo volume è dedicato all'affidabilità dei dati contabili sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa.

Per quanto attiene all'entrata, la verifica prende avvio dall'analisi dei dati riportati nei "Conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni" e dal successivo confronto tra tali contabilità ed il consuntivo dell'entrata. L'analisi si sviluppa, poi, sui dati del Rendiconto, per individuarne eventuali anomalie ed incongruenze, anche in relazione alle differenze riscontrate, nella competenza e nella cassa, rispetto alle previsioni di bilancio iniziali e definitive.

Per quanto attiene alla spesa, sono riportati gli esiti delle analisi svolte dalle Sezioni riunite ai fini dell'accertamento dell'affidabilità delle scritture contabili attraverso verifiche di alcune poste del Rendiconto, riferite ai pagamenti effettuati nell'esercizio finanziario 2015, al fine di evidenziare eventuali anomalie ovvero irregolarità riscontrate nelle procedure seguite. Sull'esito degli accertamenti le Sezioni riunite riferiscono sia nei casi di riscontrate criticità, sia in quelli nei quali si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni al fine di adottare correttivi utili al miglioramento dello svolgimento dell'azione amministrativa.

La metodologia adottata, che utilizza tecniche campionarie ispirate a criteri condivisi a livello europeo e internazionale ed in linea con quella utilizzata ai fini della *Declaration d'Assurance* (DAS), prevede accertamenti diretti a verificare la regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento nonché prime valutazioni connesse alla corretta imputazione e classificazione della spesa stessa.

Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica

9.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato espone risultati e valutazioni che si muovono, naturalmente, nel solco della contabilità finanziaria, con riguardo sia alle analisi generali sulle tendenze delle entrate e delle spese dello Stato, sia alla gestione delle

SINTESI

risorse assegnate a ciascun ministero: una scelta imposta dalla necessità di coerenza con il quadro contabile che è alla base della decisione di parificazione del Rendiconto.

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

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

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

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

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

Il raccordo, che è l'esito di un lavoro condotto d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'ISTAT, avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della "transcodifica" delle categorie economiche di bilancio, utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC 2010, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto;

- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la "competenza economica".

10.

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

In primo luogo, i saldi esposti nel Conto (in particolare il saldo primario e l'indebitamento netto) - che costituiscono, è bene ribadirlo, i soli saldi presi in considerazione ai fini delle verifiche in sede europea e della gestione della politica economica - non coincidono con i saldi finanziari del Rendiconto dello Stato, oggetto di parificazione.

Nel 2015, in particolare, l'indebitamento netto dello Stato è risultato pari a 44.750 milioni, a fronte di un indebitamento da Rendiconto, in termini di competenza, di 41.845 milioni e, in termini di cassa, di 83.131 milioni.

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

Il Conto dello Stato per il 2015 - così raccordato al Rendiconto dello Stato - registra l'indicata riduzione dell'indebitamento netto rispetto al 2014 (poco più di 5 miliardi), per effetto di una dinamica molto contenuta della spesa ed un recupero nella crescita delle entrate.

11.

Nella definizione di contabilità nazionale, il Conto dello Stato può essere posto a raffronto con gli andamenti più generali di finanza pubblica, al fine di trarne indicazioni sul contributo del bilancio dello Stato nel processo di riequilibrio dei conti pubblici intervenuto negli ultimi anni.

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

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

- durante il lungo periodo dell'espansione (2000-2009) la spesa primaria dello Stato era aumentata ad un tasso medio annuo superiore al 5 per cento, ben oltre la crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche (4,4 per cento), ma soprattutto superando ampiamente la variazione nominale del Pil (3 per cento);
- nel triennio 2010-2012 - il periodo del più intenso riaggiustamento dei conti pubblici - nei dati cumulati, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche resta

SINTESI

sostanzialmente invariata, mentre per lo Stato la riduzione raggiunge l'1,2 per cento;

- il triennio 2013-2015, nei valori medi di periodo, segnala una moderata inversione di tendenza, con una crescita della spesa primaria dello Stato dell'1,6 per cento (1 per cento medio annuo per l'intera Amministrazione pubblica).

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

- la registrazione nel bilancio dello Stato, a partire dal 2013, sia in entrata che in uscita, delle poste relative a giochi, scommesse e lotterie, che si traduce in maggiori spese per consumi intermedi a titolo di aggi per i concessionari e per i rivenditori (quasi 1 miliardo nel 2013 e circa 2,5 miliardi sia nel 2014 che nel 2015);

- l'iscrizione tra le spese (nelle prestazioni sociali in denaro) del *bonus* da 80 euro.

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

Un'altra categoria di spesa sulla quale, nella contabilità nazionale, si concentrano correzioni meramente contabili - e non soltanto con riguardo all'ultimo triennio - è quella degli "altri trasferimenti in conto capitale", tra i quali, nel tempo, sono state registrate, oltre alle imposte differite, diverse operazioni straordinarie, che incidono fortemente sul profilo della spesa effettiva.

Anche in questo caso, depurando la spesa in conto capitale da tale categoria di spesa - operando, in tal modo, una rettifica che, come le altre, resta puramente virtuale in quanto non consentita nella costruzione del quadro di finanza pubblica ufficiale - si evidenziano, tuttavia, andamenti che meglio rappresentano dinamica e composizione della spesa pubblica.

Gli aggregati così rettificati pongono bene in luce i significativi risultati di contenimento della spesa, sia statale che delle amministrazioni pubbliche, durante l'intero arco degli ultimi due trienni ed anche la flessione continua delle spese in conto capitale. In particolare, la spesa complessiva, così ridefinita, segnerebbe una riduzione medio annua dello 0,1 per cento nel triennio 2010-2012, ma di quasi l'1 per cento medio annuo nell'ultimo triennio.

I risultati dell'esercizio 2015

Le entrate dello Stato

12.

Nel 2015, la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal

progressivo indebolimento dell'attività di controllo e dagli aumentati vincoli ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

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

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

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

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

Meno confortanti sono le evidenze che emergono sul versante delle entrate riassegnate (oltre 16 miliardi nel 2015): sia perché si è in presenza di risorse che implicano una sottostima delle previsioni di entrata; sia perché si tratta di voci di bilancio per loro natura aleatorie ed indeterminate, utilizzate per coprire quote anche consistenti di spese inderogabili (interessi sul debito), oltre che certe nel loro ammontare, quali, in particolare, il rimborso dei buoni postali fruttiferi ed il pagamento dei relativi interessi; sia, infine, perché continua a mancare una puntuale e trasparente conoscenza del fenomeno, in specie per ciò che concerne l'individuazione di una correlazione fra risorse (le entrate riassegnabili) e impieghi (le entrate riassegnate).

Alla fine del 2015, i residui attivi mostrano una consistenza (poco più di 208 miliardi) in ulteriore ridimensionamento (-0,4 per cento). Per quanto limitato, tale risultato conferma la decisa tendenza (-20 per cento) manifestatasi l'anno scorso, anche se l'evoluzione del 2015 appare riconducibile ad una diversa componente: i residui da

SINTESI

versamento” (in flessione del 10 per cento), laddove nel 2014 l'imponente caduta risultava concentrata fra i residui da riscossione (-25 per cento) che, invece, registrano nel 2015 una sorta di effetto di “rimbalzo” che ne riporta lo *stock* al di sopra dei 100 miliardi.

Si tratta di un risultato che discende sia da una minore formazione di nuovi residui, sia da un processo di smaltimento dei vecchi, accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione finanziaria.

Il ridimensionamento si concentra sui residui da riscossione che, da sempre, costituiscono la componente più rilevante e più critica del fenomeno. Un fenomeno che si concentra in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione. Anche per il 2015, sulla base di quanto proposto dall'Agenzia, è stato adottato un considerevole abbattimento (95,2 per cento), nel presupposto di una presunta “incassabilità” dei ruoli nella misura del 4,8 per cento.

13.

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

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

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

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

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

Va poi rilevato, in ordine alle diverse tipologie di attività di accertamento, il

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

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

Marginale appare il contributo dei Comuni all'attività di accertamento 2015, il cui numero si è ridotto del 27 per cento rispetto al 2014 e del 43 nell'arco dell'ultimo quadriennio. Per contro, l'ammontare complessivamente riconosciuto ai Comuni è aumentato di oltre il 22,7 per cento, passando da 17,7 a 21,7 milioni.

Pure in sensibile riduzione il numero dei controlli da liquidazione (da 7,3 a 6,7 milioni nel 2015), anche se ad essi si accompagna un incremento del gettito pari a 783 milioni rispetto al 2014 (+12,8 per cento).

Le dimensioni raggiunte dal fenomeno delle imposte dichiarate ma non versate si colgono anche guardando all'elevato e crescente numero di posizioni interessate ai pagamenti dilazionati. Alla fine del 2015, il carico richiesto in rateazione ha ormai superato i 105 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente di quasi 22 miliardi (+26,4 per cento). Alla stessa data, le rateazioni concesse ammontano a 38,4 miliardi, con un incremento di 6,9 miliardi rispetto alla situazione a fine 2014. I dati delle rateazioni mettono in luce, da un lato l'anomalo ruolo ormai assunto da Equitalia, quale Ente di concessione di credito e, dall'altro, l'elevata probabile inesigibilità di buona parte delle dilazioni in essere, considerata l'assenza di garanzie e i limiti frapposti alle procedure di riscossione coattiva.

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

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

SINTESI

14.

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

La tassazione degli immobili coinvolge tutti e tre i temi, in un contesto in cui la varietà delle forme impositive converge verso un livello (quasi 44 miliardi nel complesso, pari a 2,7 punti di Pil) e una dinamica del gettito (+ 37 per cento nell'ultimo quinquennio) che proprio nel 2015 hanno trovato la massima espressione. A tali evidenze se ne aggiunge una terza: la crescente rilevanza del prelievo sugli immobili nel finanziamento dei Comuni e nell'assicurare un progressivo aumento del grado di autonomia degli Enti locali. Almeno fino al 2015, il legislatore ha adottato un'ottica di decentramento fiscale, in quanto le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale; occorre comunque segnalare elementi di criticità del settore immobiliare quali il fenomeno di evasione e di erosione che, secondo talune stime, determinano una consistente "evaporazione" di base imponibile.

Più recente, invece, è la questione della sottrazione a prelievo della casa di abitazione che, sul versante patrimoniale (oggi Tasi, ieri ICI), finisce per impattare pesantemente sul finanziamento e sul grado di autonomia impositiva degli Enti locali. C'è, infine, un interrogativo più specifico che discende dall'ampia diffusione del regime della cedolare secca nella tassazione degli affitti: quello relativo al conseguimento del più importante obiettivo ad esso affidato, ossia la riduzione dell'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare.

15.

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

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

(nel 2004 era stato il 18 per cento) e il 51,7 per cento delle entrate erariali (nel 2004 era stato il 7 per cento). I fenomeni di sostituzione che hanno interessato il mercato dei giochi hanno comportato un significativo ridimensionamento della resa media dell'intero settore (utili netti per l'Erario), attestatasi nel 2015 al 9,6 per cento, un terzo rispetto a dieci anni prima. E' questo il risultato di un livello di tassazione fortemente differenziato da gioco a gioco, e della quota predominante assunta dagli apparecchi di intrattenimento che, con un'incidenza del prelievo pari al 9,3 per cento, finiscono per condizionare il gettito dell'intero settore. Peraltro, va aggiunto, la progressiva saturazione del settore e la crescente sensibilità per le "perdite" economiche e sociali che la diffusione delle nuove tipologie di gioco possono determinare, sembrano suggerire che i risultati di gettito assicurato dal settore difficilmente potranno essere superati nel prossimo futuro.

16.

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

17.

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

Tale risultato si confronta con il crescente livello di rigidità del sistema della riscossione che, a fronte di un carico netto affidato al concessionario Equitalia crescente nel tempo (77 miliardi il volume 2015, quattro volte il livello del 2002), produce riscossioni limitate: nei confronti del livello del 2002 - l'anno di minimo, con 19,3

SINTESI

miliardi - il carico risulta quadruplicato. Peraltro, il volume del riscosso totale a mezzo ruoli, fra il 2000 e il 2015, è risultato pari a 92,3 miliardi, a fronte di un carico netto di 815,0 miliardi (appena l'11,3 per cento); un indicatore, quest'ultimo, che non tiene conto dell'abbattimento di residui attivi registratosi negli ultimi anni e che investe in misura massiccia le annualità più "anziane".

18.

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

19.

Alla fine del 2015, i crediti portati in compensazione (dei debiti tributari e contributivi) hanno superato i 47 miliardi complessivi, con una crescita del 49 per cento rispetto ai 31,6 miliardi segnati nel 2009. Ancora più sostenuta è risultata la dinamica dei rimborsi erogati dall'Amministrazione: + 83 per cento nel corso dell'ultimo quinquennio, anche se il livello raggiunto nel 2015 (15,7 miliardi) si commisura appena ad un terzo di quello delle compensazioni. A determinare i descritti andamenti hanno contribuito, accanto all'evoluzione dell'economia e dei parametri della tassazione, almeno altri tre fattori. Il primo è rappresentato dall'estensione della casistica idonea a generare crediti d'imposta: se, in passato, il fenomeno era ristretto all'ambito fiscale e al livello di governo centrale (crediti relativi a Iva e imposte dirette), successivamente ne sono stati interessati ulteriori ambiti, caratterizzati da finalità agevolative (rimborsi "Iva auto", "bonus incapienti", rimborso canone RAI, "bonus 80 euro", ecc.). Il secondo è costituito dalla progressiva entrata a regime della nuova normativa in materia di rimborsi e compensazioni, varata alla fine dello scorso secolo e imperniata sul sistema unitario di versamento, a mezzo principalmente del modello F24. Il terzo fattore, infine - che, diversamente dai due precedenti, ha operato in direzione di un contenimento del

fenomeno in esame — è rappresentato dai ripetuti interventi del legislatore che, al fine di contrastare gli abusi nella compensazione dei crediti d'imposta, ha introdotto una serie di vincoli (alcuni di portata generale, altri riguardanti specificamente l'ambito Iva).

20.

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

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

Le spese dello Stato

21.

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

Al netto delle regolazioni contabili gli andamenti registrati si attenuano, ma non mutano significativamente. Nelle previsioni definitive la spesa finale primaria, pur confermandosi in crescita, aumenta solo dello 0,7 per cento. L'impatto delle correzioni apportate con le regolazioni sulla spesa corrente (primaria) ne riduce l'incremento al 9,8 per cento. Si accentua il calo della spesa in conto capitale che risentiva, nel dato lordo, degli stanziamenti a copertura di conto sospesi per spese di investimento delle amministrazioni locali: la flessione nell'anno è del 48 per cento. Guardando alle somme impegnate e pagate, la spesa primaria, seppur ridotta rispetto al dato lordo, si conferma in forte crescita: +6,4 per cento gli impegni e +7,3 per cento i pagamenti. Ciò si traduce

SINTESI

in un incremento della spesa in termini di prodotto, rispettivamente, di 1,8 e 2,2 punti rispetto al 2014.

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

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

22.

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

Se si guarda, poi, alla dinamica e alla composizione della spesa direttamente gestita dallo Stato (al netto dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e quindi a Enti territoriali e previdenza), gli effetti della politica di riduzione della spesa sono ancora più evidenti. Si tratta di un’area di spesa limitata: nel 2009 gli stanziamenti definitivi al netto degli interessi erano pari a 178 miliardi, somma che scende nel 2015 a 161 miliardi. La spesa finale primaria si riduce nel periodo di poco meno del 10 per cento in termini di stanziamenti, del 5,9 in impegni totali e del 5,2 in pagamenti; anche in rapporto al

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

23.

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

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

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

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

Limitati appaiono, poi, gli effetti ottenuti anche ove i tagli operati miravano ad una razionalizzazione della spesa, volta ad individuare aree di intervento da abbandonare o da rivedere. Guardando agli stanziamenti dei capitoli interessati dalle riduzioni, le variazioni disposte nella gestione hanno, infatti, ridotto la dimensione dei tagli di oltre 82 per cento: alle riduzioni per 1.685 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti per poco meno di 1.400 milioni. Buona parte dei capitoli interessati sono stati reintegrati nel corso della gestione. Naturalmente, ciò non significa che non si sia mantenuto un impianto del

SINTESI

bilancio attento al contenimento della spesa. Piuttosto, sembrano confermate, come rilevato anche in passato, le difficoltà di individuare tagli di carattere strutturale. Le riduzioni proposte appaiono come “appostazioni di bilancio” da gestire nell’anno a seconda degli spazi finanziari disponibili e delle urgenze di spesa. Una modalità di gestione cui non sono certamente estranei le severe misure di contenimento operate negli scorsi esercizi, specie in determinate categorie di spesa. Resta, quindi, ancora attuale la necessità di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa attento a non incidere negativamente sul potenziale di crescita del Paese.

24.

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

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

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

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

Le nuove disposizioni introdotte con la legge di stabilità per il 2016 tese ad incrementare il ricorso a tale strumento potranno quindi incidere sui livelli di spesa degli anni a venire, pur tenendo conto che una rilevante quota di acquisti, non riferibile ad attività strettamente contrattuale, potrà, come tale, difficilmente essere suscettibile di “centralizzazione”.

25.

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

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

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

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

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

26.

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

SINTESI

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

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

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

Il patrimonio

27.

Il "Conto del Patrimonio" espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori; illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

La significatività dei dati esposti nel Conto è soprattutto connessa alla capacità di rendere in modo efficace la dimostrazione dei reciproci effetti delle due gestioni patrimoniale e di bilancio, in applicazione delle regole europee, di cui al regolamento del Consiglio europeo n. 2223 del 25 giugno 1996, che ne migliora, tra l'altro, la raffrontabilità con le scritture contabili degli altri Paesi dell'Unione europea.

Una ridotta significatività alle risultanze del conto, che si riflettono sul patrimonio netto dello Stato, è data dalle "rettificazioni" apportate in applicazione di disposizioni amministrative, circolari o altri provvedimenti non connessi alla gestione del bilancio.

Le cause giustificative di tali "rettificazioni", che incidono in modo rilevante sulle risultanze gestionali e che riguardano principalmente i beni immobili e quelli mobili, andrebbero esposte con maggiore chiarezza nel Conto a supporto dell'esame della Corte propedeutico al successivo esame parlamentare.

Le verifiche svolte dalla Corte, ai fini del giudizio di parificazione del Conto generale del patrimonio, accertano la regolare iscrizione delle singole variazioni alle poste patrimoniali ed ai relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

La gestione dell'esercizio finanziario 2015 ha prodotto un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 66,8 miliardi (lo scorso anno il peggioramento era pari a 129,6 miliardi). A fine esercizio le attività sono pari a 962,6 miliardi (con una diminuzione dello 0,6 per cento rispetto allo scorso anno) e le passività risultano essere 2.721 miliardi (con un aumento del 2,2 per cento rispetto allo scorso anno). L'eccedenza passiva è quindi pari a 1.758,4 miliardi, (1.692 miliardi nel 2014). La gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento di 2,5 miliardi (29,6 miliardi nel 2014), di gran lunga inferiore alla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali, pari a 36,5 miliardi (91,3 miliardi nel 2014) e dal peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a 32,8 miliardi (67,8 miliardi nel 2014). Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di 66,8 miliardi.

28.

A fine 2015 le attività finanziarie ammontavano a 657,1 miliardi di euro, mentre le passività finanziarie a 2.721 miliardi.

Nell'ambito delle attività finanziarie quelle a breve termine rappresentano quasi il 50 per cento del totale della categoria (324,7 miliardi); tra le passività finanziarie, quelle a breve termine sono pari al 26,9 per cento del totale della voce passiva (il 73,9 per cento si riferisce alla voce di medio lungo termine) e, nel dettaglio, la voce riferita ai debiti di tesoreria misura oltre l'84 per cento (al termine dell'esercizio finanziario 2015, la consistenza è pari a 619,8 miliardi).

Le gestioni delle posizioni a breve termine comprendono, oltre alla gestione dei residui attivi e passivi, anche i crediti e debiti di Tesoreria.

La gestione di tesoreria rappresenta un aspetto delle gestioni pubbliche che, anche nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa disposto dall'art. 42 della legge n. 196 del 2009, attuato con il recente d.lgs. n. 93 del 12 maggio 2016, assume, anche in una visione prospettica, importanza fondamentale non solo per la formulazione del bilancio di previsione, ma anche per la gestione dei saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini europei.

Il risultato della gestione di tesoreria espone anche l'apporto, sul piano della cassa, offerto dalle disponibilità rivenienti dalle operazioni di tesoreria a quelle di gestione del bilancio.

Il risultato della gestione del 2015 incrementa il ruolo di copertura dei conti statali (in totale 499,6 miliardi) assunto dalle giacenze delle contabilità speciali (in totale 504,3 miliardi).

Nell'ambito dei debiti di tesoreria, il debito fluttuante è diminuito nel 2015 di circa 11,6 miliardi (da 173,7 del 2014 a 162,2 del 2015), in ragione dei minori rifinanziamenti dei BOT scaduti per 10,5 miliardi circa.

SINTESI

29.

Le attività di medio-lungo termine più significative si concentrano nella voce di quarto livello “Azioni ed altre partecipazioni escluse le quote dei fondi comuni di investimento” (263 miliardi), incrementatesi di quasi 2,6 miliardi e nelle anticipazioni attive (68,1 miliardi) aumentate di 5,7 miliardi.

Nel Conto patrimoniale tra le attività finanziarie vengono classificate le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali. Si tratta di 44 società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex-lege* n. 259 del 1958. Le società direttamente partecipate dallo Stato detengono, a loro volta, quote di partecipazione in altre società. Nel 2014 si contavano 330 società indirette, di cui 144 (circa il 44 per cento) con quota di partecipazione superiore al 50 per cento.

La consistenza al 31 dicembre 2015 ammonta complessivamente a circa 76,5 miliardi, registrando un aumento rispetto all’anno precedente di circa 1,6 miliardi; le società non quotate rappresentano la maggiore consistenza patrimoniale (66,5 miliardi), di cui le società non finanziarie controllate ne rappresentano circa 50,6 miliardi. L’incremento più significativo rispetto al 2014 si rinviene tra le società finanziarie non bancarie controllate (+1,1 miliardi) tra cui si evidenzia l’incremento della Cassa Depositi e prestiti; altro significativo aumento si riscontra nelle società non finanziarie controllate (+730 milioni circa), tra cui Poste italiane.

30.

Il debito consolidato delle Pubbliche amministrazioni al 31 dicembre 2015 è risultato pari al 132,7 per cento del Prodotto interno lordo (Pil).

Tutte le voci del debito del settore statale, computato dal MEF nella Relazione sul conto consolidato di cassa delle AA.PP, trovano evidenza, anche se non immediata, nelle corrispondenti voci del Conto del patrimonio.

Nel 2015 il debito statale, così considerato, pari a 2.045,3 miliardi, è salito di 48,7 miliardi, corrispondenti ad un aumento del 2,4 per cento. Il risultato del 2015 dei debiti redimibili è di un incremento di 42,4 miliardi da 1.664,9 a 1.707,3 miliardi.

All’interno della categoria il maggior incremento si registra per i Buoni del Tesoro poliennali per 48,0 miliardi parzialmente compensato dalla diminuzione del circolante sotto forma di Certificati di credito del Tesoro per 2,1 miliardi, dei prestiti esteri per 2,6 miliardi ed altri prestiti per 0,9 miliardi.

La sommatoria dei debiti porta in detrazione il credito di tesoreria che lo Stato ha verso Banca d’Italia per il deposito del Conto di disponibilità del Tesoro (comprensivo degli impieghi di liquidità presso terzi – OPTES).

In termini percentuali i BTP costituiscono il 71 per cento dei debiti dello Stato, seguiti dai CCT/CTZ con l’8,2 per cento, dai conti correnti di tesoreria (7,6 per cento) e dai BOT (5,5 per cento).

I titoli negoziabili complessivamente considerati hanno rappresentato, al 31 dicembre 2015, l'87,2 per cento del debito statale, in lieve calo rispetto agli esercizi precedenti (- 87,4 per cento nel 2012; - 87,7 per cento nel 2013; - 87,3 per cento nel 2014).

Secondo i dati del Conto i risultati di *stock* si sono mantenuti entro i limiti stabiliti con la direttiva del Ministro del 23 dicembre 2014 e secondo le linee guida della gestione del debito pubblico che hanno previsto l'allungamento della vita media del debito, la minimizzazione del relativo costo e l'esposizione al rischio di rifinanziamento e ai mutamenti dei tassi di interesse.

Circa gli strumenti finanziari derivati sottoscritti dallo Stato, la Corte ha ribadito l'osservazione in merito all'esistenza di una adeguata loro iscrizione tra le attività e/o le passività nel Conto del patrimonio.

In disparte ogni considerazione sull'opportunità di rimuovere gli ostacoli alla contabilizzazione di quella che è da considerarsi una passività, occorre considerare l'opportunità di una maggiore chiarezza e trasparenza sugli effetti finanziari degli strumenti derivati. La trasparenza deve essere praticata già a partire dai capitoli di spesa, nei quali esiste una commistione tra interessi passivi del sottostante e differenziali negativi dei flussi finanziari del derivato.

Nel 2015 si sono ridotte le dimensioni del nozionale "protetto" dai derivati, pari a 150,891 miliardi (153,790 se si considerano anche i derivati su attivi), ovverosia l'8,3 per cento di tutti i titoli di Stato in circolazione (che equivalgono a 1.814,445 miliardi) e il 7,4 per cento di tutto il debito statale (pari a 2.045,323 miliardi), dato questo che è in calo rispetto al 2014 (nozionale 159,586 miliardi pari all'8,9 per cento dei titoli di Stato e all'8 per cento di tutto il debito statale).

In fase discendente è anche il *mark to market* (MTM) passato da 42,649 miliardi a 37,103 miliardi dopo il picco del 2014 dovuto al calo della curva dei tassi *swap* oltre 10 anni sopra i 140 punti base.

Esso riguarda un totale di 105 strumenti finanziari (anche questi in diminuzione) suddivisi in derivati su debito e derivati su mutui attivi; di essi poco più di 30 aveva un MTM positivo.

31.

L'anno 2015 registra una complessiva diminuzione del totale dei residui passivi perenti ed in particolare di quelli di parte corrente che si riducono del 15,3 per cento circa, anche in relazione al programma di riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi dell'articolo 49 del DL n. 66 del 2014.

SINTESI

32.

Dal Conto del Patrimonio, negli allegati prospetti secondo la classificazione SEC'95, si evince una consistenza al 31 dicembre 2015 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 61,7 miliardi, a fronte dei 61,3 miliardi del 2014, con un incremento di circa 460 milioni, principalmente riconducibile alla voce relativa ai “Beni immobili di valore culturale” che registra una consistenza finale di 21,1 miliardi, con un incremento per 300 milioni.

Nel 2015 in particolare si rinviene la diminuzione della categoria denominata “beni disponibili per la vendita” a causa dei trasferimenti ad Enti pubblici territoriali (303,6 milioni circa), delle “vendite provenienti da esercizi precedenti” (67,8 milioni circa) nonché per “vendite di esercizio con entrate in conto competenza” (9,4 milioni). Si registra, inoltre, in termini percentuali, un forte incremento (circa il 30 per cento) nell’ambito delle miniere e relative pertinenze, a seguito dell’aggiornamento del valore mediante capitalizzazione dei canoni minerari.

I “Beni assegnati in uso governativo” presentano incrementi per espropri ed esecuzioni immobiliari per circa 189 milioni, rivalutazioni per circa 134 milioni e acquisizioni gratuite da Enti pubblici per circa 94 milioni.

Per quanto attiene al demanio storico artistico, significativi sono gli incrementi di valore registrati sia in termini numerici che in termini economici, pari a 313 milioni circa, attribuibile in gran parte alla demanializzazione dei beni, portando la consistenza finale a 21,6 miliardi.

Dall’esame del riepilogo generale degli inventari compilato dall’Agenzia del demanio, viene in evidenza come nel 2015 si sia registrato, in modo marcato, un rallentamento nell’incremento annuale del valore del portafoglio, soprattutto in relazione alla rilevante attività di trasferimento agli Enti territoriali degli immobili richiesti ai sensi del federalismo demaniale e culturale, che nel 2015 ha mostrato i maggiori effetti, nonché all’attività di vendita, ordinaria e straordinaria effettuata nell’anno.

Come per gli altri anni, il disallineamento registrato tra i dati del Conto patrimoniale e quelli del Riepilogo è riconducibile a varie motivazioni che determinano una differente consistenza finale delle voci che li compongono, con la conseguente non validazione delle poste ed allegati da parte dei competenti uffici di riscontro centrali e periferici del Ministero dell’economia e delle finanze. Si tratta di una anomalia di cui si dà conto nella decisione di Parifica sul giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato.

Il Dipartimento del Tesoro ha proseguito all’operazione di dismissione di immobili di proprietà pubblica, avvalendosi della procedura di vendita a trattativa privata (di cui all’articolo 11-*quinquies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203) e individuando la Cassa depositi e prestiti S.p.A. quale possibile acquirente. All’esito di tale procedimento nel 2015 l’Agenzia del demanio, per conto del Ministero dell’economia e delle finanze, ha posto in vendita 613 beni con procedura ad evidenza pubblica; sono state stipulate 112 vendite a trattativa privata ed inoltre sono stati perfezionati 251 atti relativi ad alienazioni per adempimenti normativi e venduti 31 terreni per un totale di 23 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'attività posta in essere dal Ministero della difesa in merito alla vendita degli alloggi occupati a favore dei concessionari che hanno esercitato il diritto di prelazione all'acquisto e la vendita degli alloggi liberi tramite procedure d'asta, essa ha dato luogo ad operazioni, rispettivamente, di 65 alloggi a trattativa privata (con un introito nel 2015 di 9,6 milioni di euro) e di 158 alloggi a seguito di asta (con incassi nel 2015 di 12,6 milioni di euro) per un totale di 23,1 milioni di euro.

L'organizzazione

33.

Le Amministrazioni centrali dello Stato, a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, sono state destinatarie di reiterati interventi volti a ridurre l'organico del personale e il numero degli uffici di livello dirigenziale. Alle predette riduzioni hanno, di volta in volta, fatto seguito provvedimenti di modifica dell'assetto organizzativo, necessari per rimodulare il numero degli uffici di prima e di seconda fascia e per riaccorpere le competenze nell'ambito delle nuove unità organizzative.

Il processo di riordino è stato defaticante, continuo e disordinato e, in taluni casi, si è venuto a sovrapporre ad analoghi percorsi derivanti dalla ridefinizione delle competenze dei Ministeri ovvero dalla costituzione di Enti ed agenzie nazionali.

I nuovi regolamenti di organizzazione, peraltro, hanno operato riduzioni a margine delle strutture centrali dei Ministeri, mantenendo immutate le linee di fondo del tradizionale assetto organizzativo.

Nonostante la forte riduzione intervenuta nel numero degli uffici l'esame dei diversi organigrammi, acquisiti dalle amministrazioni, rivela, tutt'ora, la presenza di divisioni o uffici di livello equiparato con pochissime unità di personale assegnato (in alcuni casi meno di quattro)

Anche il processo di riduzione della rete periferica degli uffici dei Ministeri, è stato sinora troppo timido, e ha, in definitiva, inciso solo sui vertici degli uffici, eliminando dall'organico alcune posizioni dirigenziali di seconda fascia, senza intaccare la distribuzione dei dipendenti nelle diverse realtà territoriali.

Al momento, per gli uffici periferici, manca l'indicazione di una dotazione ottimale del personale, non essendo previste specifiche piante organiche, sia pure a titolo meramente indicativo.

I nuovi regolamenti di organizzazione ed i tagli alla consistenza del personale non hanno inciso sulla presenza, in quasi tutti i Ministeri, di Enti strumentali che, a vario titolo ed attraverso diversi momenti di raccordo organizzativo, svolgono importanti compiti operativi, che in taluni casi riguardano la missione fondamentale del Ministero

Merita di essere segnalato il caso del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio che opera con un ridotto numero di dipendenti e non dispone di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a

SINTESI

svolgere. Per tali compiti il Ministero si avvale di altri soggetti pubblici (es. Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA) e privati, in forma societaria (quali la Castalia Consorzio Stabile SCpA.), anche *in house* (Sogesid SpA).

Una profonda revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, è demandata ai decreti legislativi previsti dall'art. 8 della legge n. 124 del 2015. L'ambito di applicazione della delega è vasto ed ambizioso.

Per le amministrazioni centrali, viene riproposto il criterio di un ridimensionamento degli uffici cosiddetti strumentali, a favore delle attività connesse direttamente con l'erogazione dei servizi ai cittadini. Fra gli altri criteri direttivi per la riorganizzazione, va segnalato l'obbligo di soppressione degli uffici ministeriali, le cui funzioni si sovrappongano a quelle di Enti o autorità indipendenti. Più in generale, la delega prevede l'introduzione di una maggiore flessibilità nell'organizzazione dei Ministeri, anche attraverso una semplificazione delle procedure per emanare i regolamenti di riorganizzazione.

Per quanto attiene agli uffici periferici delle amministrazioni statali, il citato art. 8 ripropone un forte ruolo delle Prefetture, che dovrebbero trasformarsi in uffici territoriali dello Stato, punto di contatto unico tra amministrazione e cittadino.

34.

E' proseguito sia pur con ritardi rispetto alla tempistica prevista, il processo di costituzione di nuove Agenzie nazionali.

In particolare l'Agenzia per la coesione territoriale- giudicata dalla Commissione Europea strumento necessario per un auspicato sensibile miglioramento nella gestione delle risorse presenti nei fondi strutturali, assegnati all'Italia- ha operato per tutto il 2015 avvalendosi di personale ancor formalmente collocato presso del Ministero dello sviluppo economico.

Complesso anche il procedimento per la istituzione delle due Agenzie nazionali previste dal *Jobs act*, l'ANPAL e l'Ispettorato Generale del Lavoro chiamate a svolgere gran parte dei compiti operativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di controlli ispettivi sulle imprese e di politiche attive del lavoro.

Resta a tutt'oggi da definire il quadro dei rapporti con i centri per l'impiego collocati presso le Province e la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento dei due nuovi organismi.

35.

E' proseguito nel 2015 il processo di riordino strutturale delle Forze Armate, sulla base di quanto disposto dalla legge delega n. 244 del 2012, attuata attraverso l'adozione di due decreti legislativi, riguardanti, rispettivamente, la riduzione del personale militare

e civile e la revisione dell'assetto organizzativo che entro il 2020 dovrebbe determinare una riduzione di oltre il 30 per cento degli Enti e degli organismi militari.

A due anni dalla entrata in vigore del citato decreto delegato, sono già stati adottati 326 provvedimenti di soppressione o di riconfigurazione.

36.

Anche relativamente al 2015, va evidenziato il permanere di difficoltà nella *governance* degli Enti previdenziali evidenziate dalla Corte in una recente audizione presso la competente commissione della Camera dei deputati, legate, da un lato, alla soppressione, disposta con il decreto-legge n. 78 del 2010, dei relativi Consigli di amministrazione e, dall'altro, al processo di accorpamento dei principali Enti.

Sotto il primo profilo, la concentrazione nell'unica figura del Presidente delle competenze prima attribuite ad un organo collegiale, e la mancanza di una puntuale demarcazione dei diversi ruoli e delle funzioni, rischia di alterare il meccanismo di contrappesi proprio del precedente assetto duale, evidenziando, altresì, possibili contrasti tra il presidente e il Direttore generale, organo a capo della struttura amministrativa.

La fusione tra INPS ed INPDAP sotto il profilo organizzativo si è, di fatto, tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, che non ha realizzato quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti riflessi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

37.

In attesa del completamento dell'iter per l'entrata in vigore del d.lgs. concernente le modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale, è proseguita nel 2015 l'attività necessaria a completare le diverse azioni previste per la realizzazione del programma di attuazione della cittadinanza digitale, secondo l'architettura delineata che prevede quali pilastri fondamentali l'attribuzione ai cittadini di un'unica identità digitale la unificazione dell'anagrafe delle popolazione residente, il completamento delle procedure per il rilascio della carta di identità elettronica l'implementazione della fatturazione elettronica nei rapporti tra imprese e Pubblica amministrazione.

38.

Il *Country report 2016* della Commissione europea evidenzia, in un apposito paragrafo, che, sulla base degli indicatori messi a punto dalla banca mondiale, l'efficienza e l'efficacia del settore pubblico in Italia sono nettamente inferiori alla media degli altri paesi dell'Unione.

La stessa Commissione europea sottolinea, peraltro, positivamente l'approvazione della legge 7 agosto 2015 n. 124 contenente un ampio numero di deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, giudicata strumento utile a porre rimedio a gran parte delle criticità evidenziate.

SINTESI

La citata legge contiene ben 14 ambiti per l'esercizio delle previste deleghe legislative riguardanti tra la semplificazione dei procedimenti amministrativi la revisione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Presidenza del Consiglio, Ministeri, Enti pubblici ed agenzie nazionali, Prefetture); il riordino della normativa sul pubblico impiego e l'istituzione di ruoli unici per i dirigenti; la nuova disciplina delle società partecipate da pubbliche amministrazioni le modalità per l'esercizio dei servizi pubblici locali di interesse generale.

Al momento risultano pubblicati due decreti legislativi mentre altri 10 hanno già completato il previsto *iter* e sono stati approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri.

39.

Il processo di riordino delle funzioni non fondamentali esercitate dalle Province, avviato con la legge n. 56 del 2014, si è completato nella primavera del 2016

Le leggi approvate dalle Regioni hanno seguito, peraltro, schemi diversi e delineato differenti modelli ordinamentali. Solo in limitati casi si è verificata un'effettiva ridefinizione anche sul piano operativo, delle modalità di esercizio delle funzioni non fondamentali delle Province. Molte Regioni, di fatto, si sono limitate a delegare l'esercizio delle funzioni ai nuovi enti di area vasta, tramite la modalità organizzativa dell'avvalimento del personale trasferito alle Regioni.

Va segnalata la legge regionale dell'Emilia Romagna che delinea un'organica riforma di sistema, attraverso un modello partecipato, basato sulla concertazione da attuare attraverso tavoli interistituzionali di confronto con gli enti di area vasta e con i Comuni.

Resta tuttora indefinito il quadro per il concreto esercizio delle funzioni e del loro finanziamento con riferimento alla Calabria e alla Campania.

Il personale delle Province eccedentario rispetto ai compiti rimasti da svolgere è stato prioritariamente collocato presso le Regioni e gli uffici giudiziari fondamentali da svolgere.

Al momento restano da trasferire presso le Amministrazioni centrali che, peraltro, già hanno provveduto ad indicare i posti disponibili circa 2.000 unità di personale.

La gestione del bilancio dello Stato per Amministrazione

Presidenza del Consiglio dei ministri

40.

Il bilancio di previsione ed il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri presentano una struttura ormai consolidata che offre una rappresentazione contabile coerente con l'articolazione del bilancio statale.

Contribuiscono, nel 2015, a conferire una maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile complessivo, la nuova classificazione economica e funzionale e la non più prevista iscrizione, nel bilancio autonomo della Presidenza, delle risorse relative al pagamento dei mutui accesi dagli Enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali, la cui gestione (con le relative scritture contabili) spetta al Ministero dell'economia e finanze (a seguito di tale operazione il bilancio della PCM risulta alleggerito di un importo pari a circa 1,2 miliardi).

Le risorse in dotazione, di provenienza statale, si attestano in 1,6 miliardi, di cui circa il 35 per cento attinenti alla missione "Soccorso civile" (programma "Protezione civile") per un ammontare pari ad oltre 557,6 milioni.

L'altra missione su cui si concentrano le risorse trasferite è rappresentata dalla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", con oltre 414,3 milioni, nel cui ambito, alla leggera flessione delle risorse indirizzate alle spese obbligatorie (298,9 milioni) e alle spese di funzionamento della macchina amministrativa (34,3 milioni), si contrappone lo spiccato aumento delle risorse destinate al contenzioso concernente le borse di studio dei medici specializzandi (60 milioni) che, anche in relazione alla potenziale dimensione del contenzioso, richiederà una soluzione incentrata sulla cooperazione delle Amministrazioni coinvolte (MEF, MIUR e PCM).

Anche nel 2015, infine, alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato occorre aggiungere oltre 2,3 miliardi (2,4 miliardi nel 2014) dell'avanzo di esercizio 2014, che portano le risorse a disposizione della PCM nel 2015 ad un ammontare pari a circa 3,9 miliardi.

Dal lato della spesa, gli stanziamenti definitivamente assegnati hanno subito, accanto alle riduzioni operate sui trasferimenti provenienti da bilancio dello Stato, l'effetto delle specifiche misure legislative dettate dalle ultime manovre finanziarie (circa 53 milioni versati all'entrata del bilancio dello Stato) in relazione alle quali, anche nel 2015, alcune delle riduzioni apportate agli stanziamenti dei capitoli di spesa riferiti a politiche di settore rientranti tra gli obiettivi prioritari del Governo, sono state, in parte, compensate da prelevamenti a carico del Fondo di riserva, per un ammontare pari a circa 30 milioni.

Sotto il profilo gestionale risultano assunti impegni per 2,1 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,8 miliardi, nel cui ambito significativa appare la flessione della spesa in

SINTESI

beni e servizi, riconducibile al processo di ottimizzazione e razionalizzazione, avviato dalla PCM già nei passati esercizi.

Una più analitica esposizione dei dati contabili nel 2015, suddivisi per centri di responsabilità, evidenzia, in generale, oltre 745 milioni, in termini di impegni, sostanzialmente attinenti ai centri di responsabilità con funzioni di indirizzo e coordinamento, e oltre 1,405 miliardi riconducibili ai Centri di responsabilità strumentali per le c.d. politiche attive, nel cui ambito spiccano le risorse destinate alla protezione civile e al sostegno all'editoria.

Nel corso del 2015, le funzioni di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri sembrano ulteriormente consolidarsi sul piano ordinamentale, anche alla luce dei principi di razionalizzazione di cui alla legge n. 124 del 2015.

Gli ambiti di intervento in cui risalta maggiormente tale profilo si riconducono, in particolare, alle politiche di coesione, al rafforzamento del coordinamento della programmazione economica, ai rapporti con il sistema delle autonomie e all'organizzazione amministrativa.

In merito alle politiche di coesione, in attuazione del DL n. 101 del 2013, le competenze in materia sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale.

Il rilevante lasso di tempo trascorso per la riallocazione del personale (conclusa solo nel mese di gennaio 2016) e l'organizzazione delle funzioni (solo a fine luglio 2015 è stato sottoscritto l'accordo tra il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per gestione delle convenzioni in essere sottoscritte dal Ministero dello sviluppo economico) ha avuto riflessi anche nella gestione delle politiche di settore, in termini di tempistica, nella gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Ciò, tuttavia, non ha impedito di raggiungere, sia pure in ritardo, l'obiettivo della chiusura della programmazione comunitaria 2014-2020, come anche quello dell'accelerazione della spesa finalizzata a ridurre il più possibile il rischio di disimpegno dei fondi comunitari della programmazione comunitaria 2007-2013.

Permane, peraltro, ancora il fenomeno correlato alla rilevante massa di residui passivi che si è generata sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (13,7 miliardi, di cui circa 4 miliardi di nuova formazione) riconducibile, accanto al ritardo dell'avvio dell'Agenzia per la coesione territoriale, alla complessità delle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione in ordine, in particolare, ai c.d. progetti retrospettivi.

Con riferimento al ciclo della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, nel 2015 è stato, invece, completato il processo di definizione della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento (SIE) 2014-2020.

La programmazione delle risorse comunitarie e quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione si inquadrano nelle più ampie funzioni di raccordo della politica

economica assegnate alla PCM, la cui rilevanza è alla base del rafforzamento delle funzioni di coordinamento e di “valutazione di ultima istanza” di piani, programmi e interventi, propria del CIPE.

Ciò al fine di consentire, a valle di tale processo, pur in presenza di vincoli stringenti di bilancio, una coerente strategia di sviluppo del Paese e una più efficiente allocazione delle risorse che non si traducano in documenti di mero valore politico-programmatico.

In tale direzione, il Dipartimento per la programmazione economica (DIPE), ha formulato, nel 2015, alcune proposte di razionalizzazione dei processi istruttori in sede CIPE anche al fine di ovviare alle principali criticità evidenziate dalla Corte dei conti nello svolgimento dell’attività di controllo, dando avvio anche ad una revisione organizzativa interna dello stesso Dipartimento che ha, tra l’altro, comportato la definitiva incorporazione delle residue funzioni e risorse del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane.

Significativo è stato, ancora, nel 2015, il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica che ha interessato diversi filoni di intervento tra cui, in particolare, gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa finanziati nell’ambito del PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2010, l’attuazione della cittadinanza digitale, le politiche del personale, i sistemi di valutazione della *performance* e gli interventi di semplificazione individuati nell’Agenda 2015-2017.

Nell’esercizio esaminato continua, infine, ad essere centrale il ruolo di indirizzo e raccordo della PCM nell’attuazione delle norme contenute nella legge n. 56 del 2014 “Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, considerata l’attribuzione al Ministro per gli affari regionali e le autonomie della responsabilità in ordine alla verifica dei risultati raggiunti e al monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla riforma.

Quanto alle c.d. politiche attive, nel corso del 2015, in linea con l’obiettivo volto a dismettere attività maggiormente coerenti con la *mission* di altre Amministrazioni, si segnala il completamento del trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) delle funzioni della PCM in materia di turismo e il passaggio delle funzioni prima allocate presso il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l’innovazione tecnologica, all’Agenzia dell’Italia Digitale; funzioni alle quali, in linea con la riforma delle Amministrazioni pubbliche, dovrebbero, in prospettiva, accompagnarsi anche le altre competenze della PCM più squisitamente operative.

Nell’ambito delle attuali funzioni, che assorbono circa il 67 per cento degli impegni, continua a rivestire un ruolo centrale la Protezione civile che, a fronte di una dotazione finale complessiva di 1.607,7 milioni, ha registrato impegni di spesa per oltre 942,9 milioni, di cui 461,4 milioni per interventi (in particolare a carico del Fondo per la prevenzione del rischio sismico e per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 2012) e 445,6 milioni per spese in conto capitale (concentrate nel Fondo per le emergenze nazionali).

SINTESI

Seguono, per consistenza, le risorse dedicate al sostegno all'editoria (che evidenziano impegni per 222,4 milioni), oggetto di un processo di razionalizzazione anche sotto il profilo della unificazione dei molteplici attuali canali di finanziamento delle misure di intervento, e alle politiche della famiglia che evidenziano, anche nel 2015, difficoltà nella gestione dei fondi da ripartire in relazione al ritardo nella chiusura dell'Intesa con le Regioni.

Ministero dell'economia e delle finanze**41.**

Al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sono affidate le funzioni spettanti allo Stato nelle seguenti rilevanti materie: politica economica, finanziaria e di bilancio; programmazione degli investimenti pubblici; coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti; politiche fiscali e sistema tributario; demanio e patrimonio statale, catasto e dogane; programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale; vigilanza su Enti e attività; rapporti con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge.

Si tratta, come evidente, di compiti che riguardano gli ambiti primari della azione dello Stato sul fronte delle entrate e della spesa, che, in quanto tali, sono oggetto del primo volume di questa relazione. In questa sede si è pertanto concentrata l'analisi sulla programmazione e gestione da parte del Ministero, attraverso la struttura e le risorse allo stesso assegnate, della delicata attività di supporto di propria competenza.

Si tratta, come evidente, di compiti che riguardano gli ambiti primari delle azioni dello Stato sul fronte delle entrate e delle spese; il Mef partecipa alla gestione di più di due terzi delle missioni del bilancio (26 delle 34 missioni complessive del bilancio, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri e 5 di propria esclusiva competenza, nonché a 55 dei 181 programmi complessivi del bilancio dello Stato). Questa forte polarizzazione della spesa andrebbe rivalutata in occasione delle riforme dell'ordinamento contabile in atto, allo scopo di concentrare la responsabilità di ciascuna politica di riferimento, semplificando la struttura del bilancio dello Stato. Del resto, molti programmi di spesa di pertinenza del MEF sono caratterizzati da meri trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche o ad Enti vigilati.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2015 è divenuta efficace soltanto ad esercizio inoltrato, rendendo difficoltosa la realizzazione tempestiva del processo di programmazione operativa. Inoltre, permangono differenze fra la stessa e la nota integrativa, concentrandosi gli obiettivi della direttiva solo sui programmi ritenuti ad "esecuzione diretta" (84) - escludendosi, dunque, quelli associati a programmi meramente finanziari (63) - e prevedendo solo la nota integrativa obiettivi per l'Avvocatura di Stato e per l'Ufficio di Gabinetto. Tali disallineamenti non consentono una piena integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria,

rilevante ai fini di una verifica di coerenza tra gli obiettivi programmati e le risorse assegnate.

Gli stanziamenti definitivi del 2015 ammontano a 588,1 miliardi a fronte di una assegnazione iniziale di 590,7 miliardi. Una dotazione rilevante (nel 2009 era pari a 544,4 miliardi), tuttavia in diminuzione di circa 4,3 miliardi rispetto al 2014: è la spesa in conto capitale a ridursi rispetto all'esercizio precedente di ben 32 miliardi (nonostante l'incorporazione della missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" relativa ai fondi per lo sviluppo e la coesione, nell'ambito della quale sono state trasferite risorse nell'anno per un importo pari a circa 6 miliardi), compensati in parte da incrementi nelle spese di parte corrente e per rimborso passività finanziarie.

Sul versante delle entrate *extra* tributarie, che ricadono quasi totalmente nella gestione del MEF, si rinnova il divario fra accertato e riscosso che, soprattutto nel segmento relativo alle sanzioni tributarie, conferma una strutturale difficoltà di tradurre in gettito effettivo un'intensa attività di accertamento. Analogamente, trova conferma il ruolo che il MEF svolge nella riassegnazione (alla spesa) di entrate derivanti in larga parte da servizi resi dalle Amministrazioni dello Stato: un ruolo redistributivo, di cui proprio il MEF è il principale "beneficiario".

La gestione complessiva per missioni e programmi per il 2015 evidenzia come il Ministero impegni, sulla competenza, 552 miliardi prevalentemente concentrati nelle missioni "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (90,8 miliardi), "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" (101,3 miliardi) e "Debito pubblico" (288,6 miliardi), su cui si è concentrata l'analisi.

Sulla missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", che è sicuramente la principale, in quanto contiene programmi che fanno riferimento alla effettiva attività di gestione del Ministero, si concentrano gli obiettivi strategici della direttiva.

Nell'ambito del programma "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario", appare rilevante l'esito della valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo rispetto agli *standard* di riferimento, svoltasi nel 2015 e pubblicata dal GAFI-FATF e dal FMI a febbraio 2016 nel Rapporto di mutua valutazione. Il documento rileva che alcune lacune riscontrate nel sistema normativo (riguardanti i conti di corrispondenza, il sistema dei bonifici transfrontalieri, la verifica della clientela per le professioni non finanziarie e il sistema sanzionatorio) potrebbero essere superate in occasione del recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio. Margini di miglioramento sono stati osservati anche nella qualità dei processi e dell'azione amministrativa, con particolare riguardo alla possibilità di pervenire ad una programmazione maggiormente strutturata delle politiche e delle azioni. Avuto riguardo al numero delle diverse Autorità coinvolte, si auspica un ulteriore rafforzamento del coordinamento nell'ambito del Comitato di sicurezza finanziaria.

Quanto al programma "Analisi e programmazione economico-finanziaria", sono emerse difficoltà rispetto alla tempistica stimata per la messa in esercizio e la completa funzionalità di un progetto teso ad implementare un'unica piattaforma applicativa a

SINTESI

supporto del processo di gestione del debito pubblico, destinata a riunire i sistemi esistenti al fine di fornire, in tempi rapidi, dati congruenti e verificabili per l'analisi, la previsione, l'emissione e la gestione del debito pubblico. Una volta a regime, il sistema dovrebbe dare un rilevante contributo al miglioramento dell'operatività della competente Direzione, sia sul fronte gestionale, che su quello della reportistica.

In materia di valorizzazione del patrimonio pubblico, invece, si segnala la conclusione dell'iniziativa *Proposta immobili 2015*, volta alla "razionalizzazione degli spazi", consistente nel coinvolgimento degli Enti territoriali ed altri soggetti pubblici nella selezione di un portafoglio immobili da valorizzare e alienare. Dai Piani predisposti dalle Amministrazioni nella loro complessità emergerebbero risparmi conseguibili nel periodo 2015-2020 per circa 150 milioni, tuttavia tale conseguimento è subordinato, in alcuni casi, all'esecuzione di interventi edilizi tesi alla rifunzionalizzazione degli immobili coinvolti; è il caso delle sedi centrali e periferiche dei quattro Dipartimenti del MEF, per i quali il potenziale abbattimento dei canoni annui di locazione (per le annualità dal 2016 al 2020), per un complessivo importo di 19,3 milioni, risulterebbe subordinato a costi accessori per lavori stimati dall'Agenzia del demanio pari a 38,5 milioni.

Nell'ambito del programma "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", rilevante è stata l'attività posta in essere dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) a seguito dei processi di riorganizzazione delle strutture dei Ministeri, che hanno comportato, modifiche sia nel contenuto e nel ridisegno dei programmi di spesa, che nell'articolazione dei Centri di responsabilità amministrativa e dei Centri di costo. Al riguardo, va segnalato l'incremento di questi ultimi (da 787 a 1.004) in ragione, non tanto della modifica del numero di strutture dirigenziali sottostanti, quanto della necessità di offrire una più trasparente e dettagliata rappresentazione delle unità organizzative periferiche, esigenza verificatasi proprio per l'amministrazione finanziaria, con riferimento alle Ragionerie territoriali dello Stato e alle Commissioni tributarie territoriali.

Si segnalano alcuni sviluppi nel processo di attuazione della Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP), strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica, diretto a consentire la razionalizzazione e condivisione dell'informazione gestita: nel corso del 2015 sono state implementate attività di consolidamento del sistema, in particolare, risultano acquisite, in esito allo sviluppo della fatturazione elettronica e della certificazione del credito, le informazioni dei sistemi di supporto ai processi amministrativi, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti PCC e il Sistema di contabilità generale Sicoge.

Al MEF è stato assegnato, tra gli altri, l'obiettivo di garantire il pieno supporto al Governo per la predisposizione e gestione del bilancio dello Stato, con particolare riguardo al monitoraggio delle variazioni di bilancio: un fenomeno da monitorare atteso che una parte significativa delle scelte allocative avviene al di fuori della sessione di bilancio, anche tramite specifici atti amministrativi. Alla luce di una analisi sui tempi, si è sottolineata la rilevanza di una accelerazione ove possibile, di dette procedure,

dipendendo dal loro perfezionamento la possibilità di poter procedere con la gestione contabile interessata.

Notevoli gli stanziamenti definitivi (101,4 miliardi) della missione “Relazioni finanziarie con le Autonomie locali”, su cui tuttavia pesano obiettivi meramente finanziari. Nel corso dell’anno 2015, nell’ambito del programma “Federalismo”, sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 206,6 milioni, mentre permangono trasferimenti in favore di Regioni a statuto ordinario per 97,8 milioni.

Infine, la missione “Debito pubblico” ripartita in due programmi di competenza esclusiva del MEF, comprende le risorse destinate al rimborso del debito statale e gli oneri per il servizio del debito ed assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36,2 per cento) e di quelle assegnate al MEF (53,1 per cento). Entrambi i programmi (programma “Oneri per il servizio del debito statale” e programma “Rimborsi del debito statale”) hanno una competenza condivisa tra i Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell’Amministrazione generale, del personale e dei servizi. Nel 2015 si sono prodotti ancora gli effetti della riduzione delle aliquote delle provvigioni per i collocamenti in asta verificatasi l’anno precedente. Inoltre, a seguito della revisione del sistema di collocamento dei BTP Italia mediante suddivisione della procedura in due fasi, si sono potute ridurre le spese in termini di commissioni, grazie alla possibilità di escluderne la corresponsione con riferimento alla seconda fase di distribuzione.

Ministero dello sviluppo economico

42.

Il Ministero dello sviluppo economico (MISE) rappresenta l’Amministrazione centrale di riferimento per i principali settori produttivi dell’economia italiana. A distanza di più di due anni dall’adozione del nuovo regolamento di organizzazione, risulta tuttavia vacante il Centro di responsabilità riferito al Segretariato generale, che dovrebbe garantire il necessario raccordo tra gli indirizzi politici e la realizzazione coordinata degli obiettivi gestionali.

La riorganizzazione ha comportato una complessiva nuova articolazione dei centri di responsabilità e delle competenze oltre che una riallocazione delle risorse di bilancio.

Sullo stato di previsione, così come sulla organizzazione e sulla dotazione organica del Ministero ha poi inciso in maniera rilevante il trasferimento nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze di quella che, assorbendo circa i due terzi delle risorse totali, rappresentava, sino all’esercizio 2014, la missione più consistente del MISE, ovvero la 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale”.

Un percorso che potrebbe trovare ulteriori sviluppi mantenendo nel bilancio del MISE solo le risorse suscettibili di una effettiva gestione strategica integrata da parte dello

SINTESI

stesso Dicastero. Rilevano al riguardo le ingenti risorse per il comparto della difesa che coprono buona parte degli stanziamenti definitivi del MISE, ma rispetto alle quali il ruolo di quest'ultimo attiene al mero controllo finanziario e non alla programmazione e gestione dei progetti.

Complessivamente, la gestione nel 2015 è stata caratterizzata da stanziamenti definitivi per circa 6 miliardi con un incremento del 34 per cento rispetto agli stanziamenti iniziali (pari a 4,5 miliardi) determinata per lo più da variazioni di bilancio intervenute con Decreti del Ministro del Tesoro (1,5 miliardi). Al netto delle risorse riferite alla citata missione, trasferita al MEF, le risorse definitive assegnate complessivamente al MISE, nel 2015, sono incrementate rispetto al 2014.

L'analisi della spesa corrente espone una crescita nella categoria dei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche composta prevalentemente da interventi relativi ai settori dell'energia elettrica, del nucleare, delle rinnovabili e dell'efficienza energetica, nonché al sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del “*made in Italy*”.

Si conferma, invece, un *trend* in diminuzione nell'ambito della spesa per consumi intermedi e dei trasferimenti correnti alle imprese e alle famiglie e istituzioni sociali private.

L'analisi finanziaria è stata approfondita per le quattro principali missioni del Ministero e per i programmi più rilevanti delle stesse, cercando di metterne in relazione gli esiti con le attività poste in essere nell'anno e con i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati.

La missione “Competitività e sviluppo delle imprese” comprende circa l'80 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero, in massima parte distribuiti su due dei cinque programmi di pertinenza: il programma 5 “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo”, le cui dotazioni attengono quasi interamente a spese del comparto strategico della difesa; il programma 7 “Incentivazione del sistema produttivo”, su cui si è dunque concentrata maggiormente l'analisi. Con riguardo al Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese, si è osservato nel corso del 2015 un incremento del 19 per cento rispetto al 2014 dei finanziamenti accolti e delle garanzie concesse. Particolare attenzione merita il progetto di revisione del sistema di valutazione del Fondo, che prevede il passaggio dall'attuale modello di *credit scoring* a un modello di *rating*: L'obiettivo è graduare l'intensità delle coperture in funzione del rischio delle imprese, veicolando il supporto dell'intervento pubblico ai casi di effettivo maggior bisogno, con potenziale minor assorbimento di risorse pubbliche. Sono, inoltre, emerse criticità rispetto alla possibilità di affrontare i *target* previsti per il 2018, per il programma operativo nazionale imprese e competitività FESR 2014-2020.

La gestione della missione “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, cui risulta assegnato il 10,9 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero, nell'esercizio 2015 si è caratterizzata per un rilevante incremento degli

stanziamenti definitivi, sia rispetto a quelli inizialmente assegnati, sia rispetto a quelli dell'esercizio precedente, e tanto per le spese correnti che per le spese in conto capitale. Fra le priorità che hanno guidato l'attività nel 2015, si segnalano la necessità di assicurare la disponibilità di fonti energetiche dall'estero, la riduzione dei prezzi dell'energia e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile attraverso il sostegno all'innovazione legata alla *green economy*: macro-obiettivi questi ultimi che pur implicando costi aggiuntivi nel medio termine, potrebbero assicurare in prospettiva effetti positivi. Nel 2015 si è anche conclusa la prima fase delle attività del POI Energia (periodo di programmazione 2017-2013). Risulta, invece, a tutt'oggi *in itinere* l'approvazione del Piano Triennale 2015-2017 per la ricerca di sistema elettrico nazionale.

Particolare attenzione è stata posta alla gestione della missione "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" che, pur avendo una incidenza relativa quanto agli stanziamenti definitivi in bilancio (pari al 4,3 per cento dell'ammontare complessivo del Ministero), riveste una speciale valenza strategica ai fini dello sviluppo economico del Paese sul piano internazionale. In tal senso, l'esercizio si è caratterizzato per le numerose attività sviluppate per l'attuazione del "Piano per la Promozione straordinaria del *"made in Italy"*.

Infine, nell'ambito delle politiche relative alle Comunicazioni, su cui è gestito il 2,8 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse del dicastero, sono state di particolare rilievo nel 2015 le iniziative dirette allo sviluppo –in termini sia di infrastrutture che di servizi – della banda larga e ultralarga fissa e mobile.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

43.

Sotto il profilo ordinamentale nel corso del 2015 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato prioritariamente impegnato nell'attività di completamento del nuovo assetto organizzativo previsto dai decreti attuativi del *Jobs Act*, con particolare riferimento all'istituzione dell'Agenzia unica delle ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato nazionale del lavoro" e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), istituite, rispettivamente dai d.lgs. n. 149 e n. 150, entrambi emanati il 14 settembre 2015.

Il contesto organizzativo in cui si è svolta la gestione del 2015 è stato dunque particolarmente difficile dovendosi, da un lato attuare un assetto organizzativo profondamente rivisto rispetto al passato e dall'altro già ipotizzare i riflessi operativi derivanti dall'istituzione delle Agenzie e prefigurare le strutture di supporto allo svolgimento dei nuovi compiti di carattere non più operativo, ma esclusivamente progettuali programmatici, di controllo e di coordinamento.

SINTESI

Sotto il profilo finanziario, le risorse inizialmente assegnate al Ministero nella legge di bilancio, pari a 128,5 miliardi, sono state successivamente incrementate con decreti di variazione e con la legge di assestamento per oltre tre miliardi. Gli incrementi più significativi hanno riguardato le missioni “Politiche previdenziali” e “Politiche per il lavoro”.

La missione “Politiche previdenziali” assorbe, in termini finanziari, la quota più rilevante delle risorse (92,6 miliardi), pari al 70 per cento delle disponibilità. Si tratta, per la quota più consistente, di trasferimenti all’INPS a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso. I relativi capitoli di bilancio presentano ogni anno rilevanti importi di residui passivi. Si tratta di un fenomeno più volte segnalato dalla Corte, la cui soluzione non può prescindere da un miglioramento della comunicazione con l’Istituto di previdenza, in relazione all’effettivo fabbisogno di risorse.

Di rilievo finanziario anche la missione “Politiche per il lavoro”, con uno stanziamento definitivo pari a 10,5 miliardi, pressoché interamente concentrati nel Fondo sociale per occupazione e formazione.

Anche in rapporto al quadro normativo, il 2015 ha rappresentato un anno di transizione con riferimento a tutte le missioni di competenza del Ministero.

La materia dell’assistenza sociale è infatti destinata a breve ad essere rivista, in relazione al completamento del disegno organizzativo del federalismo fiscale, che prevede la trasformazione dei trasferimenti statali, nelle materie di esclusiva competenza regionale, in entrate proprie delle Regioni. Occorre considerare, inoltre, quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2016 che ha istituito il “Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale”, finalizzato alla nascita di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all’introduzione di un modello di assistenza basato sulla previsione di livelli essenziali delle prestazioni, da garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Nel 2015 il Ministero è stato impegnato nella tradizionale complessa attività di riparto delle risorse stanziare in una pluralità di fondi, destinate ad integrare le disponibilità regionali quali il Fondo per l’infanzia e l’adolescenza, il Fondo per le non autosufficienze e il Fondo nazionale per le politiche sociali. Sono state, inoltre, avviate le fasi propedeutiche all’istituzione del casellario generale dell’assistenza, che rappresenta uno strumento indispensabile di conoscenza per una più razionale gestione degli interventi assistenziali e per il funzionamento dell’ISEE.

Sempre in tema di attività di assistenza, il coinvolgimento del Terzo settore e delle associazioni di volontariato è attualmente oggetto di un auspicato intervento di razionalizzazione, ad opera di un organico disegno di legge delega, sul quale la Corte ha espresso le proprie valutazioni in sede di audizione presso la competente Commissione di merito della Camera dei deputati.

L’unificazione dei principali Enti di previdenza pubblica ha evidenziato problemi di *governance* dell’INPS, derivanti dalla concentrazione nella figura del Presidente anche

dei compiti in precedenza spettanti al soppresso Consiglio di amministrazione ed ad un non chiaro riparto di compiti tra il Presidente stesso ed il direttore generale dell'Istituto.

La fusione tra INPS ed INPDAP si è di fatto tradotta, nel nuovo regolamento di organizzazione, in una mera sommatoria di posti di funzione, senza determinare l'auspicata revisione del complessivo assetto organizzativo.

In materia pensionistica, il Ministero è stato impegnato nella complessa attività di gestione dei sei interventi di salvaguardia, volti a selezionare una platea di soggetti ai quali applicare i requisiti per il pensionamento antecedenti l'entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011 e nella predisposizione di una settima ulteriore salvaguardia, inserita nella legge di stabilità per il 2016.

La Corte, al riguardo, non può fare a meno di sottolineare le difficoltà di predisposizione e di gestione del complessivo intervento, dovute a carenze informative sull'effettivo numero degli appartenenti alle categorie di volta in volta salvaguardate e la progressiva tendenza ad una estensione dei benefici anche a soggetti collocati a riposo dopo l'entrata in vigore della normativa di riforma.

Ciò ha determinato un costo complessivo pari a 11,4 miliardi, che rappresenta circa il 13 per cento dei risparmi complessivamente attesi dalla "riforma Fornero".

Con riferimento alle politiche attive del lavoro, in attesa dell'operatività dell'ANPAL, permangono criticità nell'attuazione del programma "Garanzia giovani", che dovrebbe rappresentare il prototipo delle iniziative volte a favorire l'occupazione per le categorie maggiormente in difficoltà a trovare sbocchi nel mercato del lavoro.

A fronte del considerevole aumento del numero degli aderenti all'iniziativa, mancano dati certi sull'effettiva creazione di occupazione di qualità per gli interessati, mentre permangono reali difficoltà operative, che si concretano in tempi lunghi di attesa per l'effettiva presa in carico dei giovani, nella mancata coerenza tra il profilo dei destinatari ed i percorsi proposti, nell'insufficienza di controlli sulla qualità dei corsi di formazioni e dei tirocini, in ritardi nell'erogazione dei benefici economici per i destinatari e per le imprese.

In attesa dell'effettivo funzionamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, l'attività di vigilanza sulla corretta osservanza delle norme sul rapporto di lavoro e sulla salute e la sicurezza dei luoghi di svolgimento dell'attività lavorative, ha raggiunto gli obiettivi previsti. Nell'ambito dell'ordinaria attività ispettiva, sono state controllate 146.000 aziende con contestazione in oltre il 56 per cento dei casi di illeciti: più di 78.000 sono stati i lavoratori irregolari scoperti, di cui il 53 per cento completamente in nero.

Il 2015 è stato il primo anno di sperimentazione della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e di applicazione dei nuovi istituti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria. In relazione a quanto sopra ed al miglioramento della situazione economica, è diminuito il ricorso alla casa integrazione guadagni con particolare riferimento a quella in deroga ed a quella straordinaria.

La gestione del fondo per l'occupazione e la formazione anche nel 2015 ha evidenziato criticità programmatiche e gestionali, con frequente rimodulazione delle

SINTESI

risorse tra i diversi piani gestionali, comunque frammentati in una pluralità di interventi, alcuni dei quali aventi carattere marginale.

La politica di integrazione dei migranti ha presentato anche nel 2015 aspetti di rilevante complessità, in relazione all'evoluzione del fenomeno che vede un sempre più elevato numero di extracomunitari presenti nel territorio nazionale, non inserito nel mercato del lavoro. Ciò a causa dei ricongiungimenti familiari, dell'aumento della nuova generazione degli stranieri nati in Italia e di un tasso di disoccupazione più elevato rispetto a quello dei cittadini italiani. A fronte di quanto sopra, la normativa comunitaria tende sempre più a parificare la situazione degli immigrati regolarmente soggiornanti a quella dei cittadini nell'accesso alle misure di sostegno al reddito ed all'occupazione.

In tale contesto, gli interventi di competenza del Ministero del lavoro, tenuto conto delle risorse disponibili, si rivelano complessivamente marginali ed inadeguati e necessitano di essere ripensati e organicamente inseriti all'interno del ridisegno del complessivo sistema di *Welfare*.

Ministero della giustizia**44.**

L'efficienza organizzativa della giustizia e del settore giudiziario in generale sono elementi decisivi per il Paese nell'ottica della crescita. Su tali aspetti si dispiega il processo di riforma, quale sintesi di interventi normativi ed organizzativi.

Gli esiti valutativi della Commissione europea del quadro di valutazione UE della giustizia 2016, nel rapporto pubblicato nel mese di aprile 2016, pur evidenziando ancora la lunghezza dei processi civili, mettono in evidenza un miglioramento rispetto al 2013, con segnali di trasformazione positiva nell'efficienza del sistema giudiziario italiano, soprattutto per la diminuzione del numero delle cause civili pendenti e sul fronte dell'informatizzazione del processo. Quindi, il raggiungimento di risultati concreti, nel poliedrico panorama della giustizia, appare sempre più urgente.

La nuova organizzazione, prevista dal Regolamento (dPCM 84/2015) adottato nel mese di luglio 2015, è il momento principale di snodo della modifica delle articolazioni amministrative centrali e della compagine periferica. Tale novellato quadro delle strutture è importante per supportare il cambiamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari; l'ottica di fondo ha lo scopo di contemperare gli obiettivi di *spending review* attraverso il perseguimento di una maggior efficienza funzionale ed eliminazione delle duplicazioni di funzioni sovrapponibili, con la valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali, soprattutto nell'affidamento alla Direzione della giustizia minorile anche del settore dell'esecuzione della pena esterna.

Lo stanziamento definitivo del Ministero (8,2 miliardi) è superiore al 2014 (7,9 miliardi). La missione "giustizia", che assorbe il 99 per cento delle risorse del Ministero, si articola in 3 programmi: "Giustizia civile e penale", "Amministrazione penitenziaria"

e “Giustizia minorile e di comunità”. La capacità di pagamento è di poco superiore al 90 per cento, anche se la formazione dei nuovi residui dell’esercizio fa ampliare i residui finali. La situazione debitoria, che per il Ministero assume particolare rilievo, migliora nel complesso nell’esercizio 2015, non riscontrandosi nuovi debiti fuori bilancio in alcuni fra gli ambiti di spesa più soggetti a tale patologia contabile (spese per intercettazioni e le spese di giustizia). Permangono, tuttavia, criticità nell’ambito delle spese per l’equa riparazione, ove si riscontrano nuovi debiti fuori bilancio (85,7 milioni) e nelle spese di funzionamento riferite al programma dell’Amministrazione penitenziaria (14,5 milioni). Non risolte, infine, sono le situazioni debitorie pregresse, che, pur se ridotte nell’importo ancora dovuto, ammontano a 22 milioni per intercettazione e 399,9 milioni per equa riparazione.

La geografia giudiziaria doveva essere completata nel 2015: il quadro organizzativo appare ad oggi più chiaro, ma non ancora compiuto ed a regime, in attesa che siano esaminate dal Ministero le richieste, in ordine alla riduzione degli uffici del giudice di pace (sono 360 sedi a maggio 2016), con il mantenimento degli oneri a carico dei Comuni, pervenute entro la scadenza del termine. L’osservazione dei dati statistici della giustizia civile pone in luce un abbattimento dell’arretrato dell’8 per cento, considerato al netto delle tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, ragionevole ed utile sterilizzazione soprattutto nei confronti internazionali. Il totale nazionale dei fascicoli civili pendenti al 30 giugno 2015 risulta, al netto dell’attività del giudice tutelare, pari a 4.221.949 procedimenti. Hanno concorso alla riduzione dell’arretrato da un lato gli interventi finalizzati a velocizzare i tempi dei processi (tirocinio formativo nell’ambito degli Uffici per il processo e il progetto “Piano Strasburgo 2”) e dall’altro gli strumenti deflattivi introdotti di recente nell’ordinamento, rispetto ai quali, tuttavia, non risulta agevole e strutturato il monitoraggio degli effetti. Il *trend* decrescente, fotografato al giugno 2015, pone in luce la stretta interconnessione con le minori iscrizioni a ruolo, mentre al contrario si evidenzia un minor tasso di definizione delle controversie in tutti i gradi di giudizio. Se si riscontra positivamente che si sono ridotti i tempi di definizione, rileva però, nelle statistiche del Ministero, che le cause ultra-triennali sono aumentate e pertanto sono a rischio indennizzo *ex lege* Pinto circa 3,5 milioni di cause.

Sicuramente di ausilio sono stati anche il consolidamento dei risultati ottenuti con il processo civile telematico, non completamente definito, finanziato da ingenti risorse, stanziati dal 2011 al 2015 per circa 550 milioni e pagate per 465 milioni, ed il rafforzamento dell’infrastruttura informatica.

Di particolare interesse sono la gestione del Fondo unico Giustizia, il debito derivante dalle condanne per equa riparazione e il sistema di intercettazione.

Le dinamiche del FUG, istituito per perseguire obiettivi, fra i quali il censimento e la gestione in modo centralizzato del denaro e dei titoli sequestrati (e poi confiscati), mettendo a reddito denaro e titoli, sono ancora critiche nel complesso processo di alimentazione, amministrazione e versamento all’erario delle ingenti risorse intestate al

SINTESI

Fondo. La gestione del FUG, attribuita a Equitalia Giustizia dal 2009, ha comportato versamenti complessivi allo Stato per circa 1,16 miliardi.

In ordine alla durata eccessiva dei processi, che come noto ha comportato una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione in applicazione della legge del 24 marzo 2001, n. 89, il Ministero della giustizia aveva varato un piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito; al fine di smaltire la massa debitoria nel 2015 è stato sottoscritto un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia. Pur non incidendo sulla situazione relativa ai debiti pregressi, sono intervenute modifiche ordinamentali, che potranno influire sulle eventuali nuove posizioni di diritto all'equa riparazione, in particolare con riguardo ai rimedi preventivi ed alla limitazione del *quantum* dell'indennizzo.

La gara unica nazionale per i servizi tecnici in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, ormai all'esame dal 2007, non ha ancora avuto esito. Anche se si è rilevata una contrazione della spesa dedicata alle intercettazioni nel 2015 e la non sussistenza di nuove situazioni debitorie e, comunque, nella consapevolezza della complessità degli ambiti operativi, appare necessaria una svolta decisiva.

Con riguardo al settore penitenziario si sono riscontrati, quest'ultimo anno, notevoli sviluppi: sono stati introdotti interventi di riforma, avviati nella materia della esecuzione penale e nella sfera trattamentale del detenuto, si è attuato il definitivo passaggio ai due ministeri ora competenti (MEF e MIT), a seguito della conclusione dell'attività del Commissario per il Piano carceri. Negli ultimi anni, il sovraffollamento carcerario è stato affrontato a livello normativo e gestionale, sia con le modifiche di norme penali e amministrative tali da incidere sul sistema delle sanzioni carcerarie, ridimensionandone l'ambito con effetti sul numero dei detenuti, da un lato; sia con opere immobiliari negli istituti penitenziari, per aumentare i posti detentivi e migliorare le condizioni dei detenuti. I recenti interventi sono in risposta al noto pronunciamento di condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Se permangono situazioni di particolari criticità, tuttavia l'indice di sovraffollamento risulta diminuito, anche in virtù del calo del numero dei detenuti ristretti negli istituti (105 per cento nel 2015 rispetto al 108 per cento del 2014), detenuti che ammontano a 52.164 al 31 dicembre 2015 e ciò a fronte di un numero di posti detentivi di circa 49.570.

Appare migliorata, ma non esaustiva la *governance* sulle infrastrutture carcerarie: dopo una ricognizione dello stato dell'arte, non particolarmente agevole, coordinata e precisa, gli esiti del Piano carceri sono deludenti, come rilevato da questa Corte; nel 2015 l'Amministrazione ha completato l'attività di trasferimento dei documenti, relativi a 31 interventi assegnati ai Provveditorati Interregionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e ad altri 20 interventi, che risultano quasi tutti completati, al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Non è completato il passaggio dagli Ospedali Psichiatrici giudiziari alle Residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza, per la mancata collaborazione fra livelli di governo ed in particolare per la mancata attivazione delle REMS in alcune Regioni, allo

stato commissariate per tali ambiti. Ciò ha comportato l'impossibilità di eseguire sempre le decisioni dell'Autorità giudiziaria.

Per quanto attiene agli obiettivi della Giustizia minorile e di comunità, occorre evidenziare l'evoluzione nel panorama internazionale di crisi con gli indubbi riflessi sulla società civile, che ha comportato la necessità di un adeguamento ed una rivisitazione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi minorili della giustizia. Inoltre, le funzioni riguardanti la gestione dell'esecuzione penale esterna per i minori e per gli adulti, sono state unificate al fine della valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'Amministrazione, concentrando le relative competenze, attribuite finora ad uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti. Il sistema dell'esecuzione penale esterna deve garantire la gestione delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni penali non detentive, della messa alla prova *ex art. 168-bis c.p.*, delle altre sanzioni e misure che si eseguono nella comunità. A tale ultimo riguardo, sarebbe opportuno incidere proficuamente su meccanismi convenzionali anche per un miglior utilizzo delle risorse. Determinante è la sinergia multilivello sia fra le Amministrazioni pubbliche coinvolte, sia con le istituzioni private sociali. In conclusione, occorrerebbe una messa a sistema degli attori coinvolti, per garantire maggior trasparenza e l'efficacia del collocamento in comunità ed in generale degli interventi.

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

45.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha operato, anche nel 2015, in un quadro di politica estera estremamente complesso, aggravato da crisi internazionali, anche economiche, nella ricerca di efficaci misure comuni per affrontare questioni di prioritaria importanza. Di notevole rilievo sono le problematiche relative all'immigrazione e la connessa emergenza umanitaria, per le quali il Ministero doveva contribuire, come sottolineato nelle note integrative al bilancio 2015-2017, a far sì che le politiche dell'Unione Europea non fossero solo di risposta alle crisi, ma anche orientate alla crescita, all'integrazione e alla solidarietà. Inoltre, permangono essenziali nel 2015 anche l'impegno su questioni multilaterali e globali, come il processo di pace in Medio Oriente, la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la questione nucleare iraniana, i negoziati sul disarmo, la tutela e promozione dei diritti umani. Rientrano infine nelle priorità politiche, le sfide globali, quali lo sviluppo di una efficace *governance* mondiale sui temi dei cambiamenti climatici, dell'accesso ai mercati, della proprietà intellettuale e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici, operando negli organismi multilaterali in favore della libertà degli scambi e della tutela degli investimenti.

In primo piano emerge l'impegno italiano nella cooperazione allo sviluppo, indirizzato verso l'innalzamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, in un percorso di

SINTESI

progressivo riallineamento del rapporto APS/RNL italiano agli standard internazionali. Di recente, la Commissione europea ha reso noto, con comunicato del 13 aprile 2016, che l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell'UE ha raggiunto la più alta percentuale del reddito nazionale lordo mai registrata. I nuovi dati OCSE attestano che, nel 2015, l'UE ed i suoi Stati membri si sono riconfermati il primo donatore mondiale di aiuti. L'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL entro il 2030 è l'orizzonte quantitativo e temporale della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'ONU. In questo contesto, l'Italia ha innalzato il suo contributo al rapporto APS/RNL dallo 0,19 per cento del 2014 allo 0,21 per cento del 2015 e si trova ad essere in Europa al 19° posto in termini percentuali sul RNL ed al 10° posto in termini quantitativi di APS.

Il 2015 si è caratterizzato per l'attuazione della riorganizzazione funzionale prevista dalla legge n. 125 del 2014 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", che ha operato la riforma del settore, di grande importanza per ridisegnare il profilo e gli obiettivi della cooperazione italiana allo sviluppo. La riforma si basa su un più funzionale raccordo e coordinamento, per assicurare la programmazione su base triennale e garantire la coerenza delle politiche e degli interventi, con una nuova architettura di "governance" del sistema. Al riguardo, è stata istituita l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, che ha tuttavia iniziato ad operare dal 2016. Il Ministero ha il compito di valutare l'impatto degli interventi e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia.

In tale quadro di sistema, il MAECI e le sue strutture all'estero hanno operato nel consolidamento della *spending review*, all'esito dell'avvenuta razionalizzazione geografica ed organizzativa della rete diplomatica. Per rispondere soprattutto alle esigenze di trasparenza e di contenimento della spesa, è stata attuata la revisione strutturale dell'Indennità di Servizio all'Esteri (ISE). Ed ancora, è stata incrementata la rete consolare onoraria italiana, che garantisce, con oneri contenuti, la presenza capillare all'estero della rappresentanza dell'Italia, ove non vi siano strutture diplomatiche.

Lo stanziamento definitivo di competenza è pari a 2,6 miliardi, con un incremento del 27,4 per cento rispetto al 2014. L'aumento delle risorse è dovuto in massima parte al passaggio delle risorse di cooperazione, in un'ottica di aggregazione funzionale, dal bilancio del Ministero dell'economia e finanze, al capitolo 2306 del MAECI, su cui grava il contributo al Fondo europeo per lo sviluppo, il cui ammontare è pari a ben 470 milioni. L'ammontare dei trasferimenti, in aumento rispetto al 2014, compresi i contributi obbligatori e volontari, per circa 975 milioni, è di 1,6 miliardi, di cui 898,7 milioni per la cooperazione, e rappresenta la categoria più consistente dell'intero stato di previsione. Di converso, si riducono i redditi da lavoro, ma si incrementano, sia pur del solo 6 per cento, i consumi intermedi. I risparmi di spesa, previsti dalla legge di stabilità 2015, derivanti dalla riduzione dei trasferimenti connessi ad accordi internazionali per 25 milioni sono stati conseguiti, ma non risulta che si sia realizzata la modifica degli accordi stessi. Questa circostanza, unitamente alla riferita decurtazione di capitoli di spesa considerati dal MEF

modulabili, ma relativi ad altri contributi da erogare sulla base di accordi internazionali, può esporre l'Italia ad eventuale contenzioso internazionale.

La missione "L'Italia in Europa e nel mondo", l'unica istituzionale del Ministero, con uno stanziamento definitivo di 2,5 miliardi, assorbe quasi la generalità dello stanziamento dell'intero Ministero. Lo stanziamento definitivo, invece, dell'intera missione 4, pari a 25,9 milioni - di cui 23,4 milioni intestati al MEF per la "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE" - si articola in 14 programmi, 11 dei quali intestati al MAECI. Il programma del Ministero di maggior spessore finanziario è la "Cooperazione allo sviluppo", che assorbe il 3,6 per cento dell'intera missione e il 37 per cento della parte di competenza del MAECI.

L'obiettivo finale della cooperazione allo sviluppo deve consistere nella "qualità dell'aiuto pubblico allo sviluppo". Pertanto, per conseguire l'"*aid effectiveness*", occorre anche operare il riscontro dell'efficacia di ogni tipologia di intervento, sia obbligatorio sia, soprattutto, volontario. Il sistema della cooperazione, in particolare, muovendo da una programmazione sistematica e coordinata, dovrà dotarsi di parametri oggettivi, per una valutazione *ex post* degli interventi, singolarmente e nel loro complesso, per il conseguimento delle finalità strategiche ed operative. E ciò, integrando sia gli indicatori di risultato già sussistenti, correlati alla metodologia di intervento, (quali la concentrazione delle risorse in un numero limitato di Paesi prioritari e, all'interno di essi, l'identificazione di un ristretto numero di settori di intervento, per rafforzare l'impatto delle iniziative di cooperazione), sia la rigorosa applicazione dell'apposito "*marker efficacia*" a tutte le nuove proposte di finanziamento deliberate, con l'ausilio anche di strumenti già operativi volti a garantire, in tempo reale, la trasparenza dei dati (Banca Dati online "*Open AID*").

Nel programma "Cooperazione allo sviluppo", nel 2015, l'obiettivo indicato nella programmazione, pari all'80 per cento, calcolato rapportando le risorse deliberate in favore dei paesi prioritari al totale delle risorse allocabili per Paese, è risultato di poco inferiore al 79 per cento.

Gli interventi del 2015, sono stati esaminati in termini di quantificazione finanziaria, di ambiti territoriali e di settori di intervento: le principali tipologie sono state i doni ai Paesi in via di sviluppo per 188 milioni di erogato, i crediti di aiuto per 88 milioni, a fronte di un impegno di 200,5 milioni, i doni ad organismi internazionali per 189,2 milioni e i contributi obbligatori per 492 milioni. In riferimento al debito estero sovrano detenuto verso l'Italia dai Paesi in via di sviluppo (PSV) e dai Paesi emergenti, l'Italia ha concluso diversi accordi bilaterali di trattamento del debito, quali le cancellazioni, le conversioni, le ristrutturazioni e il riacquisto del debito. La situazione creditoria dell'Italia al 2015, per un totale di 6,5 miliardi, è sussistente sia verso il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo, attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto definiti bilaterali in ambito OCSE, sia verso SACE, i cui crediti sono garantiti dallo Stato. Gli accordi di conversione del debito, attengono alla cancellazione di parte del debito derivante da crediti di aiuto in valuta, dovuto all'Italia dai PVS, a fronte della messa a

SINTESI

disposizione da parte dei Paesi debitori di risorse equivalenti in valuta locale, per realizzare progetti concordati tra i Governi. L'ammontare, dal 2000 al 2015, degli accordi firmati è di 1,2 miliardi, di cui effettivamente convertiti 886,3 milioni. Ed ancora, fra gli accordi di ristrutturazione o ripagamento del debito si segnala quello con l'Argentina per 493 milioni per crediti di aiuto e crediti commerciali.

Il programma denominato "Promozione della pace e sicurezza internazionale" è finanziato, con 626 milioni, dal 25 per cento delle risorse della missione 4 del Ministero e ne rappresenta il secondo programma per impatto finanziario. Il 92 per cento dello stanziamento definitivo del programma è rappresentato da trasferimenti di parte corrente. L'Asse politico prioritario per la crescita è stato supportato dalle risorse del programma "Promozione del sistema paese", nell'ottica dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, pur se con stanziamenti contenuti pari a 151,6 milioni. I settori di intervento sono stati molteplici, diretti da un lato alla promozione della cultura, della scienza e della lingua italiana all'estero, anche mediante la concessione di borse di studio, coordinando peraltro gli Istituti italiani di cultura con le altre presenze italiane all'estero (tra cui, addetti scientifici, lettori, scuole italiane, enti gestori dei corsi), e dall'altro a sostenere l'attività all'estero delle imprese italiane, attraverso il coordinamento dell'attività di diplomazia economica, svolta dalle Sezioni economiche di Ambasciate e Consolati, che affiancano le aziende sui mercati esteri. Di rilievo, la piattaforma Info-mercati-esteri, quale banca dati alimentata da numerosi soggetti istituzionali. Con riguardo al programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie", finanziato da uno stanziamento di 45,4 milioni, si può rilevare una riduzione delle spese di funzionamento, a fronte di un aumento dei trasferimenti. Peraltro, la valorizzazione dei servizi consolari e quindi dei servizi offerti a più di 4,8 milioni di italiani residenti all'estero e agli stranieri richiedenti visto, hanno consentito agli Uffici all'estero di riscuotere nel 2015 più di 155 milioni di euro, a titolo di percezioni consolari.

L'ambito del funzionamento delle strutture all'estero assume, infine, particolare rilievo anche nell'ottica di risparmio. Nel 2015, è proseguita l'azione di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare, finalizzata ad una presenza efficace — oltre che finanziariamente sostenibile — della politica estera nel mondo, nella cornice dei nuovi scenari internazionali. I due programmi presentano uno stanziamento definitivo nel 2015, rispettivamente di 111 milioni il programma "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" (che riguarda le risorse da destinare al funzionamento degli uffici all'estero) e di 542 milioni per la "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" (che riguarda fra l'altro la gestione degli immobili all'estero). Risultano in crescita le risorse stanziate ed erogate per consumi intermedi, mentre si riducono quelle per redditi di lavoro.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**46.**

Il consuntivo 2015 del MIUR, che ha registrato indici coerenti con la natura delle relative spese, ha mostrato impegni pari a 52,8 miliardi (51,4 miliardi nel 2014) e pagamenti pari a 53,6 miliardi (52,3 miliardi nel 2014).

L'analisi economica ha evidenziato un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente riconducibile, in gran parte, alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero "comparto scuola".

Hanno concorso a tale andamento, da un lato, la difficile tenuta dei risultati di contenimento della spesa realizzati in attuazione dell'art. 64 del DL n. 112 del 2008 e delle successive misure di razionalizzazione e, dall'altro, il completamento del piano ordinario e straordinario delle assunzioni del personale docente per l'anno scolastico 2015-2016 destinato, tuttavia, a produrre gran parte degli effetti nell'esercizio 2016.

In crescita è risultato anche l'ammontare dei consumi intermedi (che hanno registrato impegni per 1,6 miliardi e pagamenti per circa 1,2 miliardi) nel cui ambito la quota più consistente - ascrivibile, al pari del precedente esercizio, alla missione "Istruzione scolastica" - si è concentrata nel Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche che ha fruito, nel 2015, di un incremento straordinario proveniente dai risparmi derivanti dall'attuazione della legge n. 107 del 2015; ammontare, tuttavia, destinato ad essere ridotto nel 2016 per dare copertura a parte delle spese per le supplenze brevi non pagate nel 2015 per insufficiente copertura finanziaria.

Hanno inciso sulla spesa per i consumi intermedi, accanto alle spese per la pulizia, anche le spese per il programma di manutenzione e decoro degli edifici adibiti a sede di istituzioni scolastiche ("scuole belle") le cui risorse (240 milioni nel 2015) rispondono all'esigenza di coniugare le attività di recupero del patrimonio edilizio scolastico con l'offerta di una continuità reddituale ai lavoratori ex LSU dopo l'attivazione della Convenzione CONSIP per i servizi di pulizia delle scuole.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi, di particolare rilievo appaiono, nel 2015, gli obiettivi assegnati al settore scolastico che, alla luce delle risorse stanziare nel Fondo per la *Buona scuola* in attuazione della legge n. 107 del 2015, prevedono un'ambiziosa revisione del sistema di istruzione, fondata su una nuova autonomia degli istituti scolastici che potranno rafforzare l'offerta formativa con organici più ampi e un nuovo modo di lavorare per i docenti.

Si sottolinea, in primo luogo, l'attuazione, nei tempi previsti, del piano straordinario di assunzioni del personale docente che, con la nomina in ruolo di più di 86.000 unità, risponde alle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche.

Rilevanti appaiono, inoltre, gli effetti sulle principali determinanti del sistema di reclutamento quali: la chiusura delle graduatorie dei concorsi banditi prima del 2012; la dimensione e composizione delle graduatorie ad esaurimento (ridotte di circa due terzi) e la consistenza del personale docente con incarico annuale (ridotto di oltre il 60 per cento).

SINTESI

Tali risultati vanno letti anche alla luce del nuovo concorso a cattedre per il personale docente, appena bandito per un totale di 63.712 posti (da assegnare nel corso del triennio 2016/2018), destinato al personale docente abilitato, non rientrato nel piano straordinario, e alle classi di concorso ad oggi in esaurimento.

Anche gli interventi per l'edilizia scolastica, a fronte del progressivo completamento dei piani precedenti, segnano, nell'esercizio 2015, una nuova dinamicità, evidenziando il completamento della programmazione e l'avvio dei lavori relativi a tutte le linee di finanziamento.

Risulta, inoltre, finalmente riattivata l'Anagrafe dell'edilizia scolastica - istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 – sulla premessa che una efficace programmazione degli interventi, soprattutto se affidati ad una molteplicità di centri decisionali e finanziati da una molteplicità di fonti, richiede una reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici e delle esigenze prioritarie da soddisfare.

Di rilievo appaiono, infine, gli interventi in materia di innovazione digitale della scuola e l'avvio dei percorsi di alternanza scuola-lavoro.

Le misure avviate in materia di istruzione universitaria si collocano nell'ambito della legge n. 240 del 2010, in ordine alla quale risulta, ad oggi, sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Flette l'ammontare delle risorse destinate al finanziamento del sistema universitario nel cui ambito, malgrado l'incremento previsto nella legge di stabilità, continua a diminuire il Fondo di finanziamento ordinario (FFO), in ordine al quale sono state, tuttavia, introdotte alcune novità significative volte ad accelerare e al tempo stesso incrementare la quota delle risorse da assegnare sulla base di criteri di premialità che, nel 2015, si attesta al 20 per cento del fondo.

Vanno, a questo riguardo, segnalate le risorse volte ad accentuare l'autonomia degli atenei soprattutto nella programmazione delle politiche del personale quali, in primo luogo, le somme destinate ad ampliare i limiti del *turn over* imposti al personale pubblico, ad incentivare le chiamate di docenti esterni all'ateneo ed a garantire l'assunzione di giovani ricercatori.

In relazione al diritto allo studio, appare, invece, ancora in ritardo il completamento del quadro normativo concernente i nuovi strumenti previsti nel d.lgs. n. 68 del 2012 e l'avvio della "Fondazione per il merito" di cui all'art. 9 del DL n. 70 del 2011, che richiede un'attenta riflessione in ordine all'attuale interesse nel proseguire nell'iniziativa, le cui risorse continuano ad essere destinate ad obiettivi di diversa natura.

Quanto, infine, alla missione "Ricerca e innovazione", si segnala l'approvazione, dopo più di due anni dalla presentazione, del nuovo Programma Nazionale della Ricerca - PNR e un significativo processo di semplificazione e incentivazione degli investimenti volto ad allineare i programmi nazionali alle politiche europee.

Resta, peraltro, ancora problematico il sistema di finanziamento in relazione alla progressiva riduzione dei contributi statali che, unita al ritardo nella ripartizione delle

risorse, non ha consentito nel 2015 l'avvio di nuovi progetti ma solo la gestione di progetti già approvati.

Risultano, in particolare, ancora in corso numerose progettualità, risalenti ai precedenti regimi di aiuto, finanziate a valere sulle risorse del FAR, ripartite negli anni precedenti al 2012, che evidenziano criticità legate, da un lato, al ritardo nell'iter di valutazione delle domande pervenute e nel completamento di progetti di ricerca ormai risalenti nel tempo e, dall'altro, al fenomeno, di particolare consistenza, della revoca dei finanziamenti agevolati per un ammontare che, solo nel 2015, supera i 68 milioni.

Critica risulta, infine, nel 2015 la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013.

A fronte del completamento della fase di programmazione, la percentuale di realizzazione si ferma al 64 per cento anche a seguito della procedura di interruzione dei pagamenti comunicata dai Servizi della Commissione europea nel maggio 2015, in relazione alla quale l'autorità di gestione sta completando tutte le azioni correttive descritte nel Piano di azione concordato con la Commissione per sbloccare la procedura.

Ministero dell'interno

47.

Il ruolo del Ministero si estrinseca in un complesso di funzioni poliedriche, che afferiscono a differenti ma integrati settori di competenza, tutti in qualche modo connessi con il territorio del Paese. Le funzioni intestate attengono alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, con il coordinamento e le relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali, e l'assolvimento dei servizi elettorali e vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; alla tutela dei diritti civili ed anche quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose; all'ordine pubblico, alla sicurezza e soccorso civile.

In ragione dell'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una articolazione organizzativa sia 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, 100 Comandi Provinciali ed altre strutture periferiche). Al riguardo, occorre sottolineare come non sia ancora realizzato il definitivo assetto ordinamentale della rete periferica previsto dalla legge n. 124 del 2015, in seguito dell'ulteriore rinvio previsto dalla legge di stabilità per il 2016.

Le linee strategiche funzionali agli obiettivi prioritari sono rivolte all'attività istituzionale, quali la lotta al crimine e l'attività di polizia sicurezza e prevenzione, ma soprattutto il consolidamento delle iniziative, anche a livello comunitario, dirette al riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri ed alla loro progressiva integrazione

SINTESI

attraverso percorsi di inserimento socio-lavorativo, nell'ambito del potenziamento della rete multilivello dei servizi di accoglienza. Nei rapporti con le Autonomie locali, le priorità politiche attengono 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.

Il 2015 è stato caratterizzato per due ambiti di attività, l'una di impatto ordinamentale sul territorio in relazione alle modifiche nell'ambito dei principi contabili e l'altra connessa alle politiche di gestione dei flussi migratori.

Nell'anno 2015 sono entrate in vigore, seppure gradualmente, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m. in materia di armonizzazione contabile delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi strumentali. L'Amministrazione è stata coinvolta, nel processo di applicazione delle nuove disposizioni, nei lavori della Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali presso il MEF, in particolare nella configurazione del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio degli Enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali e nel necessario adeguamento degli schemi dei certificati di bilancio di previsione 2015 e consuntivo 2014.

Inoltre, 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 dal 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, con tempi di formalizzazione di poco inferiori rispetto a quelli del precedente anno. Altro profilo di interesse, nell'ambito della *governance* degli Enti locali, ha riguardato l'associazionismo intercomunale, con *focus* specifico nel 2015, sull'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni improntato alla riduzione della spesa e all'ottimizzazione dei servizi. Il monitoraggio effettuato ha messo in luce significative criticità, sul piano geografico e territoriale, sui profili organizzativi, sul versante della politica locale, nonché sul piano interpretativo.

Lo stato di previsione della spesa si articola in 5 missioni, peraltro condivise con altri Ministeri. Lo stanziamento definitivo di competenza è pari a 26,7 miliardi, con un incremento percentuale del 20 per cento sul 2014, a fronte di un aumento del 7,5 per cento dello stanziamento definitivo di cassa. L'incremento complessivo è pari a 4,5 miliardi; si registrano, nella spesa corrente, maggiori stanziamenti per il Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali (circa 2,5 miliardi) e per il Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali (1 miliardo); con riferimento alla spesa in c/capitale incrementi si registrano per il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (2 miliardi), in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 66 del 2014. Al contrario, le somme stanziare sul capitolo relativo al Fondo Solidarietà Comunale (FSC) si riducono nel 2015. La missione "Relazioni finanziarie con le

Autonomie territoriali” spiega quasi il totale incremento dello stanziamento rispetto al precedente esercizio, in ragione dei trasferimenti agli EELL.

Al netto dei trasferimenti, nel 2015, le risorse definitive allocate nello stato di previsione del Ministero sono aumentate dell'1 per cento su base annuale e del 5,6 per cento sul 2013, in ragione soprattutto delle maggiori esigenze relative a sicurezza, ordine pubblico e gestione dei flussi migratori.

Si registra un aumento della capacità di impegno (26,5 miliardi), dal 97,4 per cento degli stanziamenti del 2014 al 99 per cento del 2015, mentre permane stabile la capacità di pagamento, con incremento quindi della quota dei residui propri 2015 pari a 1,44 miliardi. I residui finali del 2015 passano da 1,39 miliardi del 2014 a 2,02 miliardi, aumentando perciò del 45 per cento. Si è riscontrato, al riguardo, che nella gestione dei residui circa 130 milioni sono stati assunti nel 2015 quale impegno in conto residui, dei quali peraltro non risultano pagati per 118 milioni e affluiti nei residui finali 2015.

La perdurante instabilità politica dei Paesi dell'Africa e del Medio oriente e la povertà hanno determinato, nell'ultimo triennio, una crescita dei flussi migratori di natura soprattutto umanitaria. L'obiettivo dell'Amministrazione è perseguire sia il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori, sia l'integrazione degli stranieri e l'accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo al contempo l'ordine e la sicurezza pubblica.

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 presenti 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 con 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.

In sostanza, quindi, le strutture dedicate all'accoglienza sono i Centri governativi (CDA, CARA, CIE, CPSA), i centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). 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

SINTESI

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 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", 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 stanziare, 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.

Pertanto, 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 1 miliardo. A tali risorse vanno aggiunte quelle europee, anche in termini di cofinanziamento.

Il funzionamento del meccanismo di accoglienza risulta informato ad un approccio emergenziale, pur integrato ai vari livelli istituzionali per la divisione per quote territoriali. Se è pur vero che non sono calcolabili a priori le dinamiche dei flussi migratori, la straordinarietà del fenomeno potrebbe essere gestita, in modo maggiormente strutturato per permettere una adeguata programmazione degli interventi.

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, superiori a quelli destinati nel 2013 (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 inavase 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.

Non risulta completata l'attuazione della riforma del sistema anagrafico; le risorse sinora stanziare per l'entrata a regime dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) sono state circa 16 milioni.

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.

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

48.

L'irrinunciabilità strategica di una politica di sostenibilità ambientale che permei ogni politica di rilancio e sostegno dell'economia non ha bisogno di essere affermata, tanto appare evidente. Numerose sono, però, le problematiche che, sotto diversi profili, si legano all'attuazione di detta politica. Non va, infatti, sottaciuto come la parcellizzazione delle competenze in materia di politica ambientale su più livelli (internazionali, europei, nazionali, territoriali) comporti, oggettivamente, una serie di criticità, anche in ragione della complessa identificazione dei diversi centri di responsabilità.

L'attuazione della politica ambientale necessita, da un lato, di una forte sinergia tra tutti gli attori istituzionali coinvolti ed, allo stesso tempo, di una attività di sintesi, di coordinamento e di assunzione di esplicite responsabilità, a garanzia dell'efficacia delle azioni poste in essere. Invece, in forza di una evidente frammentazione di competenze (tra Ministeri, Regioni, Città metropolitane, Comuni, Commissari di governo), è proprio l'identificazione di un centro competenze unico e l'assunzione di esplicite responsabilità che vengono a difettare. Ed il vigente art. 117 della Costituzione non aiuta nella definizione chiara del riparto di competenze.

Del resto, anche l'intervento dell'Amministrazione statale attraverso il ricorso ai poteri sostitutivi previsti dall'ordinamento, che peraltro finisce per sgravare le strutture commissariate dagli obblighi imposti, non riesce a colmare l'assenza delle istituzioni, e sovente non sortisce gli effetti sperati, anche per le difficoltà scaturenti dalla contrapposizione con le competenze ordinarie delle Amministrazioni locali e regionali

SINTESI

nonché dall'effettiva disponibilità delle risorse economiche per l'assunzione degli impegni finanziari necessari.

Ne deriva una grave insufficienza attuativa delle politiche ambientali a livello locale, con ampi e pericolosi “vuoti di intervento” che stanno cominciando ad esitare in onerosissime sentenze di condanna inflitte dalla Corte di giustizia dell'UE allo Stato italiano. Tra il 2015 e il 2016, l'acclarata violazione delle direttive n. 75/442/CE e n. 91/689/CE, in materia di rifiuti/discardie abusive, ha comportato il pagamento di 113,2 milioni (40 milioni per sanzione forfettaria, 39,8 e 33,4 milioni a titolo di prima e seconda penalità semestrale), mentre la violazione della direttiva n. 2006/12/CE rifiuti in Campania ha comportato il pagamento di 42,2 milioni (20 milioni per sanzione forfettaria e 22,2 milioni quale prima penalità semestrale). A questo va aggiunto il rischio molto concreto di giungere, a breve, ad altre condanne definitive per procedure di inadempimento già ad uno stato molto avanzato (la violazione della direttiva n. 91/271/CE, in materia di acque reflue ha già determinato una sentenza di condanna *ex art.* 260.1 TFUE).

Invero, l'attuazione delle politiche ambientali presenta notevole difficoltà anche a livello centrale. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), non disponendo di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a svolgere, per i compiti tipici e le attività tecnico-scientifiche continua ad avvalersi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e della società *in house providing* Sogesid S.p.A. (partecipata totalmente dal MEF), utilizzando atti convenzionali, quale principale strumento gestionale.

La spesa 2015 sostenuta dal Ministero per trasferimenti a Sogesid è pari a 28,7 milioni, con un costo per prestazioni rese per 16,75 milioni. E' di tutta evidenza che, fino a quando il Ministero non si doterà di personale tecnico-specialistico, portatore di professionalità adeguata e di *know how* idoneo, l'espletamento delle funzioni non potrà che essere portato all'esterno, con costi elevati e dispersione di risorse. Può senz'altro affermarsi come il MATTM, nel vasto ambito delle materie di propria pertinenza, operi principalmente in maniera indiretta, attraverso atti negoziali (accordi quadro, accordi di programma, ecc.) e convenzionali stipulati con altri soggetti, e attraverso trasferimenti di risorse, verso Pubbliche amministrazioni e altro.

Deve aggiungersi che una quantità significativa di risorse si traduce anche in trasferimenti all'estero derivanti da obblighi derivanti dalla partecipazione italiana a programmi internazionali: data la scarsità di risorse proprie del MATTM, sarebbe forse opportuna un'attenta revisione di tale spesa, tesa ad assicurarne l'utilizzo quanto più proficuo possibile.

Sommariamente descritto il contesto istituzionale-organizzativo, va positivamente rilevato come la direttiva per l'azione amministrativa del 2015 si sia posta, tra l'altro, il grande obiettivo strategico del rafforzamento della coerenza tra l'azione di governo

centrale e territoriale, assicurando il contributo delle Regioni agli obiettivi nazionali all'interno di un'attività di pianificazione unitaria.

Il 2015 è stato un anno abbastanza importante sotto il profilo della definizione del quadro normativo di riferimento. Sono diventate legge le nuove disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente (legge del 22 maggio 2015, n. 68) e quelle in materia di c.d. *green economy* ("Collegato ambientale" legge del 28 dicembre 2015, n. 221), pur rimanendo ancora da concludersi altri importanti iter normativi, ad es. in materia di bonifiche e danno ambientale, gestione rifiuti, *governance* parchi. Inoltre, non è stata esercitata la delega (contenuta nell'art. 15 della legge 11 marzo 2014 n. 23 e scaduta in data 26 giugno 2015), attinente all'introduzione di forme di fiscalità ambientale, oggetto di specifica Raccomandazione da parte della Commissione europea fin dal 2013.

E' stato anche l'anno del raggiungimento da parte dell'Italia dell'obiettivo stabilito dal Protocollo di Kyoto (riduzione del 6,5 per cento delle emissioni di gas serra rispetto al periodo 2008/2012), seppure attraverso l'acquisto dalla Polonia, ad ottobre 2015, delle unità di quantità assegnate per coprire il *gap* certificato ad aprile 2015, e l'anno della XXI Conferenza delle parti (COP 21) e dell'Accordo di Parigi di dicembre 2015.

Con riguardo all'analisi contabile, gli stanziamenti definitivi hanno visto l'incremento del 16,2 per cento rispetto al 2014, arrivando a superare, complessivamente, il miliardo di euro. In corso di gestione, la variazione incrementale più significativa rispetto al 2014 è avvenuta, in termini di impegno, con riguardo alle categorie economiche "investimenti fissi lordi" e "trasferimenti in conto capitale". L'incremento degli impegni di spesa corrente è stato più contenuto (3,46 per cento), ed ha avuto riguardo esclusivamente ai trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni. La spesa per consumi intermedi ha mostrato un minimo contenimento rispetto al 2014, pari al 2,5 per cento. La capacità di provvedere al pagamento degli impegni assunti è stata nel 2015 complessivamente del 58,7 per cento, significativamente più bassa rispetto al 2014 (76 per cento).

I residui di nuova formazione ammontano a complessivi 474,8 milioni, pari al 45,65 per cento degli stanziamenti definitivi. La gestione in conto residui ha determinato una riduzione dei residui di vecchia formazione del 53,7 per cento.

A fine 2015 i debiti fuori bilancio del dicastero ammontano a 10,8 milioni (di cui 4,4 milioni formati nell'anno). I debiti sono riconducibili, per la maggior parte, a contenzioso ed a spese di funzionamento delle Autorità di bacino.

Coerentemente con il passato, le risorse finanziarie del dicastero sono state assorbite per la maggior parte dalla missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" cui è stato assegnato l'89,2 per cento del totale degli stanziamenti definitivi del dicastero, per una somma pari a 928 milioni.

Nell'ambito del programma "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche", che assorbe quasi la metà degli stanziamenti complessivi, assumono principale rilievo le attività di adeguamento alle condanne comunitarie in materia di

SINTESI

discariche abusive e tese ad evitare di giungere a ulteriori sentenze di condanne in materia di bonifica di siti e di acque reflue.

In materia di acque reflue, con delibera CIPE n. 60 del 2012, sono stati previsti 176 interventi di depurazione-collettamento, per un importo di 1,8 miliardi. Di detti interventi, 80 sono stati già commissariati e 26 sono oggetto di diffida. Il MATTM ha, inoltre, finanziato il Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica, con 132 interventi previsti per un valore di 240,6 milioni. In materia di bonifiche, il MATTM ha stipulato diversi Accordi di programma per la bonifica di Siti di Interesse Nazionale (SIN).

Inoltre, a seguito della condanna comunitaria in materia di discariche abusive, il MATTM ha adottato un Piano straordinario di bonifica relativo a 44 discariche abusive, relativamente al quale il Ministero ha stipulato diversi Accordi di programma con le Regioni interessate. La gravità della vicenda è intensificata dalla constatazione che, ad oggi, non è stata presentata al Ministero alcuna istanza da parte delle Regioni interessate dal Piano, per l'erogazione delle risorse stanziare, e che, pertanto, le disponibilità risultano tutte tra i residui propri finali. In tema di difesa del suolo, nel 2015 è stato stipulato il Piano stralcio degli interventi nelle aree urbane, con 132 interventi per un valore complessivo di 1,3 miliardi. Con riguardo alla programmazione 2015-2020, all'interno del complessivo fabbisogno regionale per interventi di difesa del suolo, che le Regioni hanno quantificato in 18,7 miliardi, sono stati individuati 1.093 interventi del valore complessivo di 4 miliardi, coperti per 2,4 miliardi (1,2 miliardi risorse FSC e 1,2 miliardi risorse MATTM).

Il programma "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti", che assorbe il 5,7 per cento del totale stanziamenti, evidenzia diversi profili critici, che si aggiungono alla problematica relativa alla difficile gestione del passaggio del sistema della tracciabilità dei rifiuti (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI) al nuovo impianto normativo di cui al DL n. 101/2013 e del correlato contenzioso civile con la società titolare della concessione scaduta.

Non si tratta soltanto dei ritardi regionali nell'adozione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti, ma soprattutto della preoccupante situazione italiana (in particolare nelle Regioni Campania e Lazio) relativa al trattamento dei rifiuti ed alle discariche abusive, come già sopra accennato, che è esitata in sentenze di condanna comunitarie molto onerose. La materia dei rifiuti presenta in Italia gravi problematiche, anche correlate, in disparte ogni implicazione patologica, alla lentezza con cui si sta facendo strada la cultura del riciclo e della circolarità dell'economia, basata sui quattro principi basilari per la corretta gestione dei rifiuti (ridurre, riutilizzare, riciclare la materia, recuperare energia), che da anni costituiscono obbligo normativo in Italia e in Europa.

Come risulta dal Rapporto rifiuti urbani ISPRA 2015, nel nostro Paese, nel 2014 il 42 per cento dei rifiuti urbani trattati (di cui 16 per cento compostaggio) è stato avviato al riciclo, il 17 a incenerimento e il 31 in discarica. Interventi rapidi "di sistema" appaiono improcrastinabili, anche fondati su incentivi /disincentivi tali da rendere prevenzione e riciclo più convenienti rispetto allo smaltimento in discarica, promuovendo politiche di

prevenzione che applichino, anche in questo settore, il principio insuperabile “chi inquina paga” e prevedendo efficaci strumenti di attuazione delle misure ora inserite nella recente legge del 28 dicembre 2015, n. 221.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

49.

In un quadro di riduzione complessiva degli investimenti superiore al 30 per cento verificatasi tra il 2008 ed il 2014, gli investimenti pubblici sono scesi dal 3,4 per cento del Pil toccato nel 2009 al 2,2 per cento del 2014, soprattutto in conseguenza dell’aggiustamento di bilancio attuato dal settore pubblico a seguito della crisi del debito sovrano. Nel 2015, gli investimenti complessivi sono cresciuti dello 0,8 per cento e, nell’ambito del previsto rafforzamento della domanda nel 2016 e nel 2017, dovrebbero continuare a crescere. Nel 2015, gli investimenti pubblici si sono attestati al 2,3 per cento del Pil (Documento di economia e finanza 2016) dato che si prevede stabile negli anni successivi.

In questo contesto, in cui si evidenziano timidi segnali di ripresa economica, il consolidamento degli obiettivi di crescita previsti dal Governo trova un passaggio essenziale negli investimenti pubblici ed un riferimento necessario nell’attività e nel bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), dove è allocato più del 16 per cento delle complessive spese in conto capitale dello Stato; e questo, anche tenuto conto che, degli altri Ministeri, soltanto il Ministero dell’economia e delle finanze (MEF) ne ha una concentrazione superiore. Il Ministero è, quindi, un centro competenziale di fondamentale riferimento della domanda infrastrutturale e diventa essenziale che ad essa sappia rispondere adeguatamente, anche considerando che la flessibilità accordata nel 2016 poggia sulla c.d. clausola degli investimenti (così come precisata dalla comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015) in forza della quale il Governo italiano si è impegnato a procedere ad investimenti “aggiuntivi” pari a circa 5 miliardi.

Va del resto sottolineato che la leva finanziaria che le risorse gestite dal MIT possono rappresentare per dare stimolo alla ripresa degli investimenti è un elemento da considerarsi necessariamente in sinergia con le implicazioni macroeconomiche dei documenti programmatici del Governo e con le scelte infrastrutturali assunte in ambito europeo.

Assi centrali delle scelte di *policy* adottate nel 2015 dal MIT sono indubbiamente il Piano nazionale dei porti e la logistica ed i rinnovati Contratti di programma-parte investimenti di RFI e Anas, il decreto del Presidente della Repubblica di individuazione degli aeroporti di interesse nazionale ed, in prospettiva, il Documento pluriennale di programmazione (DPP). Tutti strumenti che, a partire dal 2016, insieme all’aggiornato Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), dovranno definire un nuovo sistema

SINTESI

di pianificazione e programmazione delle infrastrutture, ricostruito su una definizione di fabbisogno infrastrutturale poggiato su una attività di valutazione delle opere pubbliche elevata a rango normativo (art. 202, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016), da applicarsi anche alle opere in corso in forma di revisione progettuale (*project review*). Strategicamente strumentale alla riuscita del disegno riformatore si pone la nuova Struttura tecnica di missione, prevista dal nuovo codice dei contratti (art. 214 del d.lgs. n. 50 del 2016) e istituita con d.m. n. 194 del 9 giugno 2015. Su di essa ora si incentrano non più attività operative relative alle opere facenti parte del programma “infrastrutture strategiche”, ma funzioni di indirizzo e pianificazione strategica, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio, supporto e alta sorveglianza delle infrastrutture. Il passaggio alle nuove strutture amministrative appare, invero, piuttosto lento, anche sotto il profilo della mera acquisizione documentale ancora in corso e preoccupante è l'inadeguatezza a fronteggiare i nuovi compiti.

Poiché la spesa del MIT è principalmente una spesa di trasferimento, l'efficacia allocativa delle scelte finanziarie espresse dai dati di bilancio dovrebbe imporre al Ministero canoni interpretativi e strumenti di monitoraggio calibrati sui plurimi contesti istituzionali e organizzativi dei soggetti beneficiari delle risorse finanziarie (Regioni, Enti locali). Così come oggetto di attenzione deve essere il contesto operativo delle società pubbliche e private, attive in tutti i settori istituzionali del MIT e destinatarie a vario titolo di trasferimenti, per riportare i loro piani di investimento, naturalmente tesi al conseguimento di un livello adeguato di redditività, anche con il reale conseguimento degli obiettivi strategici del Ministero. Fondamentale diventa, all'uopo, la predisposizione e l'utilizzo di sistemi informativi propri, non solo per finalità operative (es. CED Motorizzazione), ma soprattutto per finalità di monitoraggio e trasparenza. Oltre che il Sistema informativo di monitoraggio delle opere incompiute (SIMOI), solo da novembre 2015 risulta attivato il portale “Opencantieri” che dovrà “coprire” l'intero numero dei cantieri di opere *ex lege* n. 443/2001, mentre nel settore ferroviario il sistema informativo per il monitoraggio opere pubbliche (MOP) non è ad accesso diretto del Ministero. Per le opere pubbliche attinenti ad altri settori (es. portuali) non risultano predisposti sistemi informativi.

Dal lato contabile, gli stanziamenti di competenza iniziali del dicastero ammontano a 13,3 miliardi, assestati definitivamente a 13,9 miliardi a seguito delle variazioni verificatesi in corso di gestione, prevalentemente nella spesa in conto capitale. Rispetto al 2014, lo scostamento è minimo (0,8 per cento). Le spese correnti ammontano a 7 miliardi (50,8 per cento delle risorse complessive), mentre le spese in conto capitale a 6,8 miliardi (49,2 per cento delle risorse complessive). Il dato quantitativo della spesa corrente è fortemente inciso dalla presenza del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario (Fondo TPL), che costituisce la più consistente voce di spesa per trasferimenti correnti, rappresentando il 35,5 per cento (4,9 miliardi) delle risorse del dicastero. Anche nelle spese in conto capitale la componente per trasferimenti è molto elevata,

ammontando a 5,7 miliardi, pari al 41,1 per cento del totale, a fronte di investimenti fissi lordi, cioè di spesa per investimenti diretti di 1,1 miliardi, pari all'8,1 per cento del totale.

La spesa per consumi intermedi evidenzia un aumento delle dotazioni definitive di competenza quasi del 50 per cento rispetto a quelle fissate ad inizio esercizio, passando da 178,5 milioni a 267,1 milioni.

Gli impegni di competenza risultano pari a 12,2 miliardi, a fronte di 12,6 miliardi del 2014, con una capacità di impegno dell'87,9 per cento contro il 91,4 per cento nel 2014. La riduzione degli impegni di competenza ha riguardato principalmente i trasferimenti in conto capitale ed ha determinato la formazione di nuovi residui di stanziamento per 1,11 miliardi.

I pagamenti di competenza ammontano a 9,4 miliardi e mostrano una capacità di pagamento del 76,8 per cento, leggermente inferiore a quella riscontrata nel 2014 pari al 79,9 per cento. La tipologia di spesa con la capacità di pagamento maggiormente ridotta è quella in conto capitale.

I residui iniziali ammontano a 6,9 miliardi e quelli finali a 6,5 miliardi, con un indice di smaltimento dei residui di vecchia formazione del 69,0 per cento, contro il 42,5 del 2014. Come per i passati esercizi, anche nel 2015 i residui passivi sono per la maggior parte riconducibili alla spesa di parte capitale.

L'ammontare di debiti fuori bilancio a fine esercizio è di circa 488,3 milioni a fronte di 496,6 milioni nel 2014. Si tratta, principalmente, di spesa in conto capitale per la costruzione, sistemazione e manutenzione di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali e per progetti speciali in attuazione del trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno.

L'Amministrazione è anche parte in numerosi procedimenti giurisdizionali aperti, a cui sono collegate passività potenziali molto elevate. E' il caso del contenzioso "Longarini" relativo al piano di ricostruzione della città di Ancona, a seguito del quale è stato notificato atto di pignoramento di 1,9 miliardi, e di quello che riguarda il MIT ed il Ministero della difesa (per il 50 per cento ciascuno) relativo al caso "Ustica", per un importo complessivo di circa 1,3 miliardi.

Dal lato gestionale, la missione "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" è la missione finanziariamente più importante del Ministero, assommando il 58,9 per cento del totale degli stanziamenti, soprattutto per effetto dell'attribuzione del Fondo TPL.

Nel corso dell'esercizio, il Ministero ha provveduto alla ripartizione alle Regioni, in via di anticipazione, ai sensi del comma 6, dell'art. 16-*bis* del DL n. 95 del 2012, del 60 per cento delle risorse del Fondo TPL, per un totale di oltre 2,9 miliardi a fronte di oltre 4,9 miliardi di risorse stanziare. Successivamente, ha provveduto al pagamento anche di 1,9 miliardi, quale 40 per cento delle risorse rimanenti.

Al medesimo settore pertiene anche la problematica del rinnovo parchi automobilistici destinati ai servizi di TPL. Numerose sono le criticità, la principale delle

SINTESI

quali attiene a risorse disponibili del tutto insufficienti a fare fronte ai necessari interventi strutturali destinati ad un parco autobus sempre più obsoleto e sempre meno sostenibile, anche dal punto di vista del rispetto delle norme di tutela ambientale.

Nel 2015, in forza del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, recante “Attuazione della direttiva n. 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico”, è stato ridisegnato il quadro di riferimento normativo dell’intero settore ferroviario, del Contratto di programma e dei rapporti tra il gestore dell’infrastruttura nazionale e lo Stato. Solo nel 2015, quindi, quasi alla fine del periodo programmatico, è stato sottoscritto ed approvato il contratto di programma RFI-MIT 2012-2016, nonché predisposto l’Atto aggiuntivo 2015, al quale si applicherà la nuova disciplina prevista dal decreto suddetto.

Il 2015 ha visto la definizione del “Piano strategico nazionale della portualità e della logistica”, che rappresenta lo strumento base sul quale vanno tracciate le coordinate strategiche, giuridiche ed organizzative del sistema portuale e logistico nazionale, settore carente da tempo di strumenti di recupero di competitività che il Paese ha, in gran parte, perduto. Il Piano costituisce uno dei piani di settore che, per la valenza programmatica nazionale, andranno a confluire nel Documento di programmazione pluriennale (DPP), secondo il disposto del decreto legislativo n. 228 del 2011.

Nel settore aeroportuale, analogo valore strategico e programmatico è da connettersi al Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale, la cui definizione ancora in corso dovrà dare attuazione a quanto previsto dal d.P.R. 17 settembre 2015, n. 201, recante l’individuazione degli aeroporti di interesse nazionale.

La missione “Infrastrutture pubbliche e logistica” assomma il 31 per cento delle risorse totali. Il settore delle infrastrutture ha visto l’avanzamento di diverse forme di programmi di finanziamento di opere pubbliche di Enti locali e l’implementazione di programmi di manutenzione stradale.

La missione ha visto anche, in parallelo al nuovo codice degli appalti, la riforma degli strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e della Struttura tecnica di missione. L’allegato al DEF 2016, infatti, mostra lo stesso elenco allegato al DEF 2015, di 25 opere prioritarie da realizzare, per un importo di 70,9 miliardi, all’interno del quale non è visibile sostanzialmente nessuna operazione di revisione progettuale, ancorché il nuovo codice la preveda espressamente (art. 202, comma 6). In sede di Piano pluriennale ANAS 2015-2019, ANAS, d’intesa con il MIT, ha valutato di provvedere ad interventi di manutenzione del tracciato esistente della sede autostradale, invece che a demolizione e ricostruzione delle carreggiate.

Infine, poiché nessuna informazione è stata al riguardo fornita nell’allegato al DEF 2016, risulta ancora in corso la realizzazione di tutte le ulteriori opere approvate dal CIPE facenti parte del programma “infrastrutture strategiche”, di cui al Allegato XII al DEF 2014, verosimilmente pari a circa 200 opere per un valore di circa 160 miliardi.

Ministero della difesa**50.**

A poco più di un anno dalla presentazione del Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, il Ministero della difesa sta proseguendo nell'azione di rinnovamento dello Strumento militare nazionale, mentre sono in corso di adozione i provvedimenti attuativi delle linee di trasformazione in esso indicate. Tra queste, riveste particolare rilievo, la Revisione Strategica della Difesa che delinea la struttura delle forze, inclusa la futura Riserva, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello Strumento militare, con l'indicazione delle necessarie risorse umane, materiali e finanziarie.

Le risorse destinate alle spese del Dicastero nell'esercizio considerato ammontano complessivamente a 20,9 miliardi, quasi interamente impegnate e in costante riduzione rispetto agli esercizi precedenti (a partire dai 23,6 miliardi del 2008), di cui 18,2 di parte corrente e 2,8 di parte capitale.

Nonostante la riduzione delle risorse assegnate, il principale indicatore di bilancio, rappresentato dal grado di Prontezza Operativa (P.O.) delle unità, inclusivo anche del livello di addestramento, si colloca al di sopra degli obiettivi fissati nella nota integrativa al bilancio di previsione 2015. Gli stessi risultati si osservano per tutte le Forze Armate che registrano il pieno superamento dei parametri richiesti dalla NATO in termini di utilizzabilità, proiettività e sostenibilità delle Forze.

L'analisi delle spesa mostra, in continuità con il passato, che il personale assorbe il 77,1 per cento del totale degli stanziamenti, in aumento, sia rispetto al 2014 (76,3 per cento) sia al 2013 (74,4 per cento).

Le spese di personale impegnate, comprensive anche degli emolumenti derivanti dalle missioni fuori area, ammontano a quasi 16 miliardi articolate nei programmi gestiti specificamente da: Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (5,3 miliardi); Stato Maggiore dell'Esercito (4,9 miliardi); Stato Maggiore dell'Aeronautica (2,3 miliardi); Stato Maggiore della Marina con esclusione del personale del Corpo delle Capitanerie di porto in carico al MIT (1,9 miliardi); Segretariato Generale della Difesa (per le esigenze del personale civile e militare dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato stesso) (1,7 miliardi).

Mostrano un andamento in calo, invece, le quote di stanziamento destinate alle spese in conto capitale, che risultano nel 2015 pari al 13,3 per cento (rispetto al 13,8 per cento del 2014 e al 15,5 per cento nel 2013) e quelle relative ai consumi intermedi, pari al 7,6 per cento (nel 2014 erano pari al 7,9 per cento e nel 2013 all'8,4 per cento).

Da segnalare che nel 2015 sono stati conseguiti e superati gli obiettivi fissati dalla normativa in termini di soppressione e riconfigurazione degli Enti e comandi nell'Amministrazione centrale e periferica. La riduzione del personale è stata ottenuta rispettando quanto stabilito nella *timeline*, che prevedeva, alla fine del 2015, il raggiungimento di una consistenza massima di 170.000 unità tra Esercito, Marina ed

SINTESI

Aeronautica (escluso il contingente di inquadramento dei VFP) con un rapporto tra graduati e truppa, tuttavia, ancora lontano dal parametro 46/54. Anche per il personale civile, infine, si rileva una significativa riduzione delle unità rispetto agli obiettivi stabiliti.

Una criticità si osserva, invece, per l'Arma dei Carabinieri dove, a fronte delle 114.778 unità previste nell'organico, si rileva una forza effettiva pari a 101.995 unità; carenza di organico presente anche per il personale dell'Arma assegnato ad altri Ministeri (1.900 unità contro le 3.062 in organico).

L'impegnativo programma di riduzione del personale, che punta a disporre, nel 2024, di un organico composto da non più di 150.000 unità (come previsto dall'art. 798-bis del d.lgs. n. 66 del 2010 con riferimento a Esercito, Marina e Aeronautica), segnala la necessità di ulteriori interventi da parte del legislatore. Si tratta, infatti, di regolamentare, per i prossimi anni, la fuoriuscita dagli organici, di consistenti contingenti di personale a tempo indeterminato (con il passaggio ad altre amministrazioni o con il collocamento in ARQ o ausiliaria) e al tempo stesso di agevolare il reinserimento nel mondo del lavoro di quello a tempo determinato.

Una politica di particolare rilievo è, anche per il 2015, quella relativa alle missioni condotte fuori area e finanziate con specifici decreti legge di proroga, per importi pari a quasi 900 milioni (intorno al 5 per cento del bilancio della Difesa). L'impegno finanziario prevalente ha riguardato gli interventi nel Medio Oriente (Iraq, Afghanistan e Libano) e nell'area del Mediterraneo. Al riguardo è opportuno segnalare che le forze schierate nei teatri operativi necessitano di un quadro autorizzativo, non solo finanziario, che sia il più tempestivo possibile. In tal senso è auspicabile che siano trovate soluzioni legislative adeguate.

Da segnalare, infine, che il valore dei giudizi pendenti in cui è parte la Difesa è pari a poco più di un miliardo di euro. Il settore che incide maggiormente sul contenzioso pendente, in termini di valore delle cause, è quello dell'incidentistica aviatoria, di cui il disastro aereo del DC9 dell'Itavia di Ustica costituisce la voce prevalente, mentre i giudizi relativi all'esposizione all'uranio impoverito, in tutto 57, ammontano a circa 60 milioni.

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali**51.**

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) elabora e coordina le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale. Le competenze del Ministero, alle quali si affiancano quelle dei numerosi altri soggetti pubblici vigilati dall'Amministrazione, si pongono quale elemento di raccordo e di coordinamento tra le discipline generali, stabilite a livello comunitario, e l'ambito di gestione delle risorse e degli interventi specifici, che avviene a livello regionale. Dal punto di vista ordinamentale, nel 2015, sono state

disciplinate le nuove misure organizzative del Ministero, a seguito del trasferimento delle funzioni svolte dalla gestione commissariale *ex* Agensud. Inoltre, la legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo, fra l'altro, alla riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato, con l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia.

Le priorità politiche del Ministero sono indirizzate, in termini di obiettivi di crescita, soprattutto ad affrontare la crisi dell'agricoltura italiana, dovuta principalmente ai costi di produzione elevati ed alla generale crisi dei consumi. L'obiettivo strategico, strumentale alla crescita del settore, racchiude quindi la semplificazione e l'accelerazione del processo di attuazione della nuova politica agricola comune (PAC), ma anche la promozione del "*made in Italy*" e della qualità dei prodotti agricoli, agroalimentari, della pesca e nel settore ippico. Alcuni interventi normativi nel 2015, quali l'eliminazione dell'IMU per i terreni agricoli e le agevolazioni IRAP dal 2016, hanno fatto da corollario di sostegno al settore.

Le principali politiche ed ambiti di intervento del Ministero sono finanziate da flussi finanziari comunitari e/o nazionali, anche attraverso fondi di rotazione. Il settore agricolo, nel quadro di attuazione in particolare della nuova PAC, con il programma di "Sviluppo Rurale Nazionale" (PSRN), è cofinanziato con risorse FEASR per il II pilastro e per il I pilastro dal FEAGA; il settore della pesca è finanziato dal FEAMP (FEP per il precedente periodo di programmazione) nonché dal programma triennale della pesca; il Fondo di solidarietà nazionale e le risorse UE finanziano gli incentivi assicurativi alle imprese di settore; i contratti di filiera, infine, sono finanziati da risorse nazionali e Fondi di rotazione. La nuova PAC, che nel periodo di programmazione 2014-2020 ha a disposizione 52 miliardi, è fulcro principale delle politiche europee e rappresenta il nucleo basilare delle funzioni del Ministero.

In tale complesso ed articolato quadro di risorse, si è dispiegata l'attività del Ministero, affiancata dai compiti attribuiti ad altri soggetti pubblici, fra i quali soprattutto l'AGEA e l'Ismea vigilati dall'Amministrazione stessa. Proprio a tal riguardo, quantomeno in termini di costo di personale, oltre alla spesa per redditi di lavoro del Ministero occorre che vengano considerati complessivamente anche gli Enti vigilati, sia in termini di personale che di consulenze.

Le missioni istituzionali intestate al Ministero sono 4, oltre a quelle trasversali con ad altri ministeri. Dal punto di vista contabile, le risorse allocate in via definitiva al Ministero sono di 1,43 miliardi, in aumento del 5 per cento rispetto al 2014, in virtù soprattutto della ripresa delle spese in conto capitale: l'aumento è in parte riconducibile alla missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", che assorbe il 58 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero. Incide in misura rilevante l'incremento avuto sulla missione Fondi da ripartire", ove sono state stanziare somme per ripianare i debiti nei confronti degli Enti territoriali in esito al riaccertamento *ex* DL 66/2014.

La gestione pone in luce un aumento degli impegni e pagamenti di competenza in valore assoluto, che si attestano rispettivamente a 1,3 miliardi e 1,1 miliardi, ma un incremento anche delle economie della competenza (44,3 milioni), in gran parte

SINTESI

riscontrate nella categoria “Redditi di lavoro”. I residui propri permangono elevati (207,7 milioni), mentre aumentano considerevolmente i residui di stanziamento (41,5 milioni) in particolare nella missione 9 citata.

Passando ad esaminare le missioni ed i programmi, la suddetta missione 9, con uno stanziamento di 832 milioni per la parte di competenza del MIPAAF, che rappresenta l'82 per cento dell'intera missione cointestata, si suddivide in 3 programmi: “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale”; “Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione” e “Vigilanza, prevenzione e repressione delle frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale”.

Il programma “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale” è dedicato in *primis* all'attuazione della nuova PAC, per il rilancio del settore agricolo. Per le risorse comunitarie, alle quali si affianca il cofinanziamento nazionale, viene in gioco il ruolo di AGEA, per alcuni ambiti quale autorità di gestione, per altri quale organismo pagatore ed organismo di coordinamento di altri 10 organismi pagatori su base regionale. Nello specifico, il citato PSRN, approvato dalla Commissione europea nel novembre 2015 per un importo di 2,1 miliardi, non è stato ancora avviato del tutto, anche se sono stati individuati i potenziali beneficiari dei contributi. La programmazione 2014-2020, pertanto, ha visto il pagamento solo di 18 milioni nel 2015 da parte degli organismi pagatori diversi da AGEA.

Funzione cruciale è la mappatura del territorio e delle colture, la cui responsabilità è stata attribuita ad AGEA, integrata nel Sistema informativo agricolo Nazionale (SIAN), con lo strumento del *Geographic Information System* (GIS). In tale ambito, si pone la problematica delle numerose banche dati presenti sul territorio, pur con finalità differenti (ad es. Ministero dell'ambiente, Catasto, Topografia applicata al Soccorso dei VVF), che dovrebbero assumere carattere sempre più integrato.

Il FEASR 2007-2013, attraverso l'attività svolta da AGEA, ha chiuso i progetti della programmazione, erogando la quasi totalità dei finanziamenti comunitari per 8,8 miliardi su 8,9 miliardi di dotazione. In riferimento al FEAGA, la rendicontazione annuale mostra un erogato per 4,4 miliardi.

Il settore della pesca è supportato da finanziamenti comunitari del FEP, che registra uno stato di avanzamento del 94 per cento in termini di impegno, su una dotazione finanziaria di 769,7 milioni.

Il FEAMP è relativo alla nuova programmazione, con 537 milioni di risorse comunitarie (ed un cofinanziamento di 440,8 milioni, più 356,7 milioni del FDR); la gestione delle risorse è attuata attraverso un PON approvato dalla Commissione europea a fine 2015. Il settore della pesca è supportato anche da fondi nazionali, che vengono gestiti sulla base di un piano triennale, a scadenza 2014, prorogato per una successiva annualità, in attesa di una migliore definizione della nuova programmazione nazionale, che recepisca le considerazioni svolte nella recente relazione di questa Corte sul piano triennale in argomento. Si rileva, al riguardo, la necessità di una sempre più attenta

programmazione e gestione delle risorse comunitarie e nazionali, coordinate nel settore in argomento.

Il programma “Politiche competitive della qualità agroalimentare, della pesca, dell’ippica e mezzi tecnici di produzione” si occupa tra l’altro delle filiere, della pesca, di cui si è già accennato, ed anche del settore dell’ippica. Con riguardo ai “contratti di filiera”, nel 2015, è proseguita l’attuazione dei contratti relativi al I e II bando in fase di conclusione; i contratti relativi al III bando sono in fase gestionale iniziale e quelli del IV sono nella fase di programmazione di dettaglio. Il Ministero ha utilizzato, fra l’altro, risorse per uno specifico contributo alla società Expo S.p.A. per 6 milioni, ma anche impiegando altre risorse per progetti, concorsi, strumenti di promozione (fra cui si menziona lo spostamento per tali finalità di risorse per 10 milioni, originariamente dedicate alla “terra dei fuochi”).

Il programma “Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale”, con minori risorse del 2014, pari a 49 milioni, è affidato all’Ispettorato “ICQRF”, che ha operato attivamente nei controlli, in veste di Autorità italiana competente sul territorio dell’Unione europea a prevenire o fermare l’uso illegale di denominazioni di origine protetta ed indicazioni geografiche protette italiane, effettuando fra l’altro più di 500 controlli nella Terra dei fuochi.

In riferimento alla gestione commissariale *ex Agensud* soppressa e le cui funzioni e risorse sono state trasferite al Ministero nel 2015, il Commissario *ad acta* ha relazionato sullo stato della ricognizione delle risorse, dall’inizio della gestione a conclusione, per un ammontare di circa 1,4 miliardi, dei quali erogati oltre 540 milioni, e dei progetti, oltre 2.000 in atto o conclusi, evidenziando la complessità della rendicontazione, peraltro ancora non completata.

In materia di ippica, permangono le criticità già poste in luce da questa Corte in ordine alla gestione dell’*ex ASSI*, soppressa ormai dal 2012 e le cui risorse e funzioni sono trasferite al Ministero. In relazione al piano di rientro risulta pagato il 97 per cento dei residui passivi pari a 96,6 milioni. Nel triennio 2013-2015 sono stati impiegati i fondi a disposizione pari a 439,7 milioni, dei quali rendicontati ad oggi poco più di 200 milioni. In ordine ai residui attivi dell’*ex Assi*, accertati a tutto il 2012 per 206 milioni, non sussiste ancora rendicontazione, ed in ordine ai quali si nutrono dubbi sulla possibilità di recupero del credito. Presenta profili di criticità la tempistica di rendicontazione a chiusura delle gestioni, che non sempre risulta chiara e tempestiva.

Di complessa analisi, inoltre, è la situazione contabile del recupero del prelievo dovuto per le c.d. quote latte. AGEA ha riferito che il prelievo imputato per le campagne lattiere dal 1995 al 2009 è di 2,3 miliardi, il prelievo ancora dovuto è di 1,34 miliardi. Di questo, per la sola parte iscritta a ruolo, pari a 380 milioni più la quota interessi, risultano riscossi 4,8 milioni, mentre per 111 milioni le cartelle esattoriali risultano impugnate o sospese. A tal proposito, il contenzioso, istaurato avverso il prelievo, pone a rischio il recupero delle somme dovute. Anche per la campagna lattiera 2014-2015, nella quale vi è stato un esubero delle quote, il prelievo finale dovuto è di oltre 103 milioni, di cui 32

SINTESI

dovuti all'UE e la restante parte per finanziare il fondo per gli interventi di settore; di questi sono stati recuperati solo 17 milioni circa.

Infine, l'osservazione dei dati contabili relativi alle funzioni di competenza del Corpo Forestale, di notevole rilievo sul territorio sia in termini di ordine pubblico, di soccorso civile che di sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, ha evidenziato, per le tre missioni ad esso riconducibili, una forte incidenza della spesa per redditi (pari a 428,4 milioni) che rappresenta l'84 per cento delle risorse stanziata nella categoria economica di riferimento di tutto il Ministero; si rileva, altresì, che la categoria "consumi intermedi" registra una flessione rispetto al 2014, così come la spesa in conto capitale.

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo**52.**

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici del MIBACT per l'anno 2015 rispondono all'esigenza di garantire la tutela e la competitività del vasto patrimonio culturale e artistico, mantenendo, peraltro, alta l'attenzione sull'evoluzione dei costi e delle spese nonché sulla qualità dei servizi culturali da rendere alla collettività.

Come sottolineato nel DEF 2015, i beni e le attività culturali rivestono un ruolo dinamico quali elementi di sviluppo e di progresso anche sotto il profilo della crescita economica del Paese, attraverso la promozione di settori, quali: i servizi al pubblico dei musei, il turismo culturale, le "industrie" culturali (cinema, spettacolo, arti visive), il restauro, la scuola e l'università.

Coerente con tale ruolo appare, come già ricordato nella relazione relativa al precedente esercizio, la nuova organizzazione del Ministero che, ha ridisegnato l'impianto in modo fortemente innovativo, e di particolare rilievo appaiono le modifiche ordinamentali apportate al settore dei musei italiani che, alla luce della domanda nazionale e internazionale, mirano a rafforzare i profili qualitativi e competitivi del sistema attraverso più incisive attività di coordinamento delle politiche per la fruizione e valorizzazione, cui è dedicato un nuovo programma di spesa, e il riconoscimento dell'autonomia amministrativa e contabile dei musei aventi rilevante interesse nazionale.

A tale sforzo di razionalizzazione, attualmente ancora in corso, non sono tuttavia seguiti, nel 2015, decisi interventi anche da un punto di vista finanziario.

Lo stato di previsione del MIBACT evidenzia, infatti, una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 1.563,1 milioni, mentre gli stanziamenti definitivi raggiungono i 1.681,2 milioni, registrando una consistente flessione rispetto al dato del precedente esercizio, cui corrisponde una pari diminuzione degli impegni di competenza, in particolare nell'ambito della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali".

Incidono sull'ammontare delle risorse destinate al settore, da un lato, l'andamento, in flessione, dei fondi straordinari assegnati al Ministero e, dall'altro, gli effetti conseguenti alle politiche di contenimento, adottate nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Significative appaiono, ai fini del finanziamento le erogazioni liberali destinate alla cultura, nell'ultimo biennio, anche a seguito delle più recenti disposizioni dettate dal DL n. 83 del 2014 (c.d. *Art Bonus*).

Per quanto concerne gli effetti delle politiche di contenimento della spesa, le riduzioni di cui alla legge di stabilità 2015 hanno inciso sul bilancio del Ministero per complessivi 21,5 milioni quasi interamente a carico della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche" (concentrati nei programmi "Tutela e valorizzazione dei beni archivistici" e "Tutela del patrimonio culturale"). Tale missione è stata oggetto anche delle misure di contenimento, disposte con l'articolo 50 del decreto-legge n. 66 del 2014 (8,9 milioni). Si conferma, pertanto, anche nell'esercizio di riferimento, la flessione delle risorse stanziare per le finalità di tutela – in gran parte imputate al programma "Tutela del patrimonio culturale" – come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero che ha spesso fatto fronte ai soli interventi di emergenza con le risorse stanziare per tali finalità.

Tale andamento risulta, inoltre, solo in parte compensato, nel 2015, dalle nuove risorse a favore del patrimonio culturale e storico (5,5 milioni ai sensi dell'articolo 1, comma 241, della legge 190 del 2014) e dalle risorse destinate al Piano strategico "Grandi progetti beni culturali" previsto dall'art. 7, comma 1, del DL n. 83 del 2014 (legge n. 106 del 2014).

Sono, al riguardo, previsti investimenti per 35 milioni nel biennio 2014-2015 concentrati su due linee programmatiche che comprendono il completamento di grandi Musei Nazionali di rilevante interesse culturale e i Poli di Attrazione Culturale.

Tra le misure poste in essere nel 2015 in attuazione delle priorità politiche definite negli atti di indirizzo, di rilievo appaiono, in primo luogo, gli interventi aventi ad oggetto fenomeni eccezionali come il Grande Progetto Pompei nel cui ambito gli interventi avviati mostrano una maggiore dinamicità, anche in relazione alla programmazione contenuta nel Piano di Azione che concentrava, nel secondo semestre del 2015, la gran parte delle attività da realizzare.

Il più recente stato di avanzamento mostra, al termine dell'esercizio, una quota di interventi banditi (anche se non tutti aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 157,5 milioni al lordo dei ribassi d'asta (erano 98 milioni nel all'inizio del 2015) oltre a 2,3 milioni preavvisati e 2,8 milioni a valere sui fondi PON Sicurezza, che completano la quota delle risorse assegnate al Progetto, come integrato dal Piano di Azione (34 milioni).

Le attività di promozione e di fruizione del patrimonio culturale si concentrano nel nuovo programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale" che, tuttavia, evidenzia una contenuta capacità di spesa, anche in relazione

SINTESI

all'avvio della struttura, operativa effettivamente dal marzo 2015, che ha richiesto interventi propedeutici sulla cui base sviluppare le nuove competenze.

In tale direzione si segnala, in primo luogo, la nomina dei 20 direttori manager per i musei statali dotati di autonomia speciale a seguito di una procedura pubblica internazionale (adottata in attuazione della norma speciale dettata dall'art. 14 del DL n. 83 del 2014) che, in deroga alla disciplina nazionale in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, ha consentito la chiamata anche di cittadini stranieri.

Ulteriori profili innovativi si rinvencono nelle modifiche apportate alle politiche tariffarie dei musei italiani e nell'avvio del processo volto a predisporre *standard* di funzionamento e sviluppo dei musei in linea con quelli europei.

L'impulso dato al settore museale dall'avvio della nuova organizzazione può, in parte, già cogliersi dagli ultimi dati elaborati dall'ufficio di statistica concernenti l'incremento dei visitatori e degli introiti dei musei, dei monumenti e delle aree archeologiche nel 2015.

Tra le misure di sostegno al settore dei beni culturali si sottolineano, inoltre, gli interventi finanziati nell'ambito del programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo" che assorbe più del 30 per cento delle risorse assegnate alla missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche".

In tale ambito, rilevante appare l'utilizzo delle risorse stanziato nel Fondo unico per lo spettacolo sulla base dei nuovi criteri introdotti con il d.m. del 13 luglio 2014, improntati ad una più chiara definizione delle funzioni dei potenziali soggetti beneficiari ed a nuovi criteri di selezione e di calcolo, più equi e trasparenti, fondati sulla capacità progettuale e gestionale e sui risultati raggiunti.

Quanto, infine, alla missione "Turismo", introdotta nel 2014, dopo il faticoso avvio conseguente al trasferimento delle relative politiche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, si rileva nel 2015 una maggiore dinamicità che, tuttavia, sconta ancora un certo ritardo in relazione alle difficoltà incontrate nell'avvio della gestione delle risorse destinate al sostegno del settore.

Ministero della salute

53.

Nel 2015 l'attività svolta dal Ministero, in parallelo all'entrata a regime della nuova organizzazione, si è sviluppata su diverse direttrici individuate nella direttiva annuale. Esse riguardano, in particolare, la programmazione sanitaria, con il complesso processo di attuazione del Patto della salute, le crescenti necessità poste dai compiti sul fronte della prevenzione, della sicurezza alimentare (anche in connessione con l'Expo), il ruolo di coordinamento e stimolo in materia di professioni sanitarie e di sviluppo della ricerca, la gestione del complesso sistema di indennizzi e risarcimenti per i soggetti danneggiati da trasfusioni e utilizzo di vaccini e farmaci. Un impegno reso più difficile dalla conferma

di condizioni finanziarie ancora severe: nelle previsioni definitive, al netto delle risorse trasferite alle regioni per i farmaci innovativi, si registra solo una lieve crescita (+1,2 per cento) delle somme attribuite.

Centrale nella gestione è stato il processo di attuazione del Patto per la salute. Un percorso complesso che tocca tutti i temi principali della gestione della sanità in Italia e su cui nell'esercizio si sono fatti passi di rilievo ma anche riscontrate difficoltà d'attuazione. Definito l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, nell'anno si è proceduto alla definizione della struttura del Nuovo Sistema di Garanzia che dovrebbe andare a regime nel 2017. Nessun progresso significativo è stato, invece, compiuto nella revisione sia dei criteri di riparto del finanziamento al SSN, per il quale non si è raggiunta l'Intesa, sia del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni. Non omogenei a livello territoriale risultano, poi, i progressi nella riorganizzazione dell'assistenza primaria, ed in particolare nel consolidamento dei legami tra ospedale e territorio, e le azioni volte a migliorare le prestazioni del sistema di emergenza urgenza. Adottato nell'aprile il Regolamento sugli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, sono ancora in definizione, in materia di accreditamento, i progetti quadro caratterizzanti il Programma per la promozione permanente della qualità e della *clinical governance* del SSN.

Anche nel 2015, l'attività di prevenzione è stata orientata oltre che sugli interventi che riguardano la definizione di linee strategiche per le malattie trasmissibili e non, il controllo dei rischi sanitari e le azioni di promozione della salute in tutte le età, sul fronte dell'emergenza migratoria. In tema di prima accoglienza, infatti, le funzioni di profilassi sono svolte dal Ministero per mezzo dei propri Uffici periferici (USMAF). Un fenomeno le cui maggiori problematiche sono legate alla dimensione del flusso a fronte di strutture di accoglienza di capienza limitata e di un personale insufficiente, ciò anche considerando che gli sbarchi (119.000 nei primi 10 mesi del 2015) sono a carico degli USMAF di due sole regioni.

Particolare rilievo ha assunto nell'anno il tema della sicurezza alimentare sia in relazione all'Expo 2015 sia, più in generale, quale tema di interesse primario per la popolazione e che coinvolge in modo trasversale e con differenti ruoli le istituzioni, i produttori, i consumatori e il mondo scientifico. Nel corso del 2015, l'attività è stata rivolta all'attuazione del Piano nazionale integrato dei controlli 2014-2018, con riferimento ai contaminanti ambientali, l'igiene degli alimenti di origine animale e non animale, l'igiene delle tecnologie alimentari, gli OGM. Particolare impegno hanno richiesto, da un lato, le attività dirette a garantire un flusso regolare di importazioni delle merci legate a Expo 2015, dall'altro, l'apertura degli scambi verso alcuni Paesi terzi, che hanno portato al rilascio dell'abilitazione ad esportare 394 stabilimenti italiani. Si è confermato che un efficace sistema di controllo rappresenta anche un elemento fondamentale nella valorizzazione delle esportazioni e degli scambi intracomunitari di prodotti alimentari italiani, assicurando ai Paesi di destinazione la loro sicurezza sia

SINTESI

rispetto alla tutela della salute dei consumatori, sia rispetto alla prevenzione della diffusione delle malattie infettive zootecniche.

Continua ad avere un ruolo di rilievo l'attività relativa agli indennizzi a favore di soggetti danneggiati in modo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, nonché le spese per le transazioni da stipulare con i danneggiati da sangue o emoderivati infetti che hanno instaurato azioni di risarcimento. Oltre un quarto delle risorse gestite è destinato a tale finalità. La complessità e la mole delle attività connesse alla materia è aggravata dalle limitate risorse di personale solo in parte superate dalla possibilità di avvalersi della collaborazione temporanea di personale in servizio presso altre strutture. E' stato così possibile istruire 738 posizioni, corrispondenti ad altrettanti contenziosi, con il riconoscimento dell'equa riparazione a 1.482 soggetti. Sono state predisposte procedure transattive per 250 posizioni. Rimane, tuttavia, ancora consistente il volume di arretrato, stimato dall'Amministrazione in circa 7.000 titoli.

Progressi ulteriori sono stati fatti nell'ambito del NSIS i cui contenuti informativi costituiscono un prerequisito fondamentale per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, oltre che per la definizione di strumenti di supporto al monitoraggio dei LEA.

Sono state affrontate le problematiche riguardanti le professioni sanitarie e le risorse umane del SSN, con particolare riguardo allo sviluppo delle competenze e all'integrazione delle categorie professionali, anche nell'ambito del processo di riorganizzazione dell'assistenza territoriale. Il mancato accordo tra le categorie professionali del comparto e i medici ha, per ora, impedito l'avvio di una Cabina di regia per il coordinamento nazionale sulla regolazione della vita professionale, mentre è ancora in attesa di essere completato l'iter di regolamentazione della responsabilità professionale e della copertura assicurativa.

Sul fronte della ricerca, l'innovazione delle regole dei bandi intervenuto nel corso del 2015, con l'introduzione di "filtri" per limitare il numero delle domande, dovrebbe permettere un'accelerazione delle procedure ed un più rapido utilizzo dei fondi stanziati dal Programma 2014-2016. L'affiancamento, nel processo di valutazione affidato ai *referee* internazionali, di una valutazione d'impatto sul SSN affidato a *referee* nazionali dovrebbe consentire di preservare l'indipendenza del sistema ma di non sottovalutare l'importanza di talune tipologie di progetti fondamentali per il miglioramento dell'assistenza erogata dal SSN.

PAGINA BIANCA

TAVOLE

PAGINA BIANCA

SINTESI

TAVOLA I

IL RENDICONTO DELLO STATO PER IL 2015 PER CATEGORIE ECONOMICHE

Categoria economica del Bilancio dello Stato		(in milioni)	
		Competenza	Cassa
ENTRATE			
TRIBUTARIE		477.178	449.786
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	259.462	249.634
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	217.715	200.152
EXTRATRIBUTARIE		83.603	53.441
CAT VI	Proventi speciali	664	655
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	26.708	19.822
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	379	356
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.623	1.623
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.183	2.554
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	46.632	26.038
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.413	2.393
Totale entrate correnti		560.781	503.227
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	6.620	6.620
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	366	366
Totale entrate in conto capitale		6.986	6.985
TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti		567.766	510.212
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.799	1.775
TITOLO IV	Accensione prestiti	259.542	259.542
TOTALE ENTRATE		829.108	771.529
USCITE			
TITOLO I SPESE CORRENTI			
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	86.966	86.953
CAT II	Consumi intermedi	12.866	11.722
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.718	4.722
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	271.213	254.147
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	13.800	19.345
5.1	Prestazioni sociali in denaro	9.837	15.121
5.2	Trasferimenti sociali in natura	1.252	1.301
5.3	Altri trasferimenti correnti a famiglie	2.711	2.923
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	7.670	7.001
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.860	1.868
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	16.785	16.785
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	74.523	74.563
CAT X	Poste correttive e compensative	77.571	76.754
CAT XI	Ammortamenti	366	366
CAT XII	Altre uscite correnti	1.464	838
Totale uscite correnti		569.801	555.063
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.417	4.918
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	20.750	18.873
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	10.269	10.974
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	3.374	3.514
Totale uscite in conto capitale		39.810	38.280
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		609.611	593.343
Indebitamento netto		-41.845	-83.131
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	1.500	6.919
Saldo netto da finanziare		-41.545	-88.275
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	215.520	212.642
TOTALE USCITE		826.631	812.904
Saldo complessivo di bilancio		2.477	-41.375

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema Informativo integrato Corte-RGS

TAVOLA 2

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

(in milioni)

Classificazione SEC2010	RENDICONTO DELLO STATO riclassificato SEC 2010		Ag.Fiscali, PCM, CdS, TAR, Org. Costituzionali	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)
	Competenza	Cassa			
	a	b	c	d=a+b+c	
ENTRATE					
Imposte dirette	226.460	216.819	0	-10.373	206.446
Imposte indirette	162.461	145.871	0	34.582	180.453
Produzione vendibile e per uso proprio	12.876	12.893	0	-7.691	5.202
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	16.774	16.762	0	-8.252	8.510
Trasferimenti correnti diversi	40.453	12.662	0	-1.769	10.893
Aiuti internazionali	0	0	0	310	310
Redditi da capitale	6.482	3.830	0	3.114	6.944
Contributi sociali figurativi	0	0	0	2.085	2.085
Totale entrate correnti	465.506	408.837	0	12.006	420.843
Imposte in conto capitale	942	875	0	155	1.030
Ammortamento					
Altri trasferimenti in conto capitale	14.832	14.831	0	-8.001	6.830
Totale entrate in conto capitale	15.774	15.706	0	-7.846	7.860
TOTALE ENTRATE	481.280	424.543	0	4.160	428.703
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	87.129	87.110	3.108	-594	89.624
Consumi intermedi	13.595	12.461	1.658	2.868	16.987
Imposte Indirette	12.242	12.246	199	-7.509	4.936
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	245.977	228.911	-5.883	-3.348	219.680
Prestazioni sociali	10.546	15.792	0	-2.155	13.637
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimili prestazioni sociali in natura	1.899	1.942	0	-445	1.497
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	2.204	2.475	377	105	2.957
Contributi alla produzione	4.969	4.261	115	-584	3.792
Aiuti internazionali	2.132	1.868	-1	-128	1.739
Risorse proprie della UE	14.488	14.488	0	-1.395	13.093
Interessi	74.523	74.563	0	-7.753	66.810
Ammortamento					
Premi di assicurazione	735	108	0	-80	28
Totale uscite correnti	470.439	456.225	-427	-21.018	434.780
Investimenti fissi lordi	14.581	14.082	414	-2.221	12.275
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	20.750	18.873	605	-13.255	6.223
Contributi a imprese, famiglie ed estero	8.363	9.362	-10	443	9.796
Altri trasferimenti in conto capitale	8.991	9.132	-581	1.829	10.379
Totale uscite in conto capitale	52.685	51.449	427	-13.204	38.673
TOTALE USCITE	523.125	507.674	0	-34.221	473.453
INDEBITAMENTO NETTO	-41.845	-83.131	0	38.381	-44.750

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema Informativo integrato Corte-RGS

SINTESI

TAVOLA 3

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

(in milioni)						
Saldi	Rendiconto generale				Conto dello Stato (contabilità nazionale)	
	Competenza		Cassa		2014	2015
	2014	2015	2014	2015		
	milioni di euro					
Saldo netto da finanziare	-52.839	-41.545	-78.809	-88.275	-	-
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	18.446	-9.021	-24.841	-51.836	-23.680	-13.937
Indebitamento (-) o accreditamento netto (+)	-17.596	-41.845	-53.844	-83.131	-49.890	-44.750
Avanzo primario	28.235	32.978	2.183	-13.713	22.207	22.060
	in % Pil					
Saldo netto da finanziare	-3,3	-2,5	-4,9	-5,4	-	-
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	1,1	-0,6	-1,5	-3,2	-1,5	-0,9
Indebitamento (-) o accreditamento netto (+)	-1,1	-2,6	-3,3	-5,1	-3,1	-2,7
Avanzo primario	1,8	2,0	0,1	-0,8	1,4	1,3
Pil (pm)	1.611.884	1.636.372				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Sistema Informativo integrato Corte-RGS e dati Istat

TAVOLA 4

CONTO DELLO STATO 2012-2015

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

SINTESI

TAVOLA 5

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

(variazioni percentuali medie annue)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

TAVOLA 6

LE RISULTANZE DEL RENDICONTO DELLO STATO 2014-2015 AL LORDO DELLE REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var. %	2014	2015	Var. %
Spesa corrente	534.862,50	574.458,00	7,4	543.230,80	582.392,10	7,2
Spesa corrente primaria	441.364,40	487.048,40	10,4	452.438,60	501.534,70	10,9
Spesa in conto capitale	54.566,30	40.229,50	-26,3	77.537,80	42.316,00	-45,4
Spesa finale	589.428,80	614.687,60	4,3	620.768,60	624.708,10	0,6
Spesa finale primaria	495.930,70	527.277,90	6,3	529.976,50	543.850,70	2,6
Rimborso prestiti	235.664,30	232.620,30	-1,3	226.889,70	233.062,50	2,7
Spesa complessiva	825.093,20	847.307,90	2,7	847.658,30	857.770,60	1,2

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2014	2015	Var. %	2014	2015	Var. %
Spesa corrente	523.168,80	567.359,20	8,4	524.151,10	571.343,80	9
Spesa corrente primaria	442.095,40	492.836,40	11,5	443.080,00	496.820,70	12,1
Spesa in conto capitale	58.762,00	33.856,10	-42,4	62.159,90	50.010,70	-19,5
Spesa finale	581.930,80	601.215,30	3,3	586.311,00	621.354,50	6
Spesa finale primaria	500.857,40	526.692,50	5,2	505.239,90	546.831,40	8,2
Rimborso di prestiti	207.562,20	215.517,00	3,8	207.794,10	215.517,00	3,7
Spesa complessiva	789.493,00	816.732,30	3,5	794.105,10	836.871,40	5,4

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2014	2015	Var. %	2014	2015	Var. %
Spesa corrente	476.906,80	521.708,10	9,4	503.708,80	555.063,10	10,2
Spesa corrente primaria	396.061,90	447.372,20	13	422.717,10	480.500,30	13,7
Spesa in conto capitale	49.892,60	26.386,30	-47,1	59.405,80	45.198,90	-23,9
Spesa finale	526.799,40	548.094,40	4	563.114,60	600.262,10	6,6
Spesa finale primaria	445.954,50	473.758,60	6,2	482.122,90	525.699,20	9
Rimborso prestiti	207.196,70	212.286,00	2,5	207.617,60	212.641,70	2,4
Spesa complessiva	733.996,10	760.380,40	3,6	770.732,20	812.903,80	5,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SINTESI

TAVOLA 7

LE RISULTANZE DEL RENDICONTO DELLO STATO 2014-2015 AL NETTO DELLE REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE

(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	Var. %	2014	2015	Var. %
Spesa corrente	502.053,50	532.169,00	6	509.214,80	540.103,10	6,1
Spesa corrente primaria	408.555,40	444.759,40	8,9	418.422,60	459.245,70	9,8
Spesa in conto capitale	54.566,30	38.213,50	-30	77.537,80	40.300,00	-48
Spesa finale	556.619,80	570.382,60	2,5	586.752,60	580.403,10	-1,1
Spesa finale primaria	463.121,70	482.972,90	4,3	495.960,50	499.545,70	0,7

Voci	Impegni su competenza			Impegni totali		
	2014	2015	Var. %	2014	2015	Var. %
Spesa corrente	494.776,80	530.026,20	7,1	495.759,10	534.010,80	7,7
Spesa corrente primaria	413.703,40	455.503,40	10,1	414.688,00	459.487,70	10,8
Spesa in conto capitale	58.762,00	31.840,10	-45,8	62.159,90	47.994,70	-22,8
Spesa finale	553.538,80	561.866,30	1,5	557.919,00	582.005,50	4,3
Spesa finale primaria	472.465,40	487.343,50	3,1	476.847,90	507.482,40	6,4

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2014	2015	Var. %	2014	2015	Var. %
Spesa corrente	450.760,80	485.637,10	7,7	476.011,80	518.804,10	9
Spesa corrente primaria	369.915,90	411.301,20	11,2	395.020,10	444.241,30	12,5
Spesa in conto capitale	49.892,60	24.370,30	-51,2	59.405,80	43.182,90	-27,3
Spesa finale	500.653,40	510.007,40	1,9	535.417,60	561.987,10	5
Spesa finale primaria	419.808,50	435.671,60	3,8	454.425,90	487.424,20	7,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 8

ONERI PER IL PERSONALE – RAFFRONTO 2009-2015

	Impegni totali				Pagamenti totali			
	(in milioni)		scostamenti		(in milioni)		scostamenti	
	2009	2015	2014/2015	2009/2015	2009	2015	2014/2015	2009/2015
Retribuzioni lorde in denaro	60.313	57.303	1,6	-5	60.306	57.495	1,2	-4,7
Stipendi	54.399	49.138	0,8	-9,7	54.605	49.331	0,5	-9,7
Lavoro straordinario	1.652	1.487	-3	-10	1.637	1.501	-1,6	-8,3
Fondo unico di amministrazione	672	1.476	40,2	119,6	657	1.476	39,9	124,8
Incentivi per l'offerta formativa	11	16	3,2	54,4	11	20	74,6	94,4
Altri compensi al personale	3.545	2.214	5,3	-37,5	3.361	2.197	2,9	-34,6
Lavoro a tempo determinato	35	2.971	-0,8	8.488,20	35	2.970	-0,6	8333,9
Retribuzioni in natura	774	819	0,9	5,9	821	729	-11,9	-11,3
Buoni pasto	108	110	2,1	1,9	110	106	-9,1	-4,2
Mense	204	261	-0,7	27,8	205	198	-24	-3,2
Vestituario	98	86	18,3	-12,6	124	60	-10,6	-51,6
Altre	363	362	-1,7	-0,2	382	364	-4,7	-4,5
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	25.705	27.296	-1	6,2	25.789	27.656	-0,3	7,2
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	25.704	27.296	-1	6,2	25.789	27.656	-0,3	7,2
Fondo unico di amministrazione	1				0			
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.165	1.073	-5,3	-7,9	1.158	1.073	-5,4	-7,3
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.165	1.073	-5,3	-7,9	1.158	1.073	-5,4	-7,3
Totale redditi da lavoro dipendente	87.958	86.491	0,6	-1,7	88.074	86.953	0,5	-1,3
Imposte pagate sulla produzione	4.796	4.709	1,3	-1,8	4.803	4.722	0,9	-1,7
Totale spese per il personale	92.754	91.200	0,7	-1,7	92.877	91.675	0,5	-1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SINTESI

TAVOLA 9

CONSUMI INTERMEDI - RAFFRONTO 2009-2015

(in milioni)

Categorie economiche di spesa	Impegni totali				Pagamenti totali			
	2009	2015	variazioni		2009	2015	variazioni	
			2014-2015	2009-2015			2014-2015	2009-2015
Beni di consumo	1.857	1.426	8,1	-23,2	2.138	1.065	4,6	-50,2
Pubblicazioni periodiche	30	15	12,1	-50,4	30	14	7,4	-52,9
Totale acquisto di beni	1.886	1.440	2	-23,6	2.167	1.141	-4,4	-47,4
Noleggi, locazioni e leasing operativo	1.189	803	0,7	-32,5	1.219	783	-1,4	-35,8
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.707	1.176	3	-31,1	1.620	1.051	-15,7	-35,1
Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.085	879	7,5	-19	1.097	851	9,6	-22,4
Spese postali e valori bollati	65	49	-17	-25,4	70	48	-11,2	-30,6
Corsi di formazione	190	555	259,2	192	221	536	259,6	142,8
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	144	55	-9,7	-61,7	146	54	-7,4	-62,9
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	199	34	-4,5	-82,9	205	35	-3,7	-83
Commissioni, comitati, consigli	146	167	-13	14,8	154	123	28	-19,9
Compensi per incarichi continuativi	165	150	2,2	-8,7	188	145	0,2	-23,3
Studi, consulenze, indagini	76	75	5,4	-1,5	78	56	-34,1	-28,1
Commissioni su titoli	837	626	-11,8	-25,2	1.220	626	-11,7	-48,7
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	366	286	-1,3	-21,9	378	284	-0,8	-24,7
Altri servizi	4.002	3.206	1,6	-19,9	3.747	2.891	-4,4	-22,8
Canoni Fip	119	137	3,5	14,5	117	169	67,5	44,3
Totale acquisto di servizi effettivi	10.289	8.197	5,1	-20,3	10.459	7.652	1,1	-26,8
Fitti Figurativi	0			-100	0			-100
Totale acquisto di servizi figurativi	0			-100	0			-100
Totale consumi intermedi	12.175	9.637	4,7	-20,8	12.626	8.792	0,6	-30,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 10

I TAGLI DI SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA - ANNO 2015

(in milioni)

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

SINTESI

TAVOLA 11

IL CONTO DEL PATRIMONIO

(in miliardi)

Anno	Attività	Scostamento su anno precedente (%)	Passività	Scostamento su anno precedente (%)	Eccedenza passività	Scostamento su anno precedente (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426	-5,23
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	3,95

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 12

LA SPESA FINALE DEL BILANCIO DELLO STATO PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Strutturate competenza		Var. %	Impegni consuntivo		Var. %	Impegni finali		Var. %	Impegni di competenza		Var. %	Pagamenti totali		Var. %	Pagamenti su competenza		Var. %	comp. % 2015	
	2014	2015		2014	2015		2014	2015		2014	2015		2014	2015		2014	2015			
	comp. %2015	comp. %2015		comp. %2015	comp. %2015		comp. %2015	comp. %2015		comp. %2015	comp. %2015									
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.781	2.681	-3,6	0,4	2.778	2.681	-3,5	0,4	2.778	2.681	-3,5	0,4	2.778	2.681	-3,5	0,4	2.770	2.671	-3,6	0,5
	557	597	7,3	0,1	547	580	6,1	0,1	547	579	5,9	0,1	544	572	5,1	0,1	540	566	4,7	0,1
	131.456	115.577	-12,1	18,5	130.168	115.441	-1,2	18,9	121.419	125.104	3,0	20,1	121.368	115.441	-4,9	19,2	111.322	108.892	-2,2	18,1
	26.284	25.904	-1,4	4,1	25.795	24.704	-4,2	4,0	25.787	24.691	-4,2	4,0	25.724	24.629	-4,1	4,1	25.581	24.508	-4,2	4,5
	20.794	20.470	-1,6	3,3	20.771	20.228	-2,6	3,3	20.919	20.397	-2,5	3,3	20.610	20.081	-2,6	3,3	21.555	20.655	-3,3	3,4
	8.044	8.320	3,4	1,3	7.857	8.268	5,2	1,4	7.844	8.253	4,9	1,3	7.769	8.158	5,0	1,4	7.676	7.780	1,3	1,3
	11.013	11.417	3,7	1,8	10.800	11.208	3,8	1,8	10.921	11.358	4,0	1,8	10.587	11.141	5,2	1,9	10.916	11.187	2,5	1,9
	3.149	3.749	19,1	0,6	3.041	3.645	19,7	0,6	3.012	3.625	21,7	0,6	2.992	3.613	21,6	0,6	2.988	3.586	21,8	0,6
	994	1.015	2,1	0,2	931	1.010	8,5	0,2	939	1.022	8,8	0,2	919	980	6,6	0,2	911	972	6,7	0,2
	287	660	129,8	0,1	287	656	128,3	0,1	223	621	178,6	0,1	223	557	149,9	0,1	13	458	342,1	0,1
	11.546	16.915	47,6	2,7	11.815	16.820	42,4	2,8	11.977	16.574	41,7	2,7	11.336	16.105	42,1	2,7	6.070	21.781	258,8	3,6
	27	40	46,3	0,0	27	39	46,4	0,0	27	39	46,4	0,0	27	39	46,4	0,0	27	39	46,4	0,0
012. Regolazione dei mercati	12.590	11.711	-7,0	1,9	12.461	11.644	-6,6	1,9	12.986	10.965	-15,6	1,8	12.291	10.726	-12,7	1,8	11.394	11.845	4,0	2,0
	5.093	4.900	-3,8	0,8	5.087	4.849	-4,7	0,8	4.756	4.879	2,6	0,8	4.307	4.344	0,9	0,7	4.411	3.725	-15,6	0,6
	1.436	1.071	-25,4	0,2	1.414	1.069	-24,4	0,2	879	1.604	82,5	0,3	879	1.069	-21,7	0,2	568	2.116	272,3	0,4
	163	263	61,2	0,0	162	262	61,5	0,0	163	252	54,4	0,0	154	243	58,6	0,0	204	198	-2,7	0,0
	3.130	2.869	-8,3	0,5	3.121	2.848	-8,8	0,5	2.983	3.412	14,4	0,5	2.541	2.655	4,5	0,4	3.084	3.076	-0,2	0,5
	1.014	1.312	29,4	0,2	989	1.284	29,8	0,2	796	1.546	94,3	0,2	788	1.194	-1,9	0,2	724	970	34,0	0,2
	830	1.873	125,7	0,3	830	1.854	123,5	0,3	808	2.299	184,7	0,4	786	1.399	78,0	0,2	775	1.758	126,9	0,3
	1.035	1.633	57,8	0,3	1.039	1.619	55,7	0,3	962	1.619	68,3	0,3	1.019	1.618	58,9	0,3	891	1.401	57,2	0,2
	1.620	1.530	-5,3	0,2	1.567	1.454	-8,8	0,3	1.560	1.367	-12,4	0,2	1.552	1.351	-13,0	0,2	1.528	1.541	0,9	0,3
	42.455	43.116	1,6	6,9	42.304	43.361	2,5	7,1	41.871	43.094	2,9	6,9	41.869	43.005	2,7	7,2	42.048	42.803	-0,3	1,8
	7.558	7.752	2,6	1,2	7.847	7.746	-1,3	1,3	7.796	7.744	-0,7	1,2	7.797	7.744	-0,7	1,3	7.810	8.252	4,9	1,4
	023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	33.608	34.889	3,8	5,6	33.343	34.686	4,0	5,7	33.585	34.958	4,1	5,6	33.342	34.686	4,0	5,8	33.628	34.093	-1,4
93.066		106.073	14,0	17,0	92.998	105.984	14,0	17,3	92.669	105.984	14,4	17,1	92.998	105.984	14,0	17,6	88.367	101.676	15,1	16,9
10.113		10.589	4,7	1,7	10.066	10.537	4,7	1,7	9.627	11.122	15,5	1,8	9.048	9.897	9,4	1,6	9.411	9.388	-0,2	1,6
2.390		2.279	-4,6	0,4	2.384	2.277	-4,5	0,4	2.428	2.311	-4,8	0,4	2.346	2.274	-3,1	0,4	2.234	2.433	8,9	0,4
5.579		6.012	7,6	1,0	5.388	5.938	10,4	0,9	5.706	4.701	-17,5	0,8	556	1.343	141,5	0,2	1.613	1.780	10,4	0,8
82.316		93.126	13,1	14,9	79.413	90.945	14,5	14,9	78.784	91.078	15,6	14,7	79.154	90.816	14,7	15,1	78.241	89.474	14,4	14,9
698		688	-1,4	0,1	698	687	-1,5	0,1	707	697	-1,5	0,1	698	687	-1,5	0,1	698	667	-4,3	0,1
199		29	-85,2	0,0	199	30	-85,0	0,0	77	150	94,0	0,0	77	29	-62,0	0,0	24	48	99,4	0,0
1.716		1.839	7,2	0,3	1.637	1.755	7,2	0,3	1.638	1.738	6,1	0,3	1.618	1.737	7,4	0,3	1.600	1.814	13,4	0,3
3.705		3.392	-8,5	0,5	2.181	1.433	-34,3	0,2	408	790	93,7	0,1	150	344	129,7	0,1	408	790	93,7	0,1
90.461		80.396	-11,1	12,9	81.080	74.066	-8,7	12,1	81.079	74.066	-8,7	11,9	81.080	74.066	-8,7	12,3	80.997	74.07	-6,5	12,3
620.569		624.788	0,6	100,0	609.025	611.111	1,3	100,0	586.511	621.354	6,0	100,0	581.931	609.215	3,3	100,0	563.155	603.262	6,6	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ICS

SINTESI

TAVOLA 13

LA SPESA FINALE DEL BILANCIO DELLO STATO PER AMMINISTRAZIONE

Amministrazione di Spesa	Stanziamiento definitivo di competenza				Impegni consuntivo				Impegni totali				Impegni di competenza				Pagamenti totali				Pagamenti su competenza							
	2014		Comp.% 2015		2015		Comp.% 2015		2014		2015		Comp.% 2015		2014		2015		Comp.% 2015		2014		2015		Comp.% 2015			
	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015	var.%	Comp.% 2015		
Ministero dell'Economia e delle Finanze	365.981	353.442	-2,9	56,9	349.983	342.555	-2,1	56,1	338.839	352.728	4,0	56,7	338.480	336.920	-0,5	56,0	318.280	340.884	7,1	56,8	303.676	306.158	0,8	55,9				
	11.485	5.808	-49,4	0,9	10.864	5.788	-46,7	0,9	7.089	5.504	-22,4	0,9	5.662	5.133	-9,4	0,9	6.598	4.987	-24,4	0,8	4.599	3.924	-14,7	0,7				
	117.859	131.696	11,7	21,1	117.796	131.634	11,7	21,5	117.319	132.491	12,9	21,3	116.778	130.994	12,2	21,8	112.971	126.339	11,8	21,0	105.250	118.540	12,6	21,6				
	7.890	8.177	3,6	1,3	7.703	8.127	5,5	1,3	7.631	8.103	6,2	1,3	7.583	8.017	5,7	1,3	7.557	7.681	1,6	1,3	7.160	7.279	1,7	1,3				
	2.054	2.616	27,4	0,4	1.898	2.537	29,6	0,4	1.946	2.526	29,8	0,4	1.882	2.456	30,5	0,4	1.909	2.548	33,5	0,4	1.735	2.329	34,2	0,4				
	52.793	53.250	0,9	8,5	52.627	53.486	1,6	8,8	51.914	53.460	3,0	8,6	51.421	52.777	2,6	8,8	52.329	53.595	2,4	8,9	50.192	51.631	2,9	9,4				
	22.203	26.717	20,3	4,3	21.906	26.540	21,2	4,3	22.800	26.902	22,3	4,3	21.604	26.449	22,4	4,4	24.788	25.883	4,4	4,3	20.778	25.018	20,4	4,6				
	885	1.030	16,4	0,2	864	1.013	17,3	0,2	670	1.125	68,1	0,2	664	925	39,3	0,2	627	729	16,3	0,1	503	539	7,1	0,1				
	13.768	13.880	0,8	2,2	13.582	13.675	0,7	2,2	13.248	12.915	-2,2	2,1	12.579	12.209	-2,9	2,0	12.197	11.715	-4,0	2,0	10.055	9.372	-6,8	1,7				
	21.022	20.952	-0,5	3,4	21.027	20.672	-1,7	3,4	21.079	20.841	-1,1	3,4	20.769	20.524	-1,2	3,4	21.519	21.122	-1,8	3,5	19.141	19.184	0,2	3,5				
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	1.350	1.434	6,2	0,2	1.321	1.389	5,2	0,2	1.326	1.396	5,3	0,2	1.303	1.348	3,5	0,2	1.300	1.346	3,5	0,2	1.100	1.140	3,6	0,2				
	1.901	1.639	-15,8	0,3	1.843	1.644	-10,8	0,3	1.727	1.572	-8,9	0,3	1.697	1.427	-15,9	0,2	1.640	1.649	0,6	0,3	1.449	1.426	-1,6	0,3				
	1.549	2.067	33,4	0,3	1.549	2.050	32,3	0,3	1.503	2.182	45,1	0,4	1.508	2.035	34,9	0,3	1.401	1.783	27,3	0,3	1.161	1.554	33,9	0,3				
Ministero della Salute	620.769	624.788	0,6	100,0	603.025	611.111	1,3	100,0	586.311	621.354	6,0	100,0	591.931	601.215	5,3	100,0	563.115	600.262	6,6	100,0	526.799	548.094	4,0	100,0				

PAGINA BIANCA