

Il MIT ha ridotto il debito dell'1,3 per cento infatti, a fronte di nuovi debiti accertati pari a poco meno di 3 milioni ne ha smaltiti circa 9 riducendo, anche se di poco, l'ingente importo del debito residuo che è passato da 488 a 482 milioni a fine anno. Pur a fronte di un debito residuo importante si nota comunque un'inversione di tendenza. Il tasso di smaltimento rispetto al debito iniziale pari all'1,9 per cento risulta maggiore di quello di nuova formazione pari allo 0,6 per cento.

Il MIUR, invece, che si caratterizza anch'esso per l'ingente importo del debito iniziale non è riuscito a ridurlo nel corso dell'anno, incrementandolo il 13 per cento: a fronte di nuovi debiti accertati di 111 milioni circa ne sono stati smaltiti poco meno di 60 milioni. Il tasso di nuova formazione nel corso dell'anno si attesta al 26,5 per cento mentre quello di smaltimento (rispetto al debito iniziale) risulta pari al 14 per cento⁴⁴.

Il Ministero della giustizia⁴⁵ a cui è riferibile il 19 per cento del debito residuo complessivo presenta una riduzione di circa il 7 per cento del debito iniziale. Nel corso dell'anno sono stati accertati debiti per 150 milioni e ne sono stati smaltiti per 180. Il debito residuo passato da 436 a 406 milioni circa. Il tasso di smaltimento pari al 41,3 per cento è maggiore di quello di nuova formazione pari al 34 per cento.

2.4.2 Una ripartizione per categoria economica

Anche nel 2016 i debiti si formano prevalentemente in alcune categorie di spesa: i consumi intermedi, i trasferimenti correnti alle famiglie⁴⁶, le altre uscite correnti e gli investimenti fissi lordi⁴⁷.

Le tavole che seguono riportano i risultati della gestione dei debiti per categoria economica nell'ultimo biennio.

TAVOLA 45
(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2014	Nuovi debiti accertati nel 2015	Debiti smaltiti nel 2015	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015	Imp. totali 2015	Pag. totali 2015	Debito residuo/imp. tot.	Debito residuo/p ag. tot.	Debito smaltito/p ag. tot.
Consumi intermedi	415.282	167.688	210.422	372.548	12.922.145	11.721.880	2,9	3,2	1,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	42.427	243.498	509	285.416	5.291.811	5.207.996	5,4	5,5	0,01
Altre uscite correnti	512.192	146.312	217.620	440.885	834.731	837.911	52,8	52,6	26,0
Investimenti fissi lordi	445.615	5.154	2.229	448.540	5.546.023	4.917.710	8,1	9,1	0,05
Totale	1.415.516	562.651	430.780	1.547.389	24.594.710	22.685.497	6,3	6,8	1,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

⁴⁴ In sede istruttoria l'Amministrazione ha precisato che l'ammontare dei pagamenti indicato risulta superiore a quello realmente effettuato in quanto su alcuni capitoli non è stato possibile effettuare i corrispondenti pagamenti, pur essendo stati registrati gli impegni di spesa, perché il decreto di variazione è stato registrato a fine anno.

⁴⁵ In sede istruttoria l'Amministrazione ha dichiarato di non poter quantificare l'importo dei debiti registrati sul capitolo 1262, tale importo non è stato quindi considerato nel complesso dei debiti di pertinenza del Ministero della giustizia.

⁴⁶ Al fine di rendere confrontabili i dati con quelli dello scorso anno nell'ambito della categoria dei trasferimenti correnti alle famiglie, il totale degli impegni e dei pagamenti è stato considerato al netto del *bonus* fiscale.

⁴⁷ Nell'analisi per categorie si è resa necessaria la revisione dei dati relativi al 2015 in relazione al Ministero della giustizia per la riclassificazione di un singolo capitolo.

TAVOLA 46

(in migliaia)

Categoria di spesa	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2015	Nuovi debiti accertati nel 2016	Debiti smaltiti nel 2016	Debiti fuori bilancio rimasti da smaltire al 31/12/2016	Imp. totali 2016	Pag. totali 2016	Debito residuo/im p. tot.	Debito residuo/pag. tot.	Debito smaltito/pag. tot.
Consumi intermedi	401.656	235.603	266.826	370.434	13.163.397	12.470.759	2,8	3,0	2,1
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	287.144	402.947	255.688	434.310	6.345.986	5.585.596	6,8	7,8	4,6
Altre uscite correnti	442.947	154.438	212.346	385.039	815.794	722.616	47,2	53,3	29,4
Investimenti fissi lordi	445.469	2.962	9.225	439.206	4.647.931	4.222.773	9,5	10,4	0,2
Totale	1.577.217	795.950	744.085	1.628.988	24.973.107	23.001.744	8,3	9,1	4,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Il debito che si forma nelle categorie di spesa considerate rappresenta nel 2016 quasi interamente il debito delle Amministrazioni centrali: il 77 per cento dell'importo del debito residuo, il 95 per cento dell'importo del debito smaltito e l'89 per cento dell'importo complessivo dei debiti accertati nell'anno.

La lettura congiunta delle tavole che precedono permette di individuare in primo luogo l'evoluzione del debito pregresso (indipendentemente dalla categoria economica di appartenenza) nelle quattro categorie indicate. Nell'anno 2016 il debito pesa per circa l'8,3 per cento in termini di impegni (6,3 per cento circa nel 2015) e per poco più del 9 per cento in termini di pagamenti (6,8 per cento nel 2015). Nonostante un leggero aumento sia degli impegni che dei pagamenti totali rispetto al 2015 (quando si attestavano rispettivamente a 24.595 milioni e 22.685 milioni), la situazione debitoria peggiora in quanto il peso del debito aumenta di circa il 2 per cento, mentre in valori assoluti passa da 1.547 milioni del 2015 a 1.629 milioni con un incremento del 5 per cento. Ancora una volta il problema sembrerebbe da attribuire ai nuovi debiti riconosciuti nell'anno, di importo pari a 796 milioni (nel 2015 si attestava a 563 milioni), importo questo superiore alle risorse stanziare per lo smaltimento.

L'incidenza del debito smaltito sul totale dei pagamenti passa dall'1,9 per cento del 2015 al 4,7 per cento del 2016. Il miglioramento dell'indice è dovuto all'importo delle risorse utilizzate per lo smaltimento dei debiti pregressi, passate da 431 milioni del 2015 a 744 milioni del 2016 pur a fronte di un leggero aumento dei pagamenti globali dell'anno. La *performance* positiva rilevata in termini di pagamenti nel corso dell'esercizio 2016 è stata, tuttavia, praticamente annullata dai nuovi debiti.

Come evidenziato in precedenza, ciò che rileva (pur a fronte di importi particolarmente ingenti del debito residuo per tutte le categorie considerate) è l'importo dei nuovi debiti individuati nel corso dell'anno che caratterizza tutte le categorie considerate ad eccezione della spesa per gli investimenti fissi lordi (che presenta nuovi debiti per poco meno di 3 milioni a fronte di 9 milioni smaltiti).

Nella categoria "consumi intermedi" i nuovi debiti sono poco meno di 236 milioni. L'importo stanziato per lo smaltimento di quelli pregressi, pari a 267 milioni, è superiore di circa 30 milioni rispetto ai debiti formati nell'anno. Tali risorse sono state utilizzate per ridurre almeno in parte l'ingente importo del debito residuo che è passato da 402 milioni circa a 370 milioni.

Una parte rilevante dei debiti di questa categoria afferisce al Ministero dell'interno, il cui debito residuo (che ammonta a 271 milioni) rappresenta il 73,3 per cento dell'importo globale. In particolare il capitolo 2947 nel quale vengono registrate le spese sostenute per la custodia dei veicoli sequestrati presenta un importo del debito a fine anno particolarmente ingente (pari a 156 milioni circa). In linea di continuità con lo scorso anno particolare attenzione è stata posta al piano gestionale 20 che nell'esercizio 2015 presentava un debito residuo di circa 122 milioni. Nel corso dell'anno sono stati riscontrati nuovi debiti per circa 90 milioni e ne sono stati smaltiti 70, di conseguenza il debito a fine anno risulta in aumento e si attesta a circa 142 milioni.

La difficoltà di smaltire tali debiti è ricondotta dall'Amministrazione ai tagli degli ultimi anni che hanno inciso particolarmente su tale categoria di spesa.

I nuovi debiti nella categoria “trasferimenti correnti alle famiglie” sono pari a circa 403 milioni e ne sono stati smaltiti 256, la differenza di 147 milioni si è cumulata al già ingente importo del debito iniziale (287 milioni) portando il debito a fine anno a 434 milioni. Il peso del debito residuo rispetto agli impegni e ai pagamenti risulta pari rispettivamente al 6,8 e al 7,8 per cento, in aumento rispetto ai medesimi indici calcolati per l'esercizio 2015 che si attestavano rispettivamente al 5,4 e al 5,5 per cento.

I debiti presenti in questa categoria, afferenti solo al Ministero dell'interno riguardano le spese sostenute per i servizi di accoglienza degli stranieri giunti in Italia a seguito della crisi umanitaria dei rifugiati. Le spese sostenute nell'anno che non hanno trovato copertura in bilancio sono state pari a 403 milioni (243 milioni nel 2015), con un corrispondente aumento del debito residuo che si attesta a 434 milioni. L'Amministrazione ha lamentato l'inadeguatezza delle risorse stanziati sui relativi capitoli di bilancio per sostenere i centri di accoglienza per rifugiati. A tale problema si è cercato di porre rimedio con il DL 22/10/2016, n. 193 che ha permesso di fare ricorso (nei mesi di novembre e dicembre 2016) ad anticipazioni di tesoreria destinate ai pagamenti urgenti ed improcrastinabili delle spese relative alle strutture di accoglienza.

La categoria⁴⁸ denominata “altre uscite correnti” si caratterizza per un importo del debito iniziale pari a 443 milioni che si riduce nel corso dell'anno a 385 milioni.

La categoria è caratterizzata dal fatto che il peso del debito sia in termini di impegni che di pagamenti risulta del 50 per cento circa (rispettivamente 47 e 53 per cento); in altre parole se la metà dei pagamenti di un intero esercizio fossero utilizzati solo per lo smaltimento del debito preesistente rimarrebbe da smaltire il 3 per cento dell'importo globale del debito residuo. Il peso del debito residuo sia rispetto agli impegni che ai pagamenti risulta in diminuzione. Il debito smaltito rappresenta il 29 per cento circa dei pagamenti totali.

La gran parte del debito residuo della categoria (circa il 75 per cento) è riconducibile al capitolo 1264 afferente al Ministero della giustizia. Sul capitolo vengono registrate le spese per l'equa riparaione del danno subito a seguito dell'irragionevole durata del processo (legge n. 89 del 2001). Al debito iniziale di 400 milioni si sono aggiunti in corso d'anno 83 milioni: a fronte di pagamenti per 146 milioni, il debito residuo risulta in riduzione e si attesta a 336 milioni. Il debito residuo, sebbene in riduzione risulta comunque ingente, evidenziando come gli stanziamenti di risorse sul capitolo in oggetto non siano ancora sufficienti per evadere i decreti di condanna emessi annualmente e il debito formatosi negli anni precedenti.

La categoria degli investimenti fissi lordi si caratterizza per una sostanziale stabilità del debito residuo che a fine anno si attesta a 439 milioni. La maggior parte dei debiti della categoria sono relativi ai capitoli 7341 e 7544 del MIT. Il capitolo 7341 non risulta movimentato nel corso dell'anno e a fine esercizio presenta lo stesso importo di 181 milioni. Su tale capitolo vengono registrate le spese per la costruzione la manutenzione e il completamento di edifici. Altro capitolo di interesse è il 7544 sul quale vengono registrate le somme da erogare per l'effettuazione delle spese da sostenere per il trasferimento delle competenze di due enti soppressi. Anche questo capitolo risulta non movimentato nel 2015. Nel corso del 2016 il debito iniziale di 228 milioni è stato ridotto di soli 4 milioni.

Infine, anche quest'anno merita una particolare menzione, pur non appartenendo alle categorie esaminate, il debito registrato sul capitolo 2134 del MIUR che lo scorso anno presentava un debito residuo pari a 391 milioni. Si tratta di un debito formatosi a causa dei mancati rimborsi INAIL per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni.

⁴⁸ La categoria di spesa è quella che ha risentito maggiormente della riclassificazione di cui sopra che ha comportato l'inclusione del capitolo 1264 escluso dalla categoria dei consumi intermedi.

Nel corso dell'anno si sono aggiunti nuovi debiti per 56 milioni e quindi il debito residuo si attesta a 448 milioni, visto che nulla è stato smaltito. Si deduce che non sono stati assegnati dal MEF i fondi occorrenti per regolare la posizione debitoria degli Uffici scolastici periferici nei confronti dell'istituto di previdenza.

2.4.3. I debiti di tesoreria. Gli Speciali ordini di pagamento (SOP)

Questa parte del lavoro ha lo scopo di evidenziare i debiti di tesoreria delle Amministrazioni centrali sorti a seguito dell'emissione di Speciali Ordini di Pagamento, la cui disciplina si rinviene all'art. 14 del DL 31 dicembre 1996, n. 669⁴⁹.

I SOP vengono registrati nel conto sospeso⁵⁰, un conto *omnibus* nel quale sono presenti diversi sottoconti tra cui quello denominato "pagamenti urgenti"⁵¹. In tale conto vengono registrati tutti i pagamenti, tra cui i SOP, effettuati senza l'emissione del corrispondente titolo di spesa: infatti in presenza di determinati presupposti le Amministrazioni, per il tramite dei competenti Uffici centrali del bilancio inoltrano alla Ragioneria generale dello Stato apposita richiesta di pagamento urgente. Verificata la presenza dei requisiti, la Ragioneria generale autorizza la Banca d'Italia a effettuare i pagamenti, pur in assenza del titolo di spesa che li disponga.

Le regole concernenti le modalità di emissione nonché le caratteristiche del SOP sono state dettate prima con il decreto 2 aprile 1997 del Ministro del tesoro e successivamente con il decreto 1° ottobre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze⁵².

La legge 24 novembre 2003, n. 326 ha demandato poi ad un decreto del Ministro del tesoro la determinazione delle modalità di emissione e delle caratteristiche dello speciale ordine di pagamento informatico. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che disciplina questo aspetto è stato emanato il 24 giugno 2015⁵³.

Un SOP può essere emesso in presenza di due presupposti:

- la notifica di un provvedimento giurisdizionale o di un lodo arbitrale ad efficacia esecutiva comportante l'obbligo al pagamento di una somma di denaro;
- l'assenza o insufficiente disponibilità finanziaria sul pertinente capitolo di bilancio.

In presenza dei presupposti richiesti il dirigente responsabile della spesa dispone il pagamento mediante emissione di un SOP rivolto all'istituto tesoriere da regolare in conto sospeso. A seguito della materiale emissione del SOP l'Amministrazione deve, da un lato, chiedere al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il tramite del competente Ufficio centrale di bilancio l'integrazione dello stanziamento sul capitolo risultato carente (presupposto necessario per l'emissione del decreto ministeriale di variazione al bilancio dello Stato) e, dall'altro, inviare il SOP all'Ufficio centrale di bilancio di competenza per il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, superato il quale lo stesso ufficio invia il SOP alla tesoreria competente per il pagamento.

L'Amministrazione che emette il SOP informatico informa contestualmente la Ragioneria generale al fine di consentire il reintegro del capitolo interessato, attraverso l'utilizzo delle disponibilità sul Fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. La procedura si completa con l'emissione del decreto ministeriale di variazione, teso a reintegrare i fondi sul capitolo di bilancio risultato incapiente, e alla

⁴⁹ Il decreto è stato convertito con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificata dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dall'art. 44 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

⁵⁰ Le componenti sono puntualmente disciplinate dall'articolo 17 delle Istruzioni sul servizio di tesoreria dello Stato; decreto 29 maggio 2007 – Min. economia e finanze pubblicato nella G.U. 16 luglio 2007, n. 163.

⁵¹ Disciplinato dall'articolo 159 delle Istruzioni sul servizio di tesoreria dello Stato.

⁵² Pubblicato nella G.U. 23 novembre 2002, n. 275.

⁵³ Pubblicato nella G.U. 27 luglio 2015, n. 172.

sistemazione contabile del sospeso che dovrebbe essere perfezionata entro sei mesi dall'emissione dell'ordine di pagamento informatico compatibilmente con le risorse disponibili.

Con l'entrata in vigore del decreto ministeriale 24 giugno 2015 l'intera procedura è stata informatizzata e le Amministrazioni sono tenute ad emettere i SOP informatici utilizzando il Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE) gestito dalla Ragioneria generale dello Stato.

L'analisi che segue si basa esclusivamente sui dati forniti per ciascuna Amministrazione dalla Ragioneria generale dello Stato. Non è stato possibile utilizzare i dati forniti direttamente dalle Amministrazioni in quanto non concordanti con quelli forniti dalla Ragioneria. Tale problematica — previa un'attenta verifica da parte delle Amministrazioni delle posizioni debitorie pregresse tese alla conciliazione dei loro dati con quelli in possesso della ragioneria — non dovrebbe più porsi con l'utilizzo del sistema SICOGE.

L'analisi riguarda solo la parte dell'esposizione debitoria nei confronti della tesoreria del complesso dei Ministeri, dovuta al pagamento degli Speciali Ordini di Pagamento (SOP).

Al 31 dicembre 2015 i Ministeri presentavano un debito di tesoreria che risultava pari a circa 513 milioni a cui si sono aggiunti in corso d'anno 327 milioni. L'importo smaltito è pari a poco più di 101 milioni (poco meno del 33 per cento dei debiti di nuova formazione) determinando un debito residuo di 738 milioni e un aumento percentuale di circa il 44 per cento rispetto al debito a inizio anno. Nell'anno l'importo complessivo disposto a sistemazione dei debiti di Tesoreria (101,4 milioni) è poco meno di un terzo di quello del debito di nuova formazione (326,9 milioni).

TAVOLA 47

DEBITI DI TESORERIA PER SPECIALI ORDINI DI PAGAMENTO (SOP)

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2015	Nuovi debiti accertati nel 2016	Somme disposte a sistemazione dei debiti di tesoreria nel 2016	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.16	Composizione percentuale del debito al 31.12.16
MEF	58.420	169.915	32.160	196.174	26,6
MISE	594	283	305	572	0,1
DIFESA	7	0	0	7	0,00
MIBACT	5.622	0	0	5.622	0,8
AMBIENTE	213	17.141	205	17.150	2,3
INTERNO	23.272	37.092	12.506	47.858	6,5
MIT	384.424	21.451	44.871	361.004	48,9
MIPAAF	698	4.111	2.475	2.334	0,3
GIUSTIZIA	745	13.373	839	13.279	1,8
SALUTE	541	347	306	582	0,1
LAVORO	1.255	887	809	1.334	0,2
MAECI				0	0,00
MIUR	36.857	62.301	6.934	92.223	12,5
Totale	512.649	326.901	101.410	738.139	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal MEF - RGS

Questo aspetto suscita non poche perplessità, visto che le posizioni debitorie nei confronti della tesoreria dovrebbero essere regolarizzate in breve tempo (di regola entro sei mesi dall'emissione del SOP) a maggior ragione adesso che il controllo è stato accentrato e informatizzato attraverso il sistema SICOGE. Ci si aspetterebbe quindi una maggiore velocità di smaltimento almeno per quel che riguarda il debito di nuova formazione.

Dalla tavola che precede si evince che la maggior parte delle Amministrazioni ha incrementato il debito rispetto a inizio anno e che le somme disposte a sistemazione dei debiti sono spesso di molto inferiori agli importi del nuovo debito. Le uniche due Amministrazioni che hanno regolarizzato posizioni debitorie nei confronti della tesoreria per importi superiori rispetto a quello dei debiti di nuova formazione sono il MIT e il MISE.

Il Ministero dell'ambiente pur assorbendo solo il 2,3 per cento del debito complessivo presenta un incremento notevolissimo giustificato dal fatto che il debito è passato da 213 mila euro a 17 milioni. Il Ministero della giustizia assorbe solo l'1,8 per cento del complesso del debito ma presenta un debito che passa da 745 mila euro a poco più di 13 milioni (incremento percentuale 1.681,4 per cento). Le sole Amministrazioni che sono riuscite a ridurre il debito (anche se di poco) sono il MISE (-3,8 per cento) e il MIT (-6,1 per cento).

I Ministeri che presentano il maggiore incremento del debito rispetto allo scorso esercizio sono il MEF, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia e il MIUR in linea di massima si tratta degli stessi Ministeri che assorbono la gran parte dell'intero importo del debito e che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento per i debiti fuori bilancio. Nonostante un crescente utilizzo delle anticipazioni di cassa le Amministrazioni in esame non riescono a ridurre la formazione di nuovi debiti e a smaltire quelli preesistenti.

Dall'osservazione dei dati esposti nella tavola si nota che quattro ministeri (MIT, MEF, MIUR e Ministero dell'interno) assorbono quasi il 95 per cento dell'intera esposizione debitoria nei confronti della tesoreria.

Il MIT a cui è imputabile circa la metà (48,9 per cento) del debito complessivo presentava a inizio anno un debito di 384 milioni circa a cui si sono aggiunti nel corso dell'anno ulteriori debiti per circa 21 milioni. Nel corso dell'anno sono stati pagati circa 45 milioni di debiti. Si nota che la percentuale di smaltimento nel corso dell'anno è stata pari all'11,7 per cento del debito presente a inizio d'anno mentre la percentuale di nuova formazione è pari a circa la metà il 5,6 per cento. In altri termini, il ministero non solo ha smaltito tutti i debiti che si sono formati nel corso dell'anno ma è riuscito anche a ridurre il debito residuo di poco più di 23 milioni (riduzione del 6,1 per cento rispetto al debito iniziale). Questo aspetto non viene valorizzato a causa della presenza di un ingente debito residuo che risulta difficile smaltire (almeno nel breve periodo) pur con tasso di smaltimento doppio rispetto a quello del debito di nuova formazione. Il debito a fine anno risulta così pari a 361 milioni.

Il Ministero dell'economia e delle finanze che assorbe circa il 27 per cento del debito complessivo presenta un debito residuo pari a circa 196 milioni. Nel corso dell'esercizio il debito è passato da poco più di 58 milioni a 196 milioni. Ciò è dovuto al notevole importo di nuovi debiti accertati nel corso dell'anno (170 milioni circa) e all'esiguo importo utilizzato invece per lo smaltimento (circa 32 milioni). In tal caso il debito è triplicato, mentre ne è stato pagato solo poco più della metà rispetto a quello iniziale.

Il MIUR che assorbe circa il 12 per cento dell'intero debito presenta un debito residuo pari a poco più di 92 milioni formatosi cumulando ai circa 37 milioni di debito iniziale i 62 milioni di debiti accertati in corso d'anno e detraendo i circa 7 milioni smaltiti. Il tasso di smaltimento del debito pari al 18,8 per cento risulta molto inferiore a quello di nuova formazione.

Il Ministero dell'interno pur assorbendo solo il 6,5 per cento del complesso del debito, presenta un incremento percentuale di circa il 106 per cento di quello presente a inizio d'anno. A fronte di poco più di 23 milioni presenti a inizio anno, a fine esercizio il debito residuo è pari a 48 milioni. Ciò è dovuto all'ingente debito formatosi nel corso dell'anno (37,1 milioni) che risulta smaltito per circa il 33 per cento.

Anche analizzando le singole Amministrazioni sembrerebbe che la criticità sia dovuta non tanto al debito residuo (molto rilevante solo per il MIT che ne assorbe il 75 per cento) quanto alla difficoltà di smaltire il debito formatosi nel corso dell'anno. Le somme utilizzate per chiudere le posizioni debitorie nei confronti della tesoreria risultano sempre molto inferiori rispetto all'importo degli ordini di pagamento impartiti durante l'anno. Nell'ultimo anno, l'intero procedimento per il pagamento dei SOP e la chiusura della corrispondente posizione debitoria nei confronti della tesoreria dovrebbe essere stato informatizzato con l'utilizzo del sistema SICOGE grazie al quale ci si aspetterebbe una migliore *performance* in termini temporali di quella parte della procedura tesa a reintegrare i capitoli di bilancio risultati incipienti ma ciò non emerge dall'analisi svolta.

2.5. Gli investimenti

La spesa in conto capitale complessiva dello Stato – al netto dell’acquisizione di attività finanziarie – si attesta nel 2016 a 41,3 miliardi di stanziamenti, impegnati per 31,5 e pagati per 23. Rispetto all’anno precedente presenta un incremento solo in termini di risorse assegnate (+1,2 per cento), mentre sia gli impegni di competenza che i pagamenti risultano in flessione: rispettivamente del 4,1 e del 9,7 per cento. Le risorse complessive messe in bilancio presentano una forte concentrazione su poche missioni: “Competitività e sviluppo delle imprese” (18,1 per cento del totale degli stanziamenti), “Infrastrutture pubbliche e logistica” (13,6 per cento), “L’Italia in Europa e nel mondo” e “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” che rappresentano entrambe il 10,6 per cento della spesa in conto capitale stanziata.

TAVOLA 48

LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER MISSIONI (AL NETTO DELLE ATTIVITÀ FINANZIARIE)

(in milioni)

MISSIONI	2015			2016			2016/2015			
	Stanz. Def.	Imp.	Pag.	Stanz. Def.	Imp.	Pag.	Stanz. Def.	Imp.	Pag.	comp. % su Stanz. def. 2016
	competenza						variazioni			
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9	-3,0	-3,0	-3,0	0,0
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2,2	0,5	0,5	4,7	1,3	0,4	115,6	175,9	-13,5	0,0
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.433,5	3.421,3	3.003,0	1.455,2	1.451,2	1.289,5	-57,6	-57,6	-57,1	3,5
004. L'Italia in Europa e nel mondo	5.101,2	5.099,1	5.099,0	4.400,3	4.388,1	4.373,8	-13,7	-13,9	-14,2	10,6
005. Difesa e sicurezza del territorio	2.697,8	2.512,9	1.666,6	2.333,1	2.025,6	1.145,0	-13,5	-19,4	-31,3	5,6
006. Giustizia	267,3	210,5	64,2	235,6	118,6	60,1	-11,8	-43,6	-6,3	0,6
007. Ordine pubblico e sicurezza	437,0	375,1	191,4	480,0	389,4	204,3	9,8	3,8	6,8	1,2
008. Soccorso civile	1.329,3	1.285,9	1.166,5	1.477,8	1.367,0	1.142,6	11,2	6,3	-2,0	3,6
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	360,3	330,5	243,4	380,2	287,7	234,9	5,5	-12,9	-3,5	0,9
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	243,2	144,8	144,8	308,3	174,9	174,9	26,8	20,8	20,8	0,7
011. Competitività e sviluppo delle imprese	4.891,4	4.531,4	3.944,3	7.492,3	7.181,7	5.534,0	53,2	58,5	40,3	18,1
012. Regolazione dei mercati	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	124,8	166,5	187,5	0,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	4.301,5	3.372,9	1.971,5	4.380,2	3.975,0	2.162,5	1,8	17,9	9,7	10,6
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	4.779,0	4.245,3	2.278,2	5.637,7	4.309,5	1.837,6	18,0	1,5	-19,3	13,6
015. Comunicazioni	26,5	26,4	23,1	73,4	73,2	34,1	176,8	177,2	47,9	0,2
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	82,3	63,5	20,4	54,0	53,8	25,0	-34,4	-15,2	23,0	0,1
017. Ricerca e innovazione	2.424,8	2.212,0	1.997,4	2.516,8	2.323,9	2.210,0	3,8	5,1	10,6	6,1
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	647,5	556,1	240,0	967,1	485,7	288,1	49,4	-12,7	20,0	2,3
019. Casa e assetto urbanistico	1.662,9	1.208,9	1.105,8	1.659,2	580,5	516,9	-0,2	-52,0	-53,3	4,0
020. Tutela della salute	21,6	21,4	19,9	2,6	2,3	2,3	-87,8	-89,1	-88,4	0,0
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	293,2	266,1	209,3	442,3	415,9	285,1	50,8	56,3	36,2	1,1
022. Istruzione scolastica	407,5	324,7	87,7	219,6	88,3	20,7	-46,1	-72,8	-76,4	0,5
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	65,1	65,1	42,2	66,9	62,9	47,0	2,8	-3,4	11,4	0,2
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	87,8	87,5	41,8	36,6	12,8	11,9	-58,4	-85,4	-71,6	0,1
025. Politiche previdenziali	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	-100,0	-100,0	0,0
026. Politiche per il lavoro	18,9	18,6	15,8	10,6	10,3	9,0	-43,9	-44,6	-43,5	0,0
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	21,0	17,6	16,9	62,8	35,8	30,0	199,3	103,3	77,9	0,2
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.011,8	1.343,3	1.343,3	2.717,0	767,4	767,4	-34,8	-42,9	-42,9	6,6
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	646,2	569,6	82,3	3.338,4	501,3	259,6	416,6	-12,0	215,4	8,1
030. Giovani e sport	235,3	234,3	202,5	269,6	266,2	254,3	14,6	13,6	25,6	0,7
031. Turismo	0,2	0,2	0,1	0,9	0,1	0,1	362,2	-53,1	12,4	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	123,1	108,8	59,3	130,1	107,0	50,4	5,7	-1,7	-15,1	0,3
033. Fondi da ripartire	91,2	45,0	45,0	162,8	-	-	78,5	-100,0	-100,0	0,4
Totale complessivo	40.815,9	32.804,4	25.431,1	41.321,1	31.462,6	22.976,7	1,2	-4,1	-9,7	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell’ambito di queste missioni più significative, solo “Competitività e sviluppo delle imprese” e “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” presentano andamenti in crescita sia per le risorse assegnate, sia per quelle impegnate e pagate; si tratta delle uniche due

missioni che registrano un incremento anche in termini di impegni e pagamenti sulla gestione dei residui, in controtendenza rispetto alle altre. Un risultato che trova conferma anche nella lettura dei dati sotto il profilo della categoria economica che vede solo i contributi agli investimenti alle imprese incrementarsi rispetto al 2015 ed in misura considerevole: +42 per cento in termini di impegni (da 8,1 miliardi a 11,5) e +28 per cento come pagamenti (da 6,4 a 8,2 miliardi); considerando poi anche la gestione dei residui, gli impegni crescono del 45 per cento, mentre i pagamenti dell'11 per cento.

Sembra essere risultato trainante sulla spesa riferita all'intera categoria economica l'aumento dei contributi complessivi alle imprese private attraverso il sistema di incentivi e di agevolazioni fiscali (oltre 2 miliardi di maggiori risorse stanziare e impegnate e più di 1 miliardo di pagamenti totali). Si tratta tuttavia di spesa dello Stato non finalizzata in maniera diretta agli investimenti, ma destinata a favorire le condizioni per l'attuazione di programmi di investimento e di sviluppo da parte del settore produttivo del Paese e l'intervento dello Stato è orientato a sostenere le aziende in base a settori di operatività (editoria, ricerca, settore marittimo...) o in base alla localizzazione dei sistemi produttivi (Mezzogiorno, aree svantaggiate) o per strategie di investimento privilegiate (innovazione e tecnologia).

SEGUE TAVOLA 48
(in milioni)

missioni	2015	2016	var %	2015	2016	var %
	impegni totali			pagamenti totali		
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5,0	4,9	-3,0	5,0	4,9	-3,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,7	3,0	321,0	0,8	1,9	142,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	3.484,5	1.488,8	-57,3	3.047,9	1.923,5	-36,9
004.L'Italia in Europa e nel mondo	5.099,2	4.390,3	-13,9	5.099,9	4.374,4	-14,2
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.533,4	2.056,2	-18,8	2.911,9	2.038,1	-30,0
006.Giustizia	249,8	181,7	-27,3	150,4	161,3	7,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	488,3	450,0	-7,8	279,8	421,4	50,6
008.Soccorso civile	1.296,8	1.392,1	7,3	1.273,5	1.275,2	0,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	372,4	340,6	-8,5	336,2	329,9	-1,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	154,8	273,2	76,5	144,8	175,7	21,3
011.Competitività e sviluppo delle imprese	4.857,2	7.495,4	54,3	4.782,9	6.047,1	26,4
012.Regolazione dei mercati	0,1	0,2	131,2	0,1	0,2	87,6
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.592,3	4.953,9	37,9	5.093,9	4.288,7	-15,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	4.793,8	4.585,7	-4,3	3.608,9	3.550,4	-1,6
015.Comunicazioni	561,4	73,3	-87,0	682,1	37,5	-94,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	72,4	72,6	0,3	26,5	49,6	87,4
017.Ricerca e innovazione	2.787,8	2.515,6	-9,8	2.598,7	2.558,0	-1,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	908,1	1.024,2	12,8	552,2	918,5	66,3
019.Casa e assetto urbanistico	2.088,5	1.034,5	-50,5	1.550,5	1.153,4	-25,6
020.Tutela della salute	21,6	2,5	-88,3	20,2	3,4	-83,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	279,7	447,9	60,1	279,3	358,4	28,3
022.Istruzione scolastica	414,6	170,6	-58,9	164,5	202,3	23,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	65,1	62,9	-3,4	46,4	57,2	23,3
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	87,5	12,8	-85,4	42,0	24,9	-40,8
025.Politiche previdenziali	100,0	0,0	-100,0	100,0	0,0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	19,4	10,4	-46,3	19,3	11,7	-39,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	55,0	38,8	-29,5	53,5	33,0	-38,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.701,0	1.120,9	-76,2	4.780,1	1.121,2	-76,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	657,4	567,8	-13,6	239,2	367,1	53,5
030.Giovani e sport	234,3	266,2	13,6	205,6	276,9	34,7
031.Turismo	120,6	0,1	-99,9	22,4	26,6	18,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	122,0	116,7	-4,3	116,3	104,8	-9,9
033.Fondi da ripartire	45,0	0,2	-99,6	45,0	-	-100,0
Totale complessivo	40.270,1	35.153,9	-12,7	38.279,6	31.897,1	-16,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 49

SPESA IN CONTO CAPITALE PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Categorie economiche (al netto cat. XXXI)	stanziamenti definitivi		impegni di competenza		pagamenti di competenza		variazioni 2016/2015		
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	Stanz. def	Imp. comp	Pag. comp
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.601	5.182	4.616	4.040	2.638	2.229	-7,5	-12,5	-15,5
Contributi agli investimenti	21.826	17.447	15.905	12.576	13.723	10.236	-20,1	-20,9	-25,4
Contributi agli investimenti a imprese	9.053	12.201	8.118	11.505	6.436	8.265	34,8	41,7	28,4
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	245	170	239	164	234	162	-30,8	-31,5	-30,8
Contributi agli investimenti all'estero	664	680	650	270	302	269	2,4	-58,5	-11,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3.426	5.642	3.276	2.907	2.097	1.816	64,7	-11,3	-13,4
Totale	40.816	41.321	32.804	31.463	25.431	22.977	1,2	-4,1	-9,7

CATEGORIE ECONOMICHE (al netto cat. XXXI)	impegni totali		var %	pagamenti totali		var %
	2015	2016		2015	2016	
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.546	4.648	-16,2	4.918	4.223	-14,1
Contributi agli investimenti	21.072	14.298	-32,1	18.992	13.174	-30,6
Contributi agli investimenti a imprese	8.854	12.832	44,9	10.418	11.528	10,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	239	165	-31,3	236	166	-29,6
Contributi agli investimenti all'estero	718	284	-60,5	351	316	-9,9
Altri trasferimenti in conto capitale	3.840	2.928	-23,8	3.364	2.490	-26,0
Totale	40.270	35.154	-12,7	38.280	31.897	-16,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La spesa diretta dello Stato per gli investimenti, rintracciabile invece nella categoria XXI (investimenti fissi lordi e acquisto di terreni), rappresenta solo il 12,5 per cento degli stanziamenti definitivi in conto capitale (a fronte del 42,2 dei contributi agli investimenti e del 29,5 dei contributi a imprese). Poco più di 5 miliardi di risorse destinate che scendono a circa 4 miliardi di impegni e 2 miliardi di pagamenti di competenza, mentre impegni e pagamenti totali sono entrambi poco superiori a 4 miliardi. Importi comunque inferiori ai livelli registrati nel 2015.

Osservando questa tipologia di spesa con un maggiore dettaglio nella classificazione economica, emerge che il calo più rilevante ha riguardato i fabbricati non residenziali, in particolare per la conclusione delle opere connesse al grande evento Expo 2015 e per il definanziamento degli interventi straordinari destinati alle infrastrutture carcerarie. Per tale finalità era stato previsto - in base alla legge di stabilità 2016 Tab. E - uno stanziamento iniziale di 20,5 milioni, già fortemente decurtato rispetto al finanziamento 2015, che non è stato poi confermato negli stanziamenti definitivi 2016; è risultata inoltre molto ridotta l'attività sia di impegno che di pagamento sulle risorse provenienti dai precedenti esercizi. Altre sottocategorie presentano invece un andamento crescente che va ad attenuare la caduta della spesa complessiva per investimenti fissi: si tratta dei mezzi di trasporto (+21,3 per cento di impegni totali e +24,5 di pagamenti totali), fabbricati residenziali (+27,1 per cento di impegni totali e +388,7 per cento di pagamenti totali) e le spese per *hardware* e *software*, che seppure in leggera flessione per gli impegni totali (-3,7 per cento) crescono del 17,8 per cento come pagamenti. L'accelerazione di queste spese riguarda sia la gestione dei residui, sia le risorse della competenza dell'anno, indice di avanzamento di progetti finanziati nel passato ma anche dell'attivazione di nuovi programmi di investimento.

TAVOLA 50

SPESA PER INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI

(in milioni)

Categoria XXI	stanziamenti definitivi			impegni competenza			pagamenti competenza		
	2015	2016	var%	2015	2016	var %	2015	2016	var%
INVESTIMENTI FISSI LORDI	5.596,0	5.182,0	-7,4	4.610,7	4.040,3	-12,4	2.633,2	2.229,3	-15,3
mezzi di trasporto	214,8	260,7	21,3	174,0	195,7	12,4	69,6	80,8	15,9
mobili macchine e attrezzature	94,7	87,0	-8,0	61,9	58,9	-4,8	35,6	38,3	7,5
fabbricati residenziali	84,5	157,1	86,0	74,0	146,6	98,2	33,8	142,6	321,9
fabbricati non residenziali	726,5	232,7	-68,0	470,5	153,0	-67,5	172,9	89,2	-48,4
opere pubbliche	420,5	388,6	-7,6	356,2	276,5	-22,4	173,5	162,7	-6,2
software e hardware	381,7	435,2	14,0	297,6	327,0	9,9	82,9	104,8	26,5
infrastrutture militari	215,2	141,0	-34,5	197,2	134,5	-31,8	119,8	78,1	-34,8
armi leggere e veicoli per la sicurezza pubblica	69,2	86,4	24,9	62,1	54,2	-12,7	32,7	33,9	3,8
altri investimenti	3.388,8	3.393,2	0,1	2.917,2	2.693,9	-7,7	1.912,4	1.498,9	-21,6
ACQUISTI DI TERRENI E BENI MATERIALI NON PRODOTTI	5,2	0,0	-99,4	5,2	0,0	-99,6	5,2	0,0	-99,6
acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	5,2	0,0	-99,4	5,2	0,0	-99,6	5,2	0,0	-99,6
TOTALE CATEGORIA	5.601,2	5.182,1	-7,5	4.615,9	4.040,3	-12,5	2.638,4	2.229,3	-15,5

Categoria XXI	impegni totali		var%	pagamenti totali		var%
	2015	2016		2015	2016	
INVESTIMENTI FISSI LORDI	5.540,8	4.647,9	-16,1	4.912,4	4.222,7	-14,0
mezzi di trasporto	193,3	234,6	21,3	155,0	193,0	24,5
mobili macchine e attrezzature	94,5	87,2	-7,8	61,9	88,2	42,4
fabbricati residenziali	122,4	155,6	27,1	44,1	215,5	388,7
fabbricati non residenziali	766,0	229,8	-70,0	402,5	272,0	-32,4
opere pubbliche	455,6	356,3	-21,8	340,1	340,4	0,1
software e hardware	424,3	408,8	-3,7	277,2	326,5	17,8
infrastrutture militari	198,5	145,2	-26,8	249,9	160,0	-36,0
armi leggere e veicoli per la sicurezza pubblica	65,7	61,3	-6,8	52,2	56,5	8,4
altri investimenti	3.220,4	2.969,2	-7,8	3.329,4	2.570,5	-22,8
ACQUISTI DI TERRENI E BENI MATERIALI NON PRODOTTI	5,2	0,0	-99,4	5,3	0,0	-99,4
acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	5,2	0,0	-99,4	5,3	0,0	-99,4
TOTALE CATEGORIA	5.546,0	4.647,9	-16,2	4.917,7	4.222,8	-14,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tra le uscite classificate come investimenti fissi lordi si rinviengono spese molto diverse fra loro in base alla natura, ai destinatari finali, agli effetti in termini di crescita e sviluppo potenziale del Paese.

Alcune spese infatti pur essendo finalizzate all'accumulazione di capitale, sono però indirizzate in maniera specifica ed esclusiva all'apparato amministrativo. Questa prima area di spesa è circoscritta alla manutenzione straordinaria delle sedi istituzionali, all'acquisizione di immobili da destinare agli uffici, all'acquisto di relativi arredi, attrezzature e apparecchiature non informatiche, spese per l'adeguamento della sicurezza nei luoghi di lavoro e per il miglioramento delle prestazioni energetiche degli immobili ad uso della PA, come pure le spese per la costruzione di alloggi di servizio e realizzazione di spazi e impianti sportivi. E' un'area che rappresenta circa l'11 per cento in termini di stanziamenti e poco meno del 7 per cento come pagamenti totali dell'intera categoria. Essa esaurisce quasi completamente le missioni "Organi costituzionali a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio" e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche".

Una seconda vasta area (circa 2,8 miliardi di stanziamenti, pari al 54,6 per cento della categoria e 2,4 miliardi di pagamenti, pari al 57,1 per cento) è rappresentata da quella spesa ugualmente destinata all'apparato produttivo amministrativo, ma con la finalità di consentire l'erogazione di servizi e l'esercizio di funzioni che hanno un impatto sulla collettività: acquisto impianti, mezzi e attrezzature per le attività di soccorso civile, difesa e ordine pubblico, giustizia, mobilità, trasporto. Sono le spese che afferiscono principalmente alla missione "Difesa del territorio" (79 per cento dei pagamenti totali dell'area considerata) per la pianificazione generale delle Forze Armate e gli approvvigionamenti militari (in particolare

spese per la costruzione e acquisizione di impianti e sistemi per la componente navale, aerea e terrestre).

Trasversale a tutte le missioni e ai programmi è la spesa relativa a *software* e *hardware*. Le spese per l'informatizzazione e digitalizzazione sono pari circa a 337,3 milioni, l'8 per cento della categoria, una quota piuttosto contenuta ma con un profilo crescente sia per le risorse stanziare, che impegnate e pagate. L'innovazione digitale rientra tra i programmi di investimento pubblico in quanto ritenuta volano per una crescita economica e sociale del Paese (Strategia per la crescita digitale 2014-2020) e risponde ad un bisogno di modernizzazione e sviluppo di cittadini e imprese che passa anche per gli interventi nel settore pubblico. Le azioni per la crescita sono infatti individuate in azioni infrastrutturali trasversali (sistema pubblico di connettività e predisposizione WIFI in tutti gli edifici pubblici, servizio pubblico identità digitale, razionalizzazione del patrimonio ICT, ecc.), piattaforme abilitanti (anagrafe popolazione residente, fatturazione elettronica, sanità digitale, scuola digitale, giustizia digitale, ecc.) e programmi di accelerazione (competenze digitali, *smart city*, *Italia login*). In tale contesto anche le spese che vanno dall'acquisto delle attrezzature e dei macchinari, alla realizzazione delle reti, allo sviluppo di sistemi informativi della PA sono considerate investimenti. In termini di risorse e pagamenti totali le spese si concentrano principalmente in poche missioni: "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", "Servizi istituzionali generali", "Comunicazioni" e "Giustizia".

GRAFICO 2

SPESE DI INVESTIMENTO INCLUSE NELLA CATEGORIA XXI – COMPOSIZIONE PER TIPOLOGIA



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Circa 1,3 miliardi di stanziamenti e 1,1 di pagamenti totali (rispettivamente il 26 e il 28 per cento della categoria) rappresentano invece quegli investimenti che hanno ricadute esterne all'apparato amministrativo: esse riguardano interventi specifici destinati ad incrementare lo stock di capitale fisico e infrastrutturale del Paese ed esprimono in maniera più diretta la messa in atto delle politiche di investimento e di sviluppo da parte dello Stato. Si collocano in quest'area, fondamentalmente, tutte le opere pubbliche funzionali agli insediamenti di attività economiche produttive (infrastrutture materiali economiche) ed anche quelle funzionali allo sviluppo sociale e al miglioramento del benessere collettivo (scuole, ospedali, impianti sportivi e ricreativi, ecc.) le c.d. *soft infrastructure*. Accanto agli investimenti materiali vanno considerati anche quelli immateriali (ricerca, formazione...) che contribuiscono ad innalzare il livello di crescita del Paese.

La riclassificazione dei capitoli/piani gestionali di spesa secondo questi criteri ridisegna un dominio di analisi degli investimenti in cui le uniche due aree che mostrano nel 2016 un profilo crescente sono la spesa per l'informatizzazione, in aumento del 14 per cento in termini di risorse stanziare e del 17,9 per cento in termini di pagamenti totali, e le spese destinate direttamente allo sviluppo e alla crescita infrastrutturale del Paese che pur risentendo di una significativa flessione in termini di risorse stanziare (-16,1 per cento), mostrano una accelerazione dei pagamenti sia di competenza (+14,9 per cento) sia totali (+2 per cento). La crescita di questi ultimi in particolare risulta molto lieve, anche perchè a fronte di 318,7 milioni di maggiori pagamenti su capitoli/piani gestionali finanziati nel 2016, di cui 119 milioni per nuovi interventi avviati nell'anno, si registrano 154 milioni di minori pagamenti dovuti alla conclusione o al definanziamento di alcuni progetti di spesa e al termine di limiti di impegno. Alcuni segnali possono essere valutati positivamente: da una parte la riduzione dei residui finali (-2,3 per cento) che si evidenzia solo per questa area a fronte di un aumento complessivo per la categoria del 10,8 per cento, dall'altra l'incidenza piuttosto contenuta di pagamenti relativi a reiscrizione di residui perenti (circa il 13 per cento) che sta ad indicare una certa dinamicità della spesa e capacità di avanzamento degli interventi avviati. Tuttavia anche alla luce delle minori risorse stanziare, è evidente che non vi sia stata un'adeguata sostituzione di progetti terminati o revocati con nuovi programmi di investimenti.

TAVOLA 51

LA TIPOLOGIA DELLE SPESE DI INVESTIMENTO DELLA CATEGORIA XXI

(in milioni)

INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI TERRENI	stanziamenti definitivi		var%	impegni di competenza		var%	pagamenti di competenza		var%	impegni totali		var %	pagamenti totali		var %
	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15	2015	2016	16/15
1 - Spesa in c/capitale per il funzionamento dell'Amministrazione	485	556	14,7	347	354	2,2	176	173	-2,1	440	475	7,9	307	286	-6,7
2 - Spesa c/capitale per l'Amministrazione finalizzata all'ammodernamento e miglioramento delle funzioni	3.117	2.830	-9,2	2.878	2.409	-16,3	1.830	1.320	-27,8	2.995	2.484	-17,0	3.160	2.411	-23,7
3 - Spesa c/capitale per l'informatizzazione e la digitalizzazione	391	446	14,0	307	338	10,0	92	115	25,7	434	419	-3,3	286	337	17,9
4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	1.608	1.350	-16,1	1.085	940	-13,4	541	621	14,9	1.677	1.269	-24,3	1.164	1.188	2,0
Totale	5.601	5.182	-7,5	4.616	4.040	-12,5	2.638	2.229	-15,5	5.546	4.648	-16,2	4.918	4.223	-14,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 52

RESIDUI FINALI DELLE SPESE DI INVESTIMENTO DELLA CATEGORIA XXI

(in milioni)

INVESTIMENTI FISSI E ACQUISTO DI TERRENI	residui finali		
	2015	2016	var%
1 - Spesa in c/capitale per il funzionamento dell'Amministrazione	498	752	51,1
2 - Spesa c/capitale per l'Amministrazione finalizzata all'ammodernamento e miglioramento delle funzioni	1.857	2.006	8,0
3 - Spesa c/capitale per l'informatizzazione e la digitalizzazione	411	512	24,6
4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	1.560	1.525	-2,3
Totale	4.326	4.795	10,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Va inoltre tenuto presente che parte della spesa in conto capitale, e quindi anche dell'area ora considerata, è autorizzata con leggi e contributi pluriennali. Per le prime è definito l'onere complessivo quale che sia la sua ripartizione negli anni, mentre per gli altri la legge autorizzativa stabilisce un costante importo annuale e la durata di solito non inferiore a dieci

anni. Sempre con legge pluriennale vengono autorizzati i limiti di impegno che costituiscono una particolare fattispecie di spesa in conto capitale in cui il limite costituisce l'importo massimo annuale del concorso dello Stato al finanziamento degli investimenti e si concretizza nell'assunzione degli oneri per l'ammortamento di un mutuo o di altre operazioni di finanziamento attivate dai soggetti attuatori dei progetti. Sulla base dei dati esposti nella Nota di aggiornamento al DEF 2016 il peso delle spese riferibili alle leggi e ai contributi pluriennali sui pagamenti totali 2015 della categoria degli investimenti fissi lordi era del 18 per cento e trattandosi di una spesa tendenzialmente piuttosto rigida, essa rappresenta una quota costante nel medio-lungo periodo non riconducibile a spesa finale dello Stato perché effettuata di fatto da soggetti diversi (*in primis* Regioni e Enti locali) e riferita a dotazione di capitale molto spesso già acquisita in esercizi pregressi.

Gli ambiti nei quali si sono concentrati con priorità i pagamenti del 2016 per investimenti finalizzati alla crescita e allo sviluppo del Paese - e che di seguito si vanno ad approfondire - risultano essere i fabbricati residenziali (17,4 per cento), le opere pubbliche (22,7 per cento) e gli altri investimenti (45,2 per cento). Mentre l'incremento di spesa complessivo rispetto al 2015 è determinato dalla crescita dei pagamenti su fabbricati residenziali, mobili, macchine e attrezzature, opere pubbliche.

TAVOLA 53

SPESA PER INVESTIMENTI FINALIZZATA A CRESCITA E SVILUPPO DEL PAESE (NELLA CAT. XXI)

(in milioni)

4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	stanziamenti definitivi			impegni totali			pagamenti totali		
	2015	2016	var 16/15	2015	2016	var 16/15	2015	2016	var 16/15
Altri investimenti	646	893	38,1	602	775	28,8	578	533	-7,7
Fabbricati non residenziali	547	40	-92,7	593	65	-89,1	293	167	-43,0
Fabbricati residenziali	71	143	101,2	109	143	30,7	31	208	564,8
Mobili, macchinari, attrezzature	8	5	-31,7	8	5	-36,0	8	9	12,4
Opere pubbliche	336	269	-20,0	366	281	-23,1	254	270	6,3
TOTALE	1.608	1.350	-16,1	1.677	1.269	-24,3	1.164	1.188	2,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le spese per Fabbricati residenziali registrano la variazione positiva più significativa (31 milioni nel 2015 che passano a 208 nel 2016 in termini di pagamenti totali) e in particolare è il programma "Politiche abitative urbane e territoriali" che vede incrementare notevolmente sia gli impegni che i pagamenti a seguito dell'attuazione del programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica istituito con l'art. 4, c.1 del DL 47/2014 con la finalità di rendere abitabili gli alloggi degli Enti locali non assegnati a causa del particolare stato di degrado. Vengono classificati come investimenti fissi quegli interventi di manutenzione straordinaria di importo non superiore a 50.000 euro per abitazione e relativi a efficientamento energetico, messa in sicurezza delle componenti strutturali, rimozione di materiali nocivi, superamento di barriere architettoniche. Nel 2016 l'incremento della spesa è dovuto fondamentalmente al fatto che sono state erogate alle Regioni beneficiarie le annualità riferite al 2014, 2015 e 2016 e anticipazione 2017. La spesa finale viene dunque sostenuta effettivamente dagli Enti territoriali, ma lo Stato centrale mantiene sui programmi di intervento poteri di controllo, monitoraggio e revoca delle somme corrisposte in caso di mancata realizzazione dei progetti.

In ordine alle Opere pubbliche le risorse stanziare e pagate si concentrano prioritariamente su alcuni programmi: "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne" (circa 66 milioni di pagamenti riferiti alla manutenzione straordinaria di opere marittime relative ai porti di competenza statale, riparazione dei danni da mareggiate e, soprattutto, spese per il sistema idroviario padano-veneto), "Politiche europee e internazionali dello sviluppo rurale" (circa 100 milioni per l'attuazione del Piano irriguo nazionale e per interventi di recupero di risorse idriche disponibili in aree critiche del territorio nazionale), "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche" (circa 63 milioni per

interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza e bonifica e per opere di costruzione e sistemazione e riparazione di opere idrauliche in materia di difesa del suolo), “Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità” (circa 28 milioni per il finanziamento del piano di interventi urgenti su immobili demaniali per il contrasto al dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza, e per la conclusione di opere connesse al Grande evento Expo 2015). Tuttavia a determinare l’accelerazione di pagamenti per la categoria nel suo complesso hanno contribuito solo le spese per la gestione delle risorse idriche e quelle riferite alle opere strategiche. In crescita, seppure di limitato peso finanziario, i pagamenti per il “Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo” e la “Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio”.

Nell’ambito della sottocategoria Altri investimenti, che rappresenta circa la metà delle spese dell’area ma diminuisce nel 2016 il livello di pagamenti (-7,7 per cento), la quota più rilevante si concentra nel programma “Tutela del patrimonio culturale” (27,5 per cento) in relazione a interventi di restauro dei beni culturali, conservazione e salvaguardia e inventariazione a tutela del patrimonio archivistico statale, attuazione del piano strategico “Grandi progetti Beni Culturali” previsto dalla legge *Art Bonus*. Ma è risultata determinante nella crescita del programma di spesa, l’istituzione con la legge di stabilità 2015 del Fondo per la tutela del patrimonio culturale con una dotazione di 100 milioni annui fino al 2020 per assicurare risorse stabili alla cultura; il programma triennale 2016-2018, sottoposto all’approvazione del CIPE e adottato con decreto ministeriale, ha individuato le misure prioritarie, le risorse destinate, il cronoprogramma e le modalità per l’eventuale definanziamento in caso di mancata attuazione. Le risorse anche in questo caso sono destinate alle Regioni per la realizzazione di 239 progetti relativi a tre macroaggregati: interventi specifici, progetto speciale sicurezza e cofinanziamento progetti *Art Bonus*. I 150 milioni complessivi stanziati sul Fondo e sul capitolo per il piano strategico “Grandi progetti...” sono stati impegnati completamente ed erogati ai destinatari per il 68 per cento. Complessivamente gli investimenti nel settore cultura (considerando tutti i programmi aventi ad oggetto la tutela dei beni artistici e culturali) arrivano a quantificare nel 2016 pagamenti per oltre 181 milioni, il 35 per cento della categoria in esame.

Il 10,5 per cento dei pagamenti per Altri investimenti ha riguardato le opere strategiche con una flessione nei pagamenti totali del 47,9 per cento dovuta in particolar modo al definanziamento del programma straordinario per le piccole e medie opere nel Mezzogiorno e del programma di prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici e ai minori pagamenti per le opere ex Agensud; una quota di spesa pari a poco più del 10 per cento riguarda la pianificazione generale delle Forze Armate, anch’essa in flessione per la conclusione di alcuni programmi interforze, mentre l’8,5 per cento dei pagamenti afferisce alla ricerca tecnologica del settore difesa con una diminuzione del 19 per cento dei pagamenti rispetto al 2015. Tra gli altri programmi nei quali sono stati registrati pagamenti superiori ai 25 milioni presentano incrementi di spesa solo gli interventi per il governo dei cambiamenti climatici in considerazione delle spese per la riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative, nonché il programma per la “Regolamentazione del settore elettrico, nucleare e delle energie rinnovabili...” per le spese di esecuzione di un Accordo internazionale.

La categoria degli investimenti fissi lordi non può essere considerata tuttavia del tutto esaustiva nel rappresentare la politica degli investimenti pubblici. Rispetto a diversi servizi di pubblica utilità lo Stato ha ceduto a società esterne la relativa attività, comprensiva anche dei programmi di spesa di investimenti, mantenendo il ruolo di regolatore del mercato. Pertanto l’erogazione di contributi statali finalizzata a spesa in conto capitale da sostenere da parte di imprese a controllo pubblico ricade nella più ampia definizione di attività dello Stato per finalità di investimento. Mentre risulta opportuno non includere la quota nazionale delle spese cofinanziate dall’Unione europea (in particolare il Fondo sviluppo e coesione) che essendo legata al ciclo di programmazione comunitario risente di eccessive fluttuazioni in un’analisi che ha come finestra temporale un biennio che si colloca giusto a cavallo tra due programmazioni.

Ciò premesso, nell'ambito delle categorie economiche della spesa in conto capitale diverse da Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni si rintracciano uscite che in considerazione della loro finalità potrebbero essere assimilabili alle spese finora considerate per pervenire ad una nozione allargata di spesa di investimento dello Stato.

TAVOLA 54

SPESA PER INVESTIMENTI FINALIZZATA A CRESCITA E SVILUPPO DEL PAESE
(NELLE CAT. XXI, XXII, XXIII, XXVI)

(in milioni)

4 - Spesa per investimenti finalizzati a sviluppo e crescita del Paese	pagamenti in competenza			pagamenti totali		
	2015	2016	var%	2015	2016	var%
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	540,7	621,1	14,9	1.164,4	1.188,0	2,0
Contributi agli investimenti (amministrazioni centrali)	1.979,6	2.295,7	16,0	2.646,2	2.920,1	10,4
amministrazioni centrali	-	1,0		-	1,0	
enti di ricerca	1.588,8	1.762,1	10,9	2.031,4	1.956,0	-3,7
enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	390,9	532,6	36,3	614,8	963,0	56,6
Contributi agli investimenti a imprese pubbliche	1.107,5	1.546,1	39,6	3.499,8	3.172,5	-9,4
Altri trasferimenti in conto capitale	1.044,0	1.007,0	-3,5	1.769,6	1.654,4	-6,5
altri trasferimenti	834,3	692,0	-17,1	1.557,8	1.319,3	-15,3
amministrazioni pubbliche	209,6	315,0	50,3	211,8	335,2	58,2
Totale complessivo	4.671,9	5.469,9	17,1	9.080,0	8.934,9	-1,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le spese più rilevanti in termini di pagamenti totali:

- tra i Contributi agli investimenti sono stati enucleati circa 2,9 miliardi di pagamenti 2016, di cui 1,9 miliardi di spesa erogata agli Enti di ricerca attraverso il Fondo per la ricerca ed altri capitoli che finanziano specifici progetti (contributo al Centro di geomorfologia per il monitoraggio del rischio-sismico, contributo all'INAF per sostenere ricerche e sviluppo di partenariati con imprese di alta tecnologia, spese per la partecipazione italiana ai programmi dell'Agenzia spaziale europea, spese per il sostegno del settore aerospaziale), e 963 milioni di pagamenti agli Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica principalmente connessi a contributi in conto impianti ad ANAS per realizzare programmi di ammodernamento infrastrutturale (realizzazione di nuove opere e prosecuzione degli interventi previsti da contratti di programma già stipulati, asse autostradale Salerno- Reggio Calabria, diverse strade statali, ecc.)
- nella categoria dei Contributi agli investimenti a imprese pubbliche il 97,5 per cento delle spese considerate come investimenti riguardano la missione "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" in cui sono contabilizzati i contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie e per la prosecuzione degli interventi relativi al sistema Alta Velocità.
- alla categoria Altri trasferimenti in conto capitale sono imputati i pagamenti relativi a diversi fondi - Fondo per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 1980-82 e del 2012, Fondo per le emergenze nazionali, per l'emergenza rifiuti in Campania, per lo sport e le periferie - come pure le spese per la progettazione e realizzazione di opere strategiche che riguardano principalmente interventi sulle infrastrutture stradali.

Va tenuto presente che soprattutto nel caso delle spese contabilizzate nella categoria XXVI "Altri trasferimenti" le somme erogate dal bilancio dello Stato non rappresentano una spesa finale sia con riferimento al destinatario (nel caso dei Fondi, ad esempio, si tratta del trasferimento delle somme alla Presidenza del Consiglio dei ministri alla quale spetta poi la gestione effettiva delle risorse), sia considerando la tipologia di spesa (nella maggior parte di casi si tratta di erogazione di rate di mutui alla cassa Depositi e Prestiti o ad altri istituti di credito che hanno finanziato gli investimenti dei soggetti attuatori).

Pur con le cautele espresse nel considerare assimilabili all'intervento effettivo dello Stato per l'accrescimento degli investimenti pubblici anche spese nell'ambito delle categorie diverse dalla XXI, volendo comunque considerare un dominio di analisi allargato ai capitoli cui si riferiscono le spese sopra indicate, nel 2016 si raggiungono pagamenti per 8,9 miliardi (-1,6 per cento rispetto al 2015): al lieve aumento riscontrato nell'ambito della categoria 21 di cui si è detto, si aggiunge solo l'incremento del 10,4 per cento nei contributi agli investimenti, mentre i contributi alle imprese pubbliche registrano minori pagamenti per il 9,4 per cento e gli altri trasferimenti per il 6,5. Osservando peraltro la gestione di competenza si rileva una crescita superiore al 17 per cento (da 4,7 a 5,5 miliardi), effetto di pagamenti in aumento su tutte le voci di spesa considerate fatta eccezione per gli "altri trasferimenti". Tale andamento conferma quanto già evidenziato nel primo capitolo, ovvero l'accelerazione impressa all'utilizzo effettivo delle risorse messe a disposizione nell'anno su programmi di spesa ad alta realizzabilità.

2.6. Le risorse per la ricerca e l'innovazione

Le politiche per la ricerca e lo sviluppo – accorpate nell'unica missione "Ricerca e innovazione" – si ripartiscono, nell'esercizio 2016, in nove programmi di spesa e coinvolgono direttamente otto Ministeri, nell'ambito dei quali viene riconosciuto un ruolo centrale al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), mentre rilevanza settoriale e minor peso finanziario, rivestono i programmi di spesa affidati agli altri dicasteri.

Nell'interpretare i dati tratti dal Rendiconto dello Stato, deve essere, tuttavia, sottolineato che la struttura della missione non risulta del tutto idonea ad offrire una compiuta visione delle risorse dedicate allo sviluppo e delle attività programmate.

Esaminando, infatti, i singoli programmi, sia sotto il profilo finanziario sia sotto il profilo contenutistico, emerge spesso un ammontare di risorse e di attività solo indirettamente finalizzate ad interventi di ricerca (nell'ambito del programma "Ricerca in materia di beni culturali" sono finanziate soprattutto attività formative) ovvero limitate al mero trasferimento di fondi agli Enti di ricerca vigilati, come nel caso del programma "Ricerca nel settore dei trasporti", nel programma "Ricerca in materia ambientale", nel programma "Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione" e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata", intestato al MIUR.

Per contro, una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare di ricerca industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni.

Nell'ambito dei programmi di spesa dedicati alla ricerca e all'innovazione, di competenza del Ministero dello sviluppo economico (MISE), non risulta, in particolare, più contabilizzato dal 2009 il Fondo per la competitività e lo sviluppo, destinato ai progetti di innovazione industriale, le cui risorse risultano ora in carico al programma "Incentivazione del sistema produttivo" relativo alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese".

Allo stesso programma fanno capo, inoltre, il Fondo rotativo per la crescita sostenibile e il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca (FRI), mentre le risorse che finanziano i progetti di ricerca e sviluppo delle imprese del settore aeronautico, sia in ambito civile che in quello della sicurezza nazionale, pur gestite di fatto dal Ministero della difesa, sono iscritte, sempre nello stato di previsione del MISE, nel programma "Promozione e attuazione delle politiche di sviluppo, competitività e innovazione di responsabilità sociale di impresa e movimento cooperativo".

Nell'ambito, invece, dello stato di previsione del Ministero della difesa il programma "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari" della missione "Difesa e sicurezza del territorio" comprende anche le attività e le risorse dirette alla promozione e al coordinamento della ricerca tecnologica collegata ai materiali di armamento.

Appare, pertanto, opportuno riconsiderare la significatività degli attuali programmi in cui si articola la missione 17 "Ricerca e innovazione" e, in ogni caso, proseguire nella direzione, già indicata dalla RGS in sede di avvio della riclassificazione del bilancio dello Stato, di un