

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV

N. 5

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2016)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2017

VOLUME I

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2016

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

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

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2016

La Decisione e la Relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- **Decisione** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016
- **Sintesi** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa
- **Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO**

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

I FONDI DI ROTAZIONE E LE GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- **Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2016 PER AMMINISTRAZIONE**
 - Presidenza del Consiglio dei Ministri
 - Ministero dell'economia e delle finanze
 - Ministero dello sviluppo economico
 - Ministero del lavoro e delle politiche sociali
 - Ministero della giustizia
 - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
 - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
 - Ministero dell'interno
 - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
 - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- Ministero della difesa
 - Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
 - Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
 - Ministero della salute
-
- **Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI (TOMO I)**
 - Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata

 - **Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI (TOMO II)**
 - Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa
-
- **Volume IV - APPENDICE STATISTICA**

INDICE*Volume I*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Premessa	VII
IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA	1
I RISULTATI DELL'ESERCIZIO	15
<i>Le entrate dello Stato</i>	15
Considerazioni generali di sintesi	15
La gestione delle entrate dello Stato nel 2016	19
L'attività di accertamento e di controllo tributario	30
Analisi specifiche e principali criticità emerse	71
<i>Le spese dello Stato</i>	105
Considerazioni di sintesi	105
Le spese dello Stato nel 2016	110
Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati	134
Appendice: I Fondi per interventi strutturali di politica economica, per esigenze indifferibili e per la riduzione della pressione fiscale	189
Tavole	201
<i>La gestione del patrimonio</i>	215
Premessa	215
Conto generale del Patrimonio dello Stato	218
Analisi delle attività e passività finanziarie	220
Analisi delle attività non finanziarie prodotte e non prodotte	253
L'ORDINAMENTO CONTABILE	263
Premessa	263
La nuova struttura del bilancio dello Stato	264
Il potenziamento del bilancio di cassa	268
I nuovi contenuti e la nuova articolazione della legge di bilancio	271
Tavole	275

L'ORGANIZZAZIONE E IL PERSONALE	281
Lo stato di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione	281
L'Assetto organizzativo delle Amministrazioni	285
La semplificazione e l'Agenda Digitale	287
Il personale pubblico	289
Le società di servizi strumentali	299
L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULL'AMMINISTRAZIONE STATALE	307
Parte I – I controlli di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato	308
Premessa	308
Il controllo preventivo di legittimità	308
Altri profili del controllo preventivo di legittimità	313
Il controllo successivo di legittimità	314
Parte II – Il controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali	315
Premessa	315
I compiti della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nell'ambito oggettivo del controllo sulla gestione	316
L'attività svolta nel 2016 e nei primi mesi del 2017 nei diversi settori	317
Gli esiti del controllo e i principi affermati dalla Sezione	319
Le attività di monitoraggio	320
Allegati	323
I FONDI DI ROTAZIONE E GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE	327
Considerazioni di sintesi	329
Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio	332
Fondi di rotazione gestiti da Organismi al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993	341
Gestioni fuori bilancio ed altri Fondi riconducibili all'art. 24 della legge n. 559 del 1993	367
Allegati	417

PREMESSA

PREMESSA

1. L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la connessa Relazione rappresentano il momento conclusivo del ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti.

La Relazione è orientata alla ricostruzione del contesto macroeconomico di riferimento, ad una complessiva valutazione delle politiche in materia di entrata e di spesa ed all'esame delle criticità o delle best practices che emergono dall'analisi della gestione delle singole Amministrazioni sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riguardo alle missioni e ai programmi gestiti.

La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016, con le analisi in essa svolte, costituisce uno dei documenti più significativi in termini di esposizione dei risultati conseguiti con l'impiego delle risorse del bilancio dello Stato e si inserisce nel circuito integrato di controlli che comprende, oltre al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le relazioni quadrimestrali sulle modalità di copertura delle leggi di spesa, le audizioni sui documenti programmatici, sulla legge di bilancio, sul contenuto delle manovre economiche, nonché sulle nuove modalità di attuazione della riforma dell'ordinamento contabile.

Il Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, approvato dalle Sezioni Riunite il 27 marzo 2017, costituisce, ormai da alcuni anni, l'occasione per porre a disposizione del Parlamento elementi di valutazione sulle prospettive della finanza pubblica dopo la legge di bilancio, sulle dinamiche sottostanti i grandi aggregati di

entrate e di spesa, sulle Istituzioni che presiedono al coordinamento della finanza pubblica sul territorio nazionale, anche in relazione all'esigenza di interventi strutturali che, nel rispetto dei vincoli di appartenenza all'Unione europea, favoriscano la crescita di lungo periodo con le opportune azioni di riforma e di rilancio degli investimenti.

Nelle relazioni quadrimestrali la Corte, oltre alle valutazioni sulle coperture, ha affrontato le problematiche che nascono dall'implementazione della nuova normativa in materia di riforma del bilancio dello Stato.

2. L'impianto della Relazione si presenta essenzialmente rivisto rispetto agli anni precedenti, con analisi di carattere generale sui conti dello Stato e specifiche su politiche settoriali condotte con l'utilizzo di metodologie differenziate in funzione della natura delle analisi stesse.

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 2016 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 2016 (entrate e spese), in relazione alla gestione di bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili.

Il Rendiconto dello Stato viene poi esaminato con riferimento al quadro generale di finanza pubblica, agli andamenti generali dell'Entrata (anche con riguardo alle principali criticità riscontrate, all'attività di contrasto all'evasione ed all'assetto del prelievo) e alla gestione della Spesa (distinta per voci di classificazione economica

e per missioni). Per quest'ultima, la relazione intende evidenziare, in un'ottica più strutturata, in primo luogo, la spesa, escluse le poste correttive e le acquisizioni di attività finanziarie, gestita direttamente dallo Stato, al netto dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche. In secondo luogo, gli effetti della legge di stabilità per il 2016 in termini di "contributo" delle Amministrazioni centrali alla finanza pubblica. Inoltre, specifici approfondimenti hanno riguardato le misure di contenimento e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la riduzione dei tempi di pagamento, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, le misure indirizzate a sostenere la crescita, la spesa destinata alla ricerca e la funzione dei fondi speciali, di parte corrente e di parte capitale, strumenti questi importanti per un ordinato svolgimento della legislazione di spesa.

Una particolare evidenza è stata data, inoltre, al Conto del Patrimonio, nel cui ambito è stata posta specifica attenzione alla gestione di Tesoreria e agli asset patrimoniali di rilievo.

I profili contabili e organizzativi hanno trovato spazio nei capitoli concernenti "l'ordinamento contabile", dedicato all'attuazione della legge di contabilità n. 196 del 2009, e "l'organizzazione e il personale" nel quale sono state analizzate le misure di riassetto organizzativo anche alla luce dei principi sottesi alla riforma della Pubblica amministrazione ed alle più rilevanti società di servizi strumentali statali.

Un capitolo è stato dedicato alle "attività di controllo" della Corte nel quale sono sinteticamente esposte le risultanze dei controlli di legittimità e di quelli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato che intendono offrire un quadro di insieme delle tematiche principali che hanno connotato l'attività della Corte, custode

dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Uno specifico approfondimento è poi dedicato all'analisi finanziaria e gestionale dei Fondi di rotazione e delle gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche per i quali la Corte riferisce, come da previsione normativa, in apposita sezione.

3. Anche quest'anno in apertura di Relazione, i dati di consuntivo espressi in termini di contabilità finanziaria sono posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC2010), al fine di offrire un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese e del loro andamento rispetto agli obiettivi programmatici previsti per il 2016.

Il Rendiconto viene raccordato con il Conto economico dello Stato che costituisce una componente essenziale del Conto delle Amministrazioni pubbliche nel quale confluiscono i Conti delle Amministrazioni locali e quello degli Enti di previdenza e che costituisce l'esclusivo quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

4. Il secondo volume è dedicato alla verifica dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato le cui analisi, centrate sui risultati ottenuti nella gestione per programmi, forniscono elementi in ordine alla realizzazione e coerenza delle misure previste e attuate e delle risorse utilizzate.

In tale ambito i dati finanziari ed economici del Rendiconto sono stati analizzati in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di

attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di Governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore di cui sono stati valutati gli esiti.

Da una prima rappresentazione complessiva delle risorse finanziarie assegnate ai diversi programmi di spesa e alla loro evoluzione nel corso dell'esercizio, per ogni Amministrazione, l'analisi si è concentrata sui programmi ritenuti più significativi, sui loro risultati gestionali e sulle eventuali criticità emerse, evidenziando quelle di carattere contabile che hanno influito sulla realizzazione dei Programmi di spesa.

Le analisi sono state condotte sui fenomeni gestionali di rilievo e supportate da un'intensa attività di collaborazione con i Ministeri.

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

Sul versante della Spesa, quale strumento integrativo del giudizio di parificazione, la Corte, da alcuni anni, conduce verifiche dei pagamenti effettuati nell'esercizio al fine di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa e di dichiarare l'affidabilità dei dati contabili esposti nel Conto del bilancio. In analogia con le esperienze ormai consolidate in ambito europeo, sono stati utilizzati metodi di campionamento in grado di selezionare specifici ambiti di spesa sui quali concentrare le analisi.

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.